

DETERMINANTES GEOPOLÍTICOS DE LA POLÍTICA DE DROGAS: RÉMORAS DEL PASADO Y RIESGOS DEL FUTURO

Paola R. Spatola¹

“En cierta forma nuestro sentido de la justicia se distorsiona, cuando se le atribuye el carácter de criminales a los pobres campesinos que cultivan la hoja de coca, mientras se es tolerante con un banquero internacional que se presta para transferir ilegalmente millones de dólares provenientes de la droga (...) Si coopera el sistema financiero internacional, podremos en corto tiempo lograr grandes avances en la lucha contra los narcotraficantes”

Virgilio Barco, Ex Presidente de Colombia.
Discurso ante la ONU - 1990 -

«Si ellos no pueden o no quieren reducir el consumo de drogas, al menos deben detener el flujo exorbitante de recursos que financia a los criminales. Y si esto no se puede, tal vez sea el momento de reconocer la necesidad de explorar otras alternativas, incluyendo alternativas de mercado, para resolver este problema que ha convertido a Latinoamérica en la región más violenta del mundo»

Felipe Calderón, Ex Presidente de México
Discurso ante la ONU -2012-

- Introducción

Este trabajo propone una indagación en las diversas estructuras, magnitudes y efectos del narcotráfico con el objetivo de contribuir al mejoramiento de las políticas públicas, a partir de un cambio en el abordaje y tratamiento de esta problemática. El principal planteo es que durante las últimas décadas se distinguieron con nitidez tres etapas y que, en ninguna de ellas, los programas dirigidos a enfrentar las drogas fueron definidos primordialmente por el interés de resolver este problema, sino que, por el contrario, se subordinaron a distintas urgencias y necesidades de orden geopolítico.

En la línea histórica trazada en el presente estudio se distingue una primera instancia hegemónica por el prohibicionismo, una segunda etapa caracterizada por su desestructuración, y un último tramo dominado por una creciente tendencia hacia la legalización. Se procura demostrar que, en el primer caso, la estrategia de la política de drogas estuvo subordinada a la *Guerra Fría*; en el segundo, lo estuvo al interés de la política antiterrorista; y finalmente, hoy corre el riesgo de quedar atrapada por los intereses de los bancos y los grandes laboratorios farmacéuticos.

El carácter multidimensional y multidisciplinario de la problemática aquí tratada obligó a recortar el campo de la investigación, concentrándolo en las principales aristas que presenta la cuestión. No obstante, las conclusiones extraídas del análisis que se ha desarrollado se

¹ Abogada (UBA) y Master en Administración, Derecho y Economía de los Servicios Públicos (U. Carlo III de Madrid). Preside el Centro de Estudios para la Convergencia Ciudadana. Actualmente se desempeña como consultora en materia de gestión de riesgos. Fue diputada nacional (2005-09). Ocupó diversos cargos en la administración pública nacional y la Provincia de Buenos Aires, entre ellos fue Secretaria Ejecutiva del Consejo Federal Penitenciario (2011-15). Ha sido consultora de diversos organismos nacionales y extranjeros en materia de reforma policial. Tiene publicados tres libros sobre seguridad ciudadana y contribuye regularmente al debate sobre este tema en distintos medios de comunicación.

entiende que podrán servir como “disparadores” para la profundización de nuevas líneas de investigación en la materia.

I) La Era de la Prohibición

A principios del Siglo XX, las drogas estaban permitidas. Hacia 1900 todas las drogas conocidas, que pocos años más tarde serían consideradas narcóticos, estaban disponibles al público en farmacias y droguerías. Con la excusa de construir una sociedad más saludable y alejada de los vicios, pero que también incluía la necesidad de ejercer un control sobre el comercio de las potencias coloniales, los Estados decidieron comenzar el camino de la prohibición cuyo primer antecedente es la Convención Internacional sobre el Opio, en La Haya, Holanda, en 1912.

Sin embargo, 100 años después, el fracaso está a la vista: la producción mundial de opio y de coca se ha multiplicado por 6 (cocaína) y por 7 (opio), según reveló la UNODC en 2010. Pese a esta contundente realidad, durante este período el mundo ha estado dominado por la idea de que la prohibición resultaba el camino indicado para frenar su incidencia sobre el deterioro de la salud pública.

Los tratados de Naciones Unidas que integran el entramado legal internacional prohibicionista del régimen de comercio, producción y uso mundial de drogas son la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972, el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988. La ONU a lo largo del tiempo institucionalizó su postura a partir de la creación de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes.

Antes de que el mundo se enfrascara en la pelea por lograr niveles de prohibición –que redundó en el crecimiento exponencial, en paralelo, del narcotráfico–, los tratados trazaron un camino inversamente proporcional al que se está desarrollando hoy, como un reflejo condicionado de la historia. En la revisión de la Convención Internacional sobre el Opio que se realizó en Ginebra, Suiza, en 1925, si bien se reafirmó el rumbo hacia la prevención del “tráfico ilegal”, todavía se permitía a los países la utilización con “fines medicinales y científicos”, algo que se fue restringiendo cada vez más.

Cuarenta años después, las convenciones de 1961 y 1971 clasificaron las sustancias controladas en cuatro listas, de acuerdo a su valor terapéutico percibido y riesgo potencial de abuso. La Convención de 1988 anexó dos tablas en las que se listan precursores, reactivos y disolventes que se utilizan con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o sustancias psicotrópicas. Este último tratado, además, reforzó significativamente la

obligación de los países de imponer sanciones penales para combatir todos los aspectos de la producción ilícita, posesión y tráfico de sustancias psicoactivas.²

Sin lugar a dudas, la llamada “Guerra contra las Drogas” fue un paradigma lanzado como un contundente instrumento político de los EE.UU. en una conferencia de prensa dada el 18 de junio de 1971 por el entonces presidente Richard Nixon, cuando identificó al abuso de drogas como el “enemigo público número uno”.

El 21 de junio de aquel año, Nixon declaró “la guerra contra las drogas”, afirmando que:

*“El enemigo público número uno de Estados Unidos es el abuso de drogas. Para poder luchar y derrotar este enemigo es necesario llevar a cabo una ofensiva nueva y plena. Esta será una **ofensiva a escala mundial** abordando los problemas con las fuentes de oferta, como también con **estadounidenses desplegados en el extranjero**, donde estén en el mundo y con ello **declaro la guerra contra las drogas**”³*

Nixon instaló una campaña de los EE.UU. en pos de la prohibición de las drogas, recurriendo a la ayuda y la intervención militar en terceros países como su instrumento principal, con el objetivo declarado de reducir el comercio ilegal de drogas. Se procuraba desalentar la producción, distribución y consumo de drogas psicoactivas que los gobiernos participantes y la ONU habían declarado ilegales.

De esta manera, el andamiaje legal estaba ya consolidado en un nuevo orden mundial, con todos los actores puestos a jugar en el terreno definido por los organismos internacionales. El contexto global donde se insertaron estas disposiciones de la ONU y del gobierno de los EE.UU. estuvo dominado por la *Guerra Fría*, que se inició al finalizar la Segunda Guerra Mundial con la formación de bloques en torno a las dos superpotencias: EE.UU. y la URSS.

El mundo se volvió bipolar y se hizo evidente la incompatibilidad entre la ideología capitalista-liberal por un lado y la marxista-leninista, por el otro. Esta guerra se caracterizó como fría porque no había una confrontación directa entre las dos grandes potencias, sino múltiples conflictos que implicaban incursiones militares, conflictos económicos o políticos en países periféricos. La *Guerra Fría* se profundiza con la construcción del Muro de Berlín en 1961 y desde allí se irradia a todo el planeta, prolongándose en el tiempo hasta la disolución

² Particularmente con respecto a los estupefacientes de la Lista IV, el artículo 2, 5 (b) de la Convención específica que “Las Partes prohibirán la producción, fabricación, exportación e importación, comercio, posesión o uso de tales estupefacientes, si a su juicio las condiciones que prevalezcan en su país hacen que sea éste el medio más apropiado para proteger la salud y el bienestar públicos, con excepción de las cantidades necesarias únicamente para la investigación médica y científica”. El Convenio de 1971 utiliza unos términos más rotundos que su predecesor, al prohibir todo uso de las sustancias controladas en la Lista I (la más restrictiva de este tratado), salvo con fines científicos y “muy limitadamente” para fines médicos (artículos 5 y 7), sin hacer referencia a si esto obedece a que es “el medio más apropiado” para proteger la salud pública. <https://www.tni.org/es/publicacion/las-convenciones-de-drogas-de-la-onu#1>

³ Del Corro (2011).

de la URSS, que se desencadenó con la Perestroika en 1985, siguió con la caída del Muro de Berlín en 1989 y culminó con el golpe de Estado en la URSS de 1991.

Durante la *Guerra Fría* la Unión Soviética respaldó insurrecciones y gobiernos de corte socialista a lo largo y a lo ancho del mundo, mientras que EE.UU. hacía lo suyo apoyando e incitando desestabilizaciones y golpes de Estado para frenar el avance de la influencia soviética, sobre todo en América Latina y distintas partes de Asia. Ambas regiones fueron teatro de operaciones de este enfrentamiento entre las superpotencias en las décadas de los '70 y los '80 particularmente en regiones productoras de estupefacientes, con lo que la *Guerra contra las Drogas* y la *Guerra Fría* propiamente dicha se imbricaron como un fenómeno único que progresivamente se fue retroalimentando a sí mismo.

Este fenómeno dio lugar al surgimiento de una tríada en la que se entremezclaban los movimientos insurgentes guerrilleros, los Estados autoritarios y el narcotráfico, todo con un despliegue territorial en el que dirimían fuerzas por fuera del marco de la legalidad. Esta tríada conformó un tejido de relacionamiento y conflicto donde se entrecruzaban intereses y objetivos de cada una de las partes (ver Esquema), en el marco de una disputa geopolítica que los excedía. Se conformó de esta manera lo que llamamos la *Triada del Prohibicionismo* para entender la dinámica de las relaciones que se dieron entre sus componentes.

LA TRIADA DEL PROHIBICIONISMO



Un comportamiento común observado en toda tríada es que dos de sus miembros frecuentemente se unían en contra del tercero. El axioma de "*el enemigo de mi enemigo es mi amigo*" es la norma de las interacciones de todo grupo triádico. Algo que en nuestro caso queda evidenciado por el sistema de alianzas que se desarrolló históricamente en los países azotados por el narcotráfico. En estas circunstancias, con suma frecuencia el narcotráfico trabó relación táctica para su

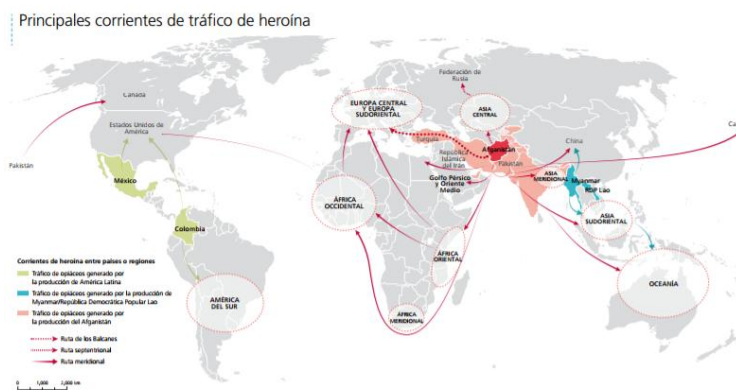
expansión, o bien con la insurrección (guerrilla) o alternativamente con el poder establecido (Estado autoritario), quedando así demostrado el carácter dominante del conflicto principal generado por la *Guerra Fría*, al cual se termina subordinando la *Guerra contra las Drogas*.

Los dos países emblemáticos donde se desarrolló con mayor nitidez la *Triada del Prohibicionismo* fueron Afganistán y Colombia. En el primer caso a partir del tráfico de heroína y en el segundo como directa consecuencia del tráfico de cocaína. Tanto en un país

como en el otro, la *Guerra contra las Drogas* se convirtió en la excusa utilizada por el gobierno de EE.UU. para ejercer cada vez más influencia en el escenario político de ambos países. En ninguno de los dos casos el resultado de esta intervención significó la reducción del fenómeno del narcotráfico. Más bien sucedió lo contrario: se generaron las condiciones para su multiplicación, al manipularse sus formas de organización como instrumentos de orden político.

I.a. El Caso de Afganistán

Como suele suceder en los casos que revisten una complejidad importante, en Afganistán persistió una intrincada trama de intereses económicos, políticos y religiosos que envolvieron desde siempre al cultivo, la producción y la comercialización de opio. Lo realmente importante en este país, desde el punto de vista geopolítico, ha sido y es el opio, que abastece al 75% de la heroína del mundo y el 80% de la producción mundial de opio, generando una diversidad de rutas hacia los centros de consumo. (Ver Mapa)



Fuente: UNODC, respuestas al cuestionario para los informes anuales y base de datos de incautaciones.

La dimensión geopolítica en Oriente Medio es lo más determinante para explicar la situación. Más que la mismísima *Guerra contra las Drogas*.

Mientras el cultivo de la adormidera (o planta del opio) está prohibido en Afganistán, su producción no cesa de aumentar exponencialmente. Y al tiempo que se condena el tráfico de estupefacientes y se alarman los medios de comunicación por el repunte en el consumo de heroína, los hechos corroboran que la

Otro signo del fracaso: más de dos décadas después de la extinción de la URSS, persiste como resabio de la Guerra Fría el conflicto de intereses entre Rusia y EE.UU. en territorio afgano.

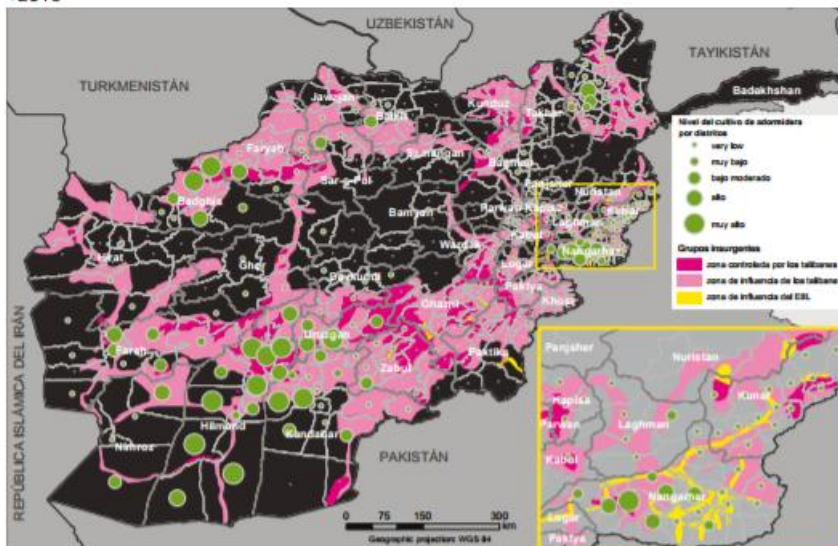
La invasión soviética a Afganistán en 1978 dio inicio a un conflicto armado que se extendió por 13 años. Las fuerzas de la URSS brindaron su apoyo al gobierno marxista del Partido Democrático Popular de Afganistán (PDPA) contra los insurrectos fundamentalistas islámicos, que fueron apoyados por EE.UU. a través de la denominada Operación Ciclón, mediante la cual se les suministró armas y financiamiento. En diciembre de 1989, el Congreso de Diputados de la URSS expresó su "condena moral y política" de la invasión de Afganistán. Sin embargo, a pesar de haber perdido el apoyo de su aliado estratégico, el gobierno del PDPA se mantuvo en el poder hasta 1992, cuando fue derrocado por el fundamentalismo islámico.

Tras el fin de la guerra, en 1995, cuando el régimen talibán decidió erradicar los campos de opio de acuerdo con los principios del Islam que prohíben el consumo de drogas, se redujo el cultivo de la amapola en casi un 90%. Un año antes del ataque a las Torres Gemelas, ocurrido

el 11 de septiembre de 2001, esta sustancia comenzó a escasear en todo el mundo. Aquel año, poco antes de la caída del régimen talibán, la ONU estimó que los yihadistas producían alrededor de 185 toneladas de heroína al año.

Este dato cobra relevancia cuando observamos que, según la UNODC, la superficie de cultivo para el opio ha aumentado 25 veces -pasando 8.000 a 201.000 hectáreas- desde que la coalición internacional y sus aliados afganos comenzaron una guerra en ese territorio, en octubre de 2001, para acabar con el régimen talibán y los santuarios de Al Qaeda. Reagrupados desde 2002, los talibanes enfrentaron al gobierno afgano y a la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) dirigida por la OTAN, controlando parte del territorio del país. (Rosselló 2016) (Ver Mapa)

Zona controlada por grupos insurgentes y zona dedicada al cultivo de adormidera en el Afganistán, 2016



Fuente: Ministerio de Lucha contra los Estupefacientes y UNODC, *Estudio del Opio en el Afganistán 2016 – Cultivo y producción* (Viena, 2016). La información sobre los grupos insurgentes fue obtenida del Instituto para el Estudio de la Guerra, noviembre de 2016.

A la luz de los hechos resulta evidente que, a partir de la cambiante evolución del cultivo, producción y comercialización del opio en Afganistán, la *Guerra contra las Drogas* ha quedado subordinada a las determinaciones geopolíticas que han volcado en uno u otro sentido las alianzas de la Tríada del Prohibicionismo. El narcotráfico ha jugado

un rol que fue mutando según quién ejerciera el poder del Estado autoritario.

Se estima que la heroína en Afganistán tocó un nuevo récord durante 2016, con un total de 4.800 toneladas de droga producidas tanto por los talibanes como por los señores de la guerra vinculados con la Administración de Kabul. Ambos bandos, se financian con la misma fuente. Según estimaciones recientes, hasta el 85% del cultivo de adormidera se registra en zonas de influencia de los talibanes. (UNODC 2017)

En este punto, es necesario hacer un balance no sólo a partir del caso puntual, sino en el marco del devenir de las políticas contra las drogas, que fueron parte de la tensión que se concentró en Oriente Medio. Estadísticamente, y por ende con cierto grado de objetividad, podemos afirmar que el prohibicionismo no alcanzó sus objetivos en el caso afgano. Aunque oscilante, la producción de opio siguió un sendero creciente. Las cambiantes alianzas entre los componentes de la Tríada, que alternaron sus lugares en el ejercicio del poder, hicieron que los talibanes, los rusos (soviéticos) y las fuerzas de la OTAN (EE.UU.) controlaran en

distintos momentos del tiempo la producción y comercialización del opio como una herramienta para fortalecer su posicionamiento en el conflicto geopolítico vigente, antes que dedicarse a su completa erradicación.

La complejidad de la intrincada trama geopolítica del opio hizo eclosión a partir de los eventos trágicos del 11 de septiembre de 2001, que llevaron a una redefinición de los objetivos y prioridades de la política exterior de EE.UU. A partir de estos sucesos, el terrorismo deja de ser considerado como una manifestación regional para convertirse en un fenómeno global. La prioridad de la administración de George W. Bush pasó a ser, desde entonces, la necesidad de combatir el terrorismo islámico en todo el planeta. Bush empezó una *Guerra contra el Terrorismo* y afirmó que los EE.UU. tenían que combatir, como prioridad máxima, a los terroristas. A partir de ese momento, la Guerra contra las Drogas se subordinó a la Guerra contra el Terrorismo.

Los ataques perpetrados por Al Qaeda el 11 de septiembre de 2001 en EE.UU. cambiaron eje de análisis y situación de las drogas en el mundo. La posterior intervención armada contra el régimen talibán en Afganistán, que había apoyado a Al Qaeda, puso fin de hecho a la prohibición de consumo de opio proclamada en julio de 2000 y que había provocado una aguda reducción de la producción. El ciclo se invirtió: la elaboración a gran escala en Afganistán se reanudó, fomentada por los depuestos talibanes, los cuales comenzaron nuevamente a imponer gravámenes fiscales al comercio de opio. La atención internacional se desvió hasta cierto punto de la fiscalización de drogas para concentrarse en la lucha contra el terrorismo en la región. Todas las condiciones estaban instauradas para que se generara una vía libre al opio.

Otra vez una necesidad sistémica, de orden geopolítico, condicionó el desarrollo de la *Guerra contra las Drogas*. Tal como sucedió durante la *Guerra Fría*, terminó contribuyendo a la multiplicación del fenómeno del narcotráfico. El opio se convirtió en una fuente de financiamiento de la política de los talibanes.

Para culminar el análisis del caso afgano, los datos de la magnitud del negocio del opio que se fue amasando a lo largo de los años, se dimensiona cuando se informa que en mayo del 2017, con la última cosecha, el opio se vendía a u\$s 163 por kilo y la heroína, entre u\$s 2.300 y u\$s 3.500 en el mercado regional. Cuando llega a Europa, alcanza por kilo los u\$s 45.000.

Tal como reporta UNODC (2017):

“el Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1988 (2011) calculó que los ingresos anuales globales de los talibanes eran de unos u\$s 400 millones y que el 50% de esa cifra probablemente era producto de la economía del narcotráfico”.
(pg. 23)

I.b. El Caso Colombiano

aplicación del Plan Colombia juntamente con esfuerzos de erradicación en gran escala (UNODC 2012)

Mediante su apoyo a Colombia, Bush pudo responder a los críticos que le acusaban de enfrentarse al mundo musulmán y demostrar que los EE.UU. apoyaron a todos los países a combatir el terrorismo independientemente de la religión del país (Rosen 2014).

A lo largo del periplo histórico arriba descrito, se hicieron evidentes las alianzas al interior de la *Tríada del Prohibicionismo* arriba descrito. El narcotráfico en Colombia ha empleado varios "brazos armados" según la coyuntura y el contexto regional. De acuerdo con testimonios, en algunas regiones hasta un 30% de la oficialidad del ejército y de la policía llegó a figurar en la nómina de sobornos de los narcos, y de modo simultáneo mantuvieron nexos con los grupos guerrilleros de presencia regional. Por caso, en su momento de mayor poderío, el cartel de Cali en verdad "combinó todas las formas de lucha" (Cubides C. 2001)

Masacres, atentados y asesinatos selectivos de dirigentes políticos, jueces, magistrados, gobernadores y policías se sucedieron en enfrentamientos entre los grupos paramilitares y la guerrilla con facciones del narcotráfico, basculando entre unos y otros. Los narcotraficantes armaron grupos paramilitares, establecieron alianzas con la subversión, implementaron diversas formas de crimen organizado local y participaron activamente en la política local (Valencia, 2007).

La escalada de violencia dejó miles de muertos y una huella imborrable en la memoria de una generación de colombianos que creció en un contexto de pánico colectivo. En medio de un clima caótico en el orden político y social, la economía del narcotráfico creció en forma paralela a la economía legal y al desarrollo de las comunicaciones y a una mayor integración económica al mundo, especialmente con EE.UU. Como se ha señalado (Rocha García 2010), las inversiones en actividades conexas han sido para los narcos una buena forma de lavar dinero. La compra de empresas de seguridad, transporte, agencias de viaje, aerolíneas, comunicaciones, bienes raíces, entre otras, no solo les ha permitido a las organizaciones criminales contar con empresas de fachada para el lavado de activos, sino también la oportunidad de legitimar muchas de las operaciones propias de su actividad delictiva.

Como subraya UNODC (2017):

"varias fuentes calculan que los ingresos anuales totales obtenidos de las drogas por las FARC ascienden a unos 1.000 millones de dólares". (pg. 24)

Hasta comienzos de los años 90' no existía una preocupación manifiesta del sistema financiero colombiano por el origen de los fondos que constituían los depósitos y, de hecho, se sabe hoy que muchos bancos tenían entre sus clientes a notorios narcotraficantes. De hecho, entre 1977 y 1991 el Banco de la República, en virtud de su monopolio cambiario, compraba divisas en efectivo a través de la denominada "ventanilla siniestra" (Rocha García 2010).

De acuerdo con las estimaciones disponibles, entre 1981 y 2009 los ingresos externos del narcotráfico podrían haber totalizado u\$s 48.000 millones. Durante ese mismo tiempo, por contrabando habrían ingresado u\$s 26.000 millones, mientras que, mediante la sobrefacturación y la subfacturación del comercio, u\$s 24.000 millones se utilizaron para financiar la fuga de capitales.

I.c. La Emergencia de las Drogas Sintéticas

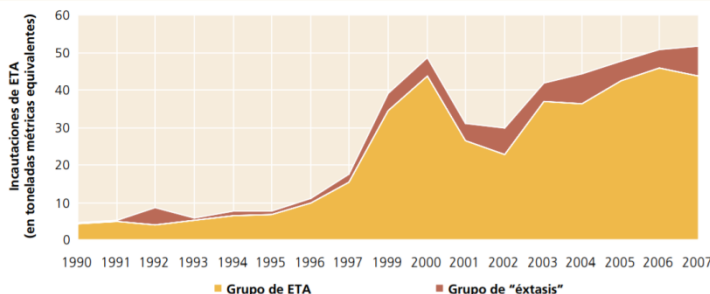
Mientras se desarrollaban y consolidaban las bases del mercado ilegal de estupefacientes, en especial del tráfico de cocaína y heroína, los grandes márgenes de rentabilidad del negocio narco, su condición de clandestino y su contexto particularmente violento, resultaron una invitación al suministro alternativo de sustancias para satisfacer una demanda que no nunca cesó de crecer. De forma progresiva, la heroína y la cocaína fueron sustituidas por drogas de diseño, creadas en laboratorios clandestinos para producir similares efectos estimulantes. La más difundida es el éxtasis.

La metilenedioxianfetamina, más conocida como éxtasis o Mdma, ya había sido sintetizada hacia 1912 con propósitos médicos para el manejo de cuadros de angustia y estrés

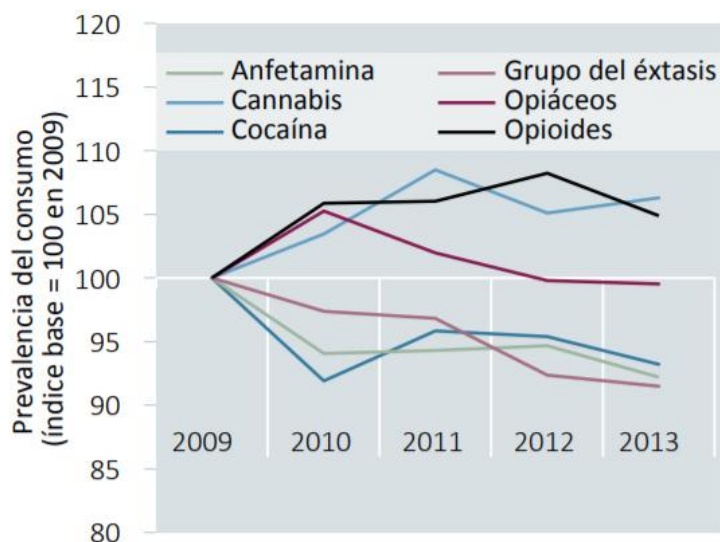
postraumático. Sin embargo, por sus efectos secundarios nocivos, nunca se comercializó.

En los años 80' se multiplicó su uso en EE.UU. como droga recreativa y de allí se propagó al mundo entero. Hacia mediados de los años 90', su consumo se generalizó y así las incautaciones de estas sustancias se multiplicaron. (Ver Gráfico)

Incautaciones de estimulantes de tipo anfetamínico a nivel mundial, 1990-2007
Fuente: UNODC, datos del cuestionario para los informes anuales / DELTA; Red de Información sobre el Uso Indevido de Drogas para Asia y el Pacífico (DAINAP), informes gubernamentales, Organización Mundial de Aduanas (OMA), Customs and Drugs Report 2007 (Bruselas, 2008) y años anteriores.



Tendencias mundiales de la prevalencia del consumo de distintas drogas, 2009-2013



La irrupción de las drogas sintéticas en el mercado clandestino tiende a relativizar la influencia de la *Tríada del Prohibicionismo*, ya que no se requiere para su desarrollo de un despliegue territorial que permita su producción. Esta particularidad hizo que su presencia quedara instalada en el mundo urbano, generando distintas formas de

organización criminal que se sumaron a las ya existentes en el ámbito de la cocaína y la heroína.

Puede decirse que la emergencia de las drogas sintéticas transformó progresivamente la condición clandestina de las drogas, desarticulando su forma de expansión que la caracterizara por décadas. Al tratarse de productos que se fabrican en pequeños laboratorios usando procedimientos sencillos e ingredientes relativamente baratos, generalmente de fácil acceso, la presencia de las drogas sintéticas hizo más extenso y complejo el mundo narco y, de alguna manera, lo convirtió en un espacio de más difícil control, al introducir transformaciones de tipo estructural y notorios cambios tecnológicos.

La reducción del espacio físico para su producción y desarrollo y la simplificación de requerimientos logísticos para su transporte, provocó un traspaso de una estructura de organización en carteles a nivel mundial a una atomización de la oferta de sustancias. Estas transformaciones contribuyeron a hacer aún más violento el mundo de la droga al suscitarse nuevos conflictos por el control del mercado clandestino en un contexto anárquico.

Según UNODC (2017), entre 2012 y 2015 aumentaron de 260 a 483 la cantidad de Nuevas Sustancias Psicoactivas (NSP), manteniéndose estable desde hace cinco años el número de usuarios. UNODC (2017) estima que alcanzan a 22 millones los consumidores de éxtasis y a 37 millones los de anfetaminas y de estimulantes de venta con receta, sobre un total de 250 millones de personas (5% de la población mundial) que utilizaron drogas. La rapidez y creatividad del desarrollo de las nuevas sustancias psicoactivas ha hecho cada vez más difícil su fiscalización.

I.d. El Desvanecimiento de la Triada del Prohibicionismo

Ante los evidentes cambios estructurales de los diversos mercados de droga, el sistema internacional de control de estupefacientes comenzó a debatirse en contradicciones. Por un lado, su discurso no contempló la posibilidad de cambiar el paradigma del prohibicionismo; por otra parte, distintas instituciones se fueron inclinando por una postura aperturistas, abiertas a dialogar sobre nuevos enfoques. Con el tiempo fue creciendo la opinión de que la guerra global contra las drogas fracasaba, con consecuencias devastadoras para los individuos y las sociedades de todo el mundo y, en forma paralela, perdía vigencia su utilidad como instrumento geopolítico luego de la caída del muro de Berlín.

Como lo reconociera UNODC (2009):

“El sistema internacional de lucha contra la droga ha tenido varias consecuencias no previstas, la de mayor importancia es la aparición de un mercado negro de drogas lucrativo y la violencia y corrupción que genera.” (pg. 19).

Los resultados globales de la guerra contra las drogas hablan por sí mismo. Tras 40 años de políticas regresivas, represivas, intervencionistas y poco claras, en las que se gastó la friolera

de u\$s 100 mil millones, el consumo de estupefacientes se multiplicó a nivel global. Más de 300 millones de personas son usuarias de drogas que, al contrario del efecto supuestamente buscado, son cada vez más baratas y accesibles. En paralelo, sabemos que un cuarto del total de detenciones a nivel mundial se producen en el marco de delitos vinculados a las drogas y que el frenesí represivo llevó a 32 países a incorporar la pena de muerte por este tipo de delitos. La mitad de los condenados a morir, son por contravenciones de este tipo.

¿Cómo podríamos explicar que haya sucedido este fenómeno cuando el principio declarado de la guerra contra las drogas encabezada por EE.UU. es diametralmente el opuesto? Las políticas impulsadas en un principio por Nixon y continuadas por todos sus sucesores redundaron en la creación de un mercado criminal, regulado sólo por los violentos, controlado por personajes sin escrúpulos que no deben rendirle cuentas más que a sus propios intereses. Y también se instauró un enfoque punitivista en vez de que estuviera centrado en la salud de quienes padecen este tipo de adicción que, a la postre, terminan engrosando el negocio del narcotráfico. La estigmatización de los usuarios hizo el trabajo restante, alejándolos de la posibilidad de salirse de la trampa de la droga.

La forma de representación del mundo de la droga plasmada en la *Tríada del Prohibicionismo* se desdibujó con el correr del tiempo, tanto como consecuencia de factores de índole geopolítica –como el fin de la *Guerra Fría*, así como resultado de la alteración de la morfología del mercado a partir de la emergencia de las drogas sintéticas.

Hacia fines del siglo pasado, ya era evidente la necesidad de un redimensionamiento del problema del narcotráfico. Ello queda reflejado en la iniciativa internacional expresada en la Asamblea General Extraordinaria de la ONU sobre drogas de 1998, que marca la agenda en la materia. En ese encuentro, fueron tratados seis puntos principales: reducción de la demanda; eliminación de cultivos; lavado de dinero; precursores químicos; drogas de síntesis; y cooperación judicial. Lavado de dinero y drogas de síntesis, son los dos conceptos novedosos que serán distintivos de la nueva etapa que se abre en la política contra el narcotráfico.

El lavado de dinero está constituido por todas las acciones para dar apariencia de legalidad a recursos de origen ilícito. En este punto, una vez más la política contra las drogas coincidió con una necesidad sistémica de orden geopolítico: la preocupación por el lavado de dinero deviene primariamente del despliegue de una estrategia de combate al terrorismo. El narcotráfico entra en escena en cuanto vehículo para facilitar la actividad terrorista, no por su naturaleza en sí.

Ya en 1989 se había creado por iniciativa del G8 el Grupo de Acción Financiera contra el Blanqueo de Capitales, conocido como GAFI (por su nombre en francés: *Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux*), como una institución intergubernamental destinada a impedir primordialmente la financiación del terrorismo. Sus miembros se comprometen a cooperar con la comunidad internacional investigando y facilitando la detección de maniobra que conduzcan al lavado de activos. En 1989, el GAFI estimó que el

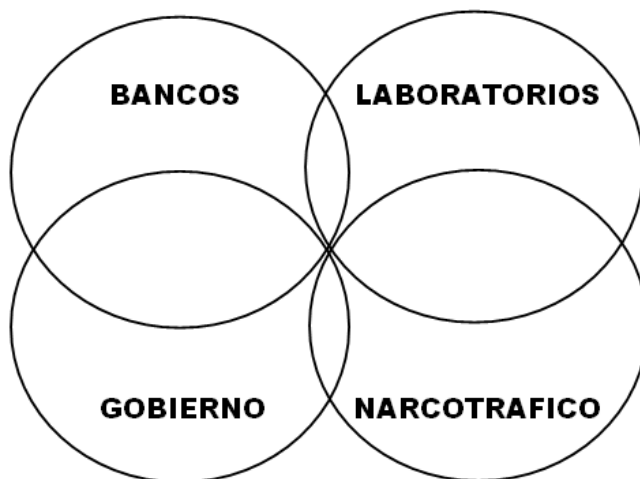
70% de los ingresos totales del mercado de las drogas estaban disponibles para ser lavados o invertidos.

II. La Cuadriga de la Desestructuración

La banca y los laboratorios farmacéuticos se fueron convirtiendo progresivamente en participantes necesarios (aunque lo fueran de manera involuntaria) del mercado ilegal de la droga en el Siglo XXI. Sin el lavado de activos y sin la provisión de insumos básicos para la producción de drogas sintéticas no hubiera sido posible que se produjera un desarrollo de la estructura e ingeniería del negocio tal como lo conocemos hoy en día.

La mutación de los aspectos logísticos y comerciales del mercado de estupefacientes implicó,

La Cuadriga de la Desestructuración



al mismo tiempo, el paso del paradigma de la *Tríada de la Prohibición* como representación del mundo de la droga a la *Cuadriga de la Desestructuración* como forma dominante: bancos y laboratorios farmacéuticos se vinculan tanto a nivel de los marcos regulatorios fijados por los gobiernos, como al espacio ilícito del narcotráfico. (Ver Esquema)

Para entender la dinámica de la *Cuadriga de la*

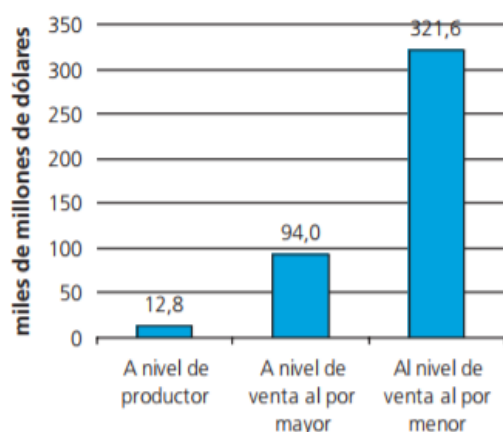
Desestructuración resulta necesario tener una idea, aunque más no sea aproximada, del tamaño del mercado en cuestión. Se hace extremadamente difícil mensurar la dimensión global de la oferta y la demanda de opiáceos, cocaína, cannabis, estimulantes de tipo anfetamínico y nuevas sustancias psicoactivas que hoy en día componen el universo de la droga. Sin embargo, se han realizado esfuerzos encomiables en esta dirección, a fin de dar una idea del peso relativo que alcanzan en las finanzas mundiales estas actividades ilícitas. La fuente más confiable en esta materia es la UNODC, que ha realizado diversas estimaciones globales unos años atrás.

La aproximación más confiable que nos acerca al tamaño del mercado ilícito de drogas fue publicada por UNODC en 2005, en base a cifras del año 2003.⁴ Si bien sus cálculos datan de algunos años atrás, a los efectos del presente estudio resultan de suma utilidad. La estimación tiene en cuenta al cannabis, la cocaína, los opiáceos y el comercio de estimulantes tipo

⁴ Estimaciones anteriores a la de UNODC pueden consultarse en Reuter & Greenfield. (2001)

anfetamínico, calculándolo en u\$s 322.000.000.000 (nivel al por menor), u\$s 94.000.000.000 (nivel al por mayor) y u\$s 13.000.000.000 (nivel de producción), (Ver Gráfico). En el desagregado, el mercado al por menor más importante es el de cannabis, u\$s 140.000.000.000, seguido por la cocaína con u\$s 71.000.000.000, opiáceos u\$s 65.000.000.000 y estimulantes tipo anfetamínico, u\$s 44.000.000.000.⁵

Volumen del mercado global de drogas ilícitas en 2003



El valor global del mercado ilícito de drogas estimado por UNODC para el año 2003 es equivalente al 0,9% del PBI mundial, es decir, el equivalente al PBI para dicho año de 88 naciones (de los 163 de un total de 184 para los cuales el Banco Mundial poseía datos sistematizados).⁶

Una vez comprendido el tamaño del negocio, resulta más sencillo dimensionar la enorme cantidad de recursos financieros disponibles que posee el narcotráfico para evitar la detección de sus maniobras y la consecuente aplicación de regulaciones bancarias y

fiscales. Los narcotraficantes emplean estrategias para mover y lavar el producido del delito con relativa facilidad. En un mercado financiero en crisis y falta de liquidez, el narcotráfico ha servido para rescatar a algunos bancos del colapso al actuar como fuente de capital, algo que aseguró nada menos que el director de la Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito (ONUDD), el italiano Antonio María Costa, en una entrevista que publicara el semanario austríaco "Profil" el 28 de enero de 2009.

Table 94: Summary of estimates of criminal proceeds and amounts laundered at the global level

	Reference year/period	Criminal proceeds			Amounts laundered		
		best estimate	from	to	best estimate	from	To
a/ Original FATF estimate	1988				2.0%		
b/ FATF estimate updated with UNODC drug data	2003				2.4%		
c/ Six industrialized countries	1990-2009	2.5%	1.4%	4.6%			
d/ Six industrialized countries extrapolated to global level	1990-2009	3.5%	2.0%	6.4%	2.5%*	1.4*	4.5*
e/ Consulting firm	2002				2.5%		
f/ NGO (Baker)**	2000-2005				3.6%	2.9%	4.3%
g/ Scientific estimates (based on studies by 10 authors)	1994-2009	3.6%	2.7%	4.4%	2.5%*	1.9*	3.1*
Average (b,d,f,g) as a percentage of GDP		3.6%	2.3%	5.5%	2.7%	2.1%	4.0%
Extrapolated to 2009*** in trillion US\$	2009	2.1	1.4	3.2	1.6	1.2	2.3
Memo: IMF 'consensus range'	1998				3.5%	2.0%	5.0%

* Assuming – in line with original FATF estimates – that some 70% of crime proceeds are available for laundering.
** Including components such as mispricing, abuse transfer pricing and fake invoices which are – inter alia – used for tax or customs avoidance.
*** Average proportions applied to global GDP in 2009.

Se estima que los delincuentes, especialmente los narcos, podrían haber lavado aproximadamente u\$s1.600.000.000.000, un equivalente al 2,7% del PBI mundial en 2009, según el informe de UNODC (2011). (Ver Cuadro) Este valor se condice con el rango de 2 a 5% establecido por el Fondo Monetario

⁵ En términos de distribución regional, el mercado de drogas más grande resultó ser Norteamérica con el 44% las ventas mundiales (nivel al por menor), seguido por Europa con 33%, Asia con 11%, Oceanía con 5%, África con 4% y América Latina con 3%

⁶ En la actualidad, la DEA (2016) reporta que según datos del Departamento de la Tesorería de EE.UU., el volumen anual acreencias delictivas en los EE.UU. llega aproximadamente a u\$s 300.000 millones. De ello, el 21%, o sea u\$s 64.000 millones corresponden al tráfico de drogas.

Internacional para evaluar la magnitud del lavado de dinero sobre el total de la masa de dinero que se mueve a nivel mundial. Como contrapartida, se calcula que menos del 1% del total de los flujos financieros ilícitos ha sido incautando y congelando, según el mismo informe, revelando a su vez la ineficacia de los controles en esta materia.

La UNODC también dedujo que las ganancias del crimen generadas en 2009, excepto aquellas derivadas de la evasión de impuestos, pueden haber sido de aproximadamente u\$s 2.100.000.000.000), el equivalente al 3,6% del PBI mundial en ese año. De este total, las ganancias de la delincuencia organizada transnacional -incluyendo el tráfico de drogas, falsificación, tráfico de personas y tráfico ilícito de armas pequeñas- se quedó con la tajada más importante: el 1,5% del PIB mundial y la UNODC calculó que el 70% del dinero habría sido lavado a través del sistema financiero.⁷

Sin embargo, el sistema, así planteado, revela cada tanto sus anticuerpos. El escándalo del banco HSBC en 2012, cuando se comprobó que habían lavado cientos de millones de dólares para cárteles de drogas mexicanos, no se resolvió con ninguna condena penal de alguno de sus directivos involucrado, lo que demuestra un alto grado de imbricación entre el sistema financiero internacional y el lavado de activos. La filtración masiva de documentos de empresas offshore, conocidos como los *Papeles de Panamá*, también proporcionó numerosas pruebas de que, si no existe transparencia con respecto a las personas o las empresas que se esconden detrás de sociedades anónimas pantalla y se benefician de ellas, las medidas de control no pueden ser eficaces

La investigación de UNODC (2011) sugiere que la mayor parte de las ganancias del tráfico de cocaína se lavan en América del Norte y Europa, mientras que las ganancias ilícitas de otras sub-regiones son probablemente blanqueadas en el Caribe. Una vez que el dinero ilegal entra en los mercados financieros y globales, se hace mucho más difícil rastrear su origen, y el lavado de las ganancias ilícitas puede perpetuar un ciclo de criminalidad y de tráfico de drogas.

Otra cuestión clave en la *Cuadrilla de la Desestructuración*: el rol de los laboratorios farmacéuticos. Esta industria tiene un rol multifacético respecto del mundo de las drogas ilícitas: (i) suministra los precursores químicos⁸ para la transformación de la materia prima

⁷ El comercio de drogas ilícitas representa la mitad de todos los ingresos de la delincuencia organizada transnacional y es una quinta parte de todas las ganancias del crimen. El estudio dedicó especial atención al mercado de la cocaína. Los ingresos brutos de los traficantes del tráfico de cocaína fueron de aproximadamente \$ 84.000 millones en 2009. Mientras que los agricultores andinos de coca ganaron cerca de \$ 1 mil millones, la mayor parte de los ingresos generados por la cocaína se concentró en América del Norte (EE.UU. \$ 35 mil millones), seguida por Europa Occidental y Central (EE.UU. \$ 26 mil millones). Aproximadamente dos tercios de ese total pueden haber sido lavados en 2009. (UNODC 2011)

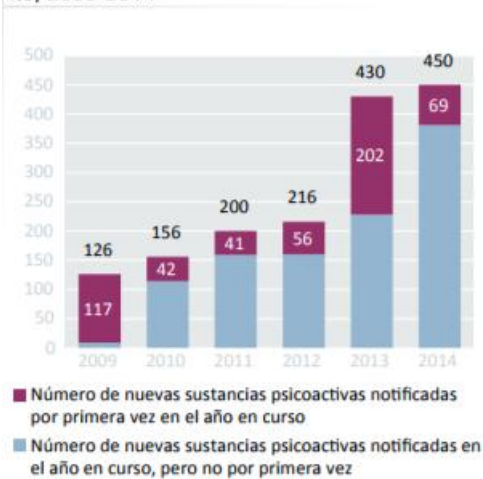
⁸ Los principales precursores a los que se les presta atención a una escala más grande, son éter etílico, acetona, amoníaco, permanganato de potasio, carbonato liviano, ácido clorhídrico, ácido sulfúrico, agentes diluyentes, y los disolventes.

de origen vegetal, (ii) ofrece alternativas para la fabricación de drogas sintéticas y (iii) demanda opio para la fabricación de medicamentos de venta lícita.⁹

En los últimos 20 años, el consumo mundial de opioides (medicamentos que alivian el dolor y se derivan del opio) se ha triplicado. Actualmente, alrededor del 92% de la morfina utilizada en todo el mundo se consume en los países en los que apenas vive el 17% de la población mundial, principalmente los Estados Unidos, Canadá, Europa occidental, Australia y Nueva Zelanda, según el informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE 2015).

Cuando se trata de la influencia de los laboratorios farmacéuticos, hay que tener muy en cuenta que, si bien no se dispone de estimaciones mundiales del consumo para fines no médicos de fármacos de venta con receta, esto constituye un importante problema para la

Número de nuevas sustancias psicoactivas notificadas al sistema de alerta temprana de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2009-2014



Fuente: UNODC, sistema de alerta temprana sobre nuevas sustancias psicoactivas, 2009-2014.

salud pública. Asimismo, aumenta la participación de las sustancias psicoactivas en el mercado ilegal y se multiplica su variedad. (Ver Gráfico)

Hemos calificado de “fracaso” a la Guerra contra las Drogas a partir del evidente crecimiento exponencial del mercado ilegal de estupefacientes. Sin embargo, la mayor evidencia de este fracaso es su enorme incapacidad para revertir el desastre humanitario que están generando las drogas. El año pasado murieron por sobredosis unos 64.000 estadounidenses, casi el mismo número de bajas sufridas en conjunto en las guerras de Vietnam, Afganistán e Irak. ¿Cuál es el mayor problema en EE.UU.? El alto consumo de opioides. Recientemente, el presidente Donald Trump calificó esta problemática como una emergencia nacional (Crow 2017). Los números son más que preocupantes.

Entre 1999 y 2015, 183.000 estadounidenses murieron a causa de una sobredosis con un opiáceo. Y el número de muertes anuales, lejos de disminuir, se ha cuadruplicado en el mismo período, según a los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades de los Estados Unidos (CDC). La agencia gubernamental estima que aproximadamente 2,6 millones de personas son ahora adictas a las drogas derivadas de la adormidera.

Así y todo, desconocemos el verdadero alcance del asunto ya que las estadísticas subestiman la verdadera escala de la epidemia: muchas víctimas no mueren de medicamentos recetados, sino de opiáceos ilegales como la heroína, a los que tienden a cambiar después de

⁹ Solo 18 países están autorizados a producir opio de forma legal, entre ellos Australia y España son los principales productores.

engancharse a analgésicos. El CDC echó luz sobre el tema e indicó que hubo 33.000 muertes de este tipo el año pasado. Las sobredosis de drogas se transformaron, en pocos años, en la principal causa de muerte entre los menores de 50 años.

Mientras las estadísticas gubernamentales sugieren que el total del año pasado podría ser aún mayor, las fuerzas policiales aseguran que están desbordadas y necesitan más recursos para hacer frente a las sobredosis y la delincuencia exacerbada con drogas. En tanto, los hospitales y los centros de salud se están abasteciendo de naloxona, un antídoto caro que puede costar hasta u\$s 470 por inyección, y las agencias locales gastan más en tratamiento y centros de rehabilitación. En Estados Unidos, existen programas que utilizan metadona y otras sustancias, pero por lo regular son muy costosos o es difícil tener acceso a ellos. En consecuencia, solo el 10% de los estadounidenses que luchan contra alguna adicción recibe tratamiento, mientras el Estado sigue gastando millonadas en una *Guerra contra las Drogas* que muestra, a cada paso, la naturaleza de su fracaso.

III. El Largo Camino hacia la Legalización¹⁰

En el período extraordinario de sesiones celebrado en 1998, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió trabajar para “eliminar o reducir considerablemente” la producción y el consumo ilícito de drogas para 2008, y aprobó distintos planes para lograr tal objetivo. Al concluir el decenio, los Estados Miembros expresaron su insatisfacción con los resultados alcanzados y declararon que seguían “profundamente preocupados por la creciente amenaza que representa el problema mundial de las drogas”, estableciendo objetivos para la próxima década y procurando “eliminar o reducir considerablemente la oferta y demanda general de drogas”. (UNODC 2010)

Recientemente, durante la 30ª Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS), que se celebró en Nueva York del 19 al 21 de abril de 2016, se evidenciaron las graves dificultades para avanzar internacionalmente en políticas consensuadas para abordar el problema de las drogas. Se trató de la tercera sesión especial en la historia de las Naciones Unidas dedicada a esta cuestión. Muchos expertos consideraron decepcionante el documento final, ya que adujeron que perpetuaba el enfoque tradicional que ha subsumido a la cuestión de las drogas en un verdadero laberinto de difícil salida. Poco y nada ha cambiado, aun con los resultados a la vista.

En general, los analistas coinciden en que debe hallarse el camino hacia una integración entre tres grandes pilares de la ONU: desarrollo, derechos humanos, y paz y seguridad. Pero los

¹⁰ No se incluye aquí el caso de Portugal que ha seguido una política de descriminalización de algunas conductas relacionadas con las drogas, ya que no se modificó la legislación en materia de tráfico: todavía se encarcela a los traficantes. No se legalizó realmente el uso de drogas; más bien, en vez de que la compra o posesión de pequeñas cantidades (el equivalente de hasta diez días de consumo) sea un delito, se lo considera una falta administrativa.

expertos en su mayoría concluyeron en que -pese a integrar algunos elementos positivos con respecto al acceso a los medicamentos controlados, las intervenciones orientadas a la salud y la proporcionalidad de las penas-, el documento final, en general, prolonga el orden establecido y no hace mención explícita a las políticas de reducción de daños, la despenalización o la abolición de la pena de muerte por delitos de drogas. (TNI 2016)

Cabe aquí la pregunta sobre cómo podría exigírsele a la ONU un consenso sobre la necesidad de un cambio en la manera de afrontar el “problema mundial de las drogas”, cuando algunos países están legalizando el cannabis y otros continúan llevando a juicio a sus ciudadanos por comerciar el cáñamo. En definitiva, a fin de alcanzar los objetivos establecidos para 2019, la comunidad internacional debería mejorar su nivel de entendimiento sobre cómo operan las organizaciones transnacionales ilegales de la droga.

La mutante, compleja y tecnológicamente sofisticada estructura del crimen organizado en nuestros días hace un uso intensivo de las comunicaciones y se aprovecha de todas y cada una de sus innovaciones, obligando a que el propio Estado deba renovar sus métodos y formas de organización para estar a la altura del desafío que le plantea un poder que intenta sobrepasarlo e instaurar sus propias reglas. Ante este desafío, es necesario un replanteo más estructural y de abordaje, ahí donde la legalización crece como alternativa.

La legalización supone la imposición de un sistema a partir del cual se elimina el carácter prohibido de toda la cadena de valor de una sustancia determinada, incluyéndose la producción, distribución, comercio y consumo (Fusero 2016).

La legalización del cannabis está regresando luego de décadas de prohibición absoluta. Fue legal de alguna manera hasta mediados de los años 30' en EE.UU., hasta que la industria farmacéutica se embarcó en una agresiva campaña para criminalizar la venta y el consumo de marihuana, sacándola del mercado legal ante su definitivo avance en múltiples aplicaciones medicinales.

El escenario de la legalización supone que, al poner fin al mercado clandestino, se reduce el potencial grado de corrupción y violencia en la sociedad. Las drogas se abaratan, haciendo caer drásticamente las ganancias del crimen organizado. El gobierno deja de erogar dinero en la lucha contra el narcotráfico, pasa a regular el mercado estableciendo normas de control, y comienza a recaudar impuestos. Finalmente, se establece como prioridad el encuadre sanitario y social de las consecuencias del consumo ilegal y se pone énfasis en el tratamiento a los adictos, como parte de la responsabilidad pública.

III.a. El Caso de EE.UU.

Los primeros Estados en legalizar el consumo recreativo de marihuana fueron Colorado y Washington, en 2012, aunque la normativa recién entró en vigor en 2014. Hasta la fecha, 28 de los 50 estados que componen los EE.UU. han legalizado de algún modo el consumo de la marihuana (Ver Mapa), en lo que se revela como un verdadero viraje en la materia.

década. Recientes estudios identificaron algunas tendencias clave en el desarrollo de esta industria en EE.UU. La primera y más importante es que la legalización ha empujado las fronteras de la ciencia, ampliando el horizonte de investigación y desarrollo sobre el cannabis, algo que abre el camino para ejercer la propiedad genética e intelectual de las plantas (Borchardt 2017). De esta manera, tanto el rápido crecimiento de la actividad como las grandes inversiones en investigación y desarrollo hacen previsible que este mercado pase a estar dominado en un futuro cercano por grandes corporaciones.

Ante este panorama, se plantea un desafío mayor para la industria de la marihuana y, en especial, para su lobby más agresivo: discernir cómo la administración central modificará las leyes federales que hoy afectan su producción y comercialización, ya que la incongruencia del sistema regulatorio no podrá ser sostenida por mucho tiempo más ante el vertiginoso crecimiento de esta actividad.

III.b. El Caso Uruguayo

Desde un enfoque marcadamente diferente del utilizado por los EE.UU., a partir de 2013, Uruguay instaló un sistema de regulación bajo la tutela del Estado de toda la cadena de valor del cannabis, desde su cultivo hasta su consumo con fines recreativos y medicinales y sus utilidades industriales. El Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA) se encarga de la supervisión del sistema. Su misión es asegurar la correcta aplicación de la política nacional de regulación en materia de cannabis, según los objetivos establecidos en la Ley 19.172, en la que se reconoce la necesidad urgente de proponer un nuevo modelo pertinente de combate frontal al narcotráfico.¹²

De esta manera, Uruguay se ha convertido en pionero al legalizar a nivel nacional el consumo de cannabis para uso recreativo. Desde entonces, es el propio Estado el que se encarga de producir la droga y abastecer al mercado junto al producido por el autocultivo para uso personal.¹³ El proceso comenzó con la adquisición, por parte del Estado uruguayo, de una planta de diseño genético propio. Dos empresas resultaron ganadoras de un proceso de licitación, cuyo objetivo producir y distribuir cannabis, mientras que el precio fijado se aproxima al que tenía en el mercado negro. La marihuana no paga IVA y de la parte de los beneficios que recibe el Estado (10% del PVP) se utiliza para el presupuesto del IRCCA.

¹² La Ley 19.172 declara de interés público las acciones tendientes a proteger, promover y mejorar la salud pública de la población mediante una política orientada a minimizar los riesgos y a reducir los daños del uso del cannabis, que promueva la debida información, educación y prevención, sobre las consecuencias y efectos perjudiciales vinculados a dicho consumo así como el tratamiento, rehabilitación y reinserción social de los usuarios problemáticos de drogas.

¹³ Según la normativa vigente, el sistema establece tres formas por las que los residentes en el país acceden a un máximo de 40 gramos de cannabis por mes para consumo personal: por autocultivo (con un máximo de seis plantas por vivienda), por pertenencia a clubes de membresía de hasta 45 integrantes, o adquiriéndola en producto en farmacias previa inscripción en un registro.

En la actualidad, las farmacias comercializan bolsas de 40 gramos de la marihuana del Estado a un precio único de u\$s 1,30. Según recientes reportes de prensa, a comienzos de septiembre de 2017, más de 24.000 personas, de las 55.000 que se estima consumen habitualmente marihuana en este país de 3,4 millones de habitantes, habían ya optado por una de las tres vías de acceso al “cannabis legal”. Según datos del IRCCA, ya hay 64 clubes de membresía que tienen entre 15 y 45 socios; también están los autocultivadores, de los que hay registrados más de 7.000, en tanto que en la lista de adquirentes en farmacias hay más de 14.000 anotados.¹⁴

Al igual que en EE.UU., el avance de la legislación chocó con las contradicciones del propio sistema. Los bancos uruguayos dejaron de habilitar cuentas de las 16 farmacias que venden marihuana legal, debido a trabas impuestas por la legislación vigente en EE.UU. respecto al origen de los fondos. Esta traba generó sorpresa y malestar en Uruguay, en donde no existe un sistema bancario extendido y diversificado, que permita, como en Estados Unidos, el desarrollo del mercado a través de bancas más pequeñas.

El Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) comunicó a las farmacias que habían puesto a la venta la marihuana que ya no podrían tener cuentas en ningún banco. El aviso fue una consecuencia directa del anuncio del Bank of America que declaró que de acuerdo a la normativa federal vigente se impide a las entidades bancarias estadounidenses operar con cualquier institución financiera de todo país que aceptara “dinero proveniente del comercio de drogas”. Asimismo, frente a esta situación, dado que en Uruguay está vigente una ley de inclusión financiera que obliga a todos los comercios a bancarizarse para operar y pagar salarios, diversas empresas privadas que habían invertido en el cultivo de marihuana y en la investigación para desarrollar productos medicinales a partir del cannabis anunciaron que podrían abandonar el negocio e incluso hacerle juicios al Estado.

Ante estas dificultades, lejos de retrotraer la legislación de avanzada, el gobierno de Uruguay anunció que está dispuesto a crear un nuevo tipo de comercio de expendio exclusivo de cannabis, que garantice las mismas condiciones de seguridad, controles de calidad y aspectos sanitarios que las farmacias.

III.c Las Coordinadas de la Legalización

Ante la falta de capacidad de respuesta y resolución de los paradigmas que dominaron el debate sobre la lucha contra las drogas, los anticuerpos sociales, movimientos políticos y culturales, fueron generando senderos alterativos hacia un proceso de legalización, con diversos matices y alcances, pero con la firme convicción de que se hizo en materia de drogas no alcanzó para neutralizar el consumo y, mucho menos, disminuir la conflictividad social en torno a su tráfico. Cabe en este punto una reflexión sobre su desarrollo futuro. La legalización

¹⁴ Ver <http://www.ircca.gub.uy/>

no significa *per se* la liberalización plena de la sustancia en manos del mercado, sino que puede ser complementada con regulaciones. (Fusero 2016).

Se necesitan sociedades más justas, pacíficas e inclusivas, en las que la droga sea quitada del lugar de generadora de violencia y exclusión. El empleo del sistema de justicia penal contra los consumidores de drogas, que suelen pertenecer a grupos vulnerables, ha aumentado en muchos casos su marginación y ha mermado la capacidad de brindar tratamiento a quienes más lo necesitan. Dada esta realidad, el corazón del argumento a favor de la legalización es de orden moral y presenta un amplio consenso de todo el arco ideológico, aunque desde perspectivas diferentes.

Según la mirada individualista, la mejor razón para legalizar las drogas duras es que la gente que desea consumirlas tenga la misma libertad de determinar su propio bienestar como aquellos que consumen alcohol, marihuana o cualquier otra cosa. Según el enfoque comunitario, la legalización eliminaría factores de criminalización de los sectores más desposeídos de la sociedad.

El Premio Nobel de Economía Milton Friedman sintetizó la posición individualista de esta simple manera:

“Legalizaría las drogas sometiéndolas exactamente a las mismas normas que existen hoy día para el alcohol y el tabaco. El consumo de alcohol y tabaco causa más muertes que el de las drogas, con mucho, pero muchas menos víctimas inocentes. Y las principales víctimas inocentes, en esos casos, son los muertos por conductores borrachos. Y tenemos que hacer cumplir la ley contra conducir bebidos, igual que tenemos que hacer cumplir la ley contra las conducción bajo la influencia de la marihuana, lo cocaína o cualquier otra droga. Pero trataría, al menos como primera medida, de tratar a las drogas exactamente de la misma forma que ahora tratamos al alcohol y al tabaco, nada más”.¹⁵

A su vez, la expresión comunitaria fue sintetizada por Noam Chomsky del siguiente modo:

“Resulta razonablemente claro, tanto del registro actual como del histórico, que las sustancias tienden a criminalizarse cuando están asociadas con las llamadas clases peligrosas, o sea que la criminalización de ciertas sustancias es una técnica de control social... si se quiere tratar el abuso de sustancias, el enfoque debe ser la educación, la prevención, la rehabilitación, etc. Eso es lo que hemos logrado con otras sustancias.”.¹⁶

Quedan definidos de esta manera dos escenarios básicos de legalización, en apariencia disímiles, pero centrados en la misma cuestión, a los que se ha caracterizado como

¹⁵ Ver <http://www.liberalismo.org/articulo/350/53/entrevista/milton/friedman/acerca/guerra/>

¹⁶ Ver <https://chomsky.info/20020208/>

legalización de mercado abierto y legalización controlada(Fusaro 2016). A pesar de la simpleza de las argumentaciones, ningún país aún ha legalizado la cocaína, la heroína, o la metanfetamina. Más aún, muchos de los que promueven la legalización de la marihuana marcan una clara distinción entre ésta y las “drogas duras”. Ello es comprensible: el potencial de graves perjuicios resultantes del consumo de marihuana es menor que el de la cocaína, o la heroína o la metanfetamina. En paralelo, se ha estudiado y comprobado que muchas actividades legales causan serios perjuicios, incluyendo la muerte, como el alcohol, la automedicación, la obesidad, entre otras. Un estudio del área de Toxicología del Hospital Fernández de la Ciudad de Buenos Aires reveló que la principal causa de intoxicaciones que ingresaron a ese establecimiento no fue por abuso de sustancias prohibidas, sino por alcohol, seguido del abuso de medicamentos. Sin embargo, no hay voces pidiendo, por ejemplo, la prohibición de la venta de remedios, principalmente porque mientras que son dañinas cuando son mal utilizados, proveen beneficios sustanciales para la gran mayoría de las personas en la mayoría de circunstancias.

En definitiva, el carácter de la legalización a escala global dependerá del tipo de regulación que se imponga al mercado que se genere para las drogas. El balance entre el interés público y el interés privado resultará crucial para signar la suerte futura de la legalización. Si prevalecen intereses de formaciones oligopólicas como ha sido el caso con los laboratorios farmacéuticos o las tabacaleras por sobre los intereses de la salud pública, poco favor se le estará haciendo al bienestar futuro de la población.

La huella abierta por Uruguay nos permite tener una dosis de optimismo respecto del futuro. Pero a la vez nos alerta sobre los obstáculos que habrá que enfrentar para instalar formas de mercado donde prime el interés público.

IV. Conclusiones

Al haber quedado demostrado que prohibir un producto no elimina su mercado, arrastrando las rémoras del pasado y enfrentando los riesgos del futuro, la política de drogas en el mundo avanza hacia la definición de un nuevo marco regulatorio, signado por un debate profundo, intereses cruzados y la evidencia fresca de la aplicación de políticas represivas que revela, día a día, un alto nivel de fracaso.

La estrategia prohibicionista inaugurada por Nixon el 1971 no alcanzó sus objetivos y sólo sirvió como instrumento para dirimir conflictos geopolíticos, desarrollando un espacio de resolución fuera del marco legal, donde se favoreció la colusión de intereses entre el negocio de las drogas ilegales y otras actividades delictivas, que por su envergadura ha llegado a conmover los cimientos del sistema mundial.

El prohibicionismo confinó al mundo de las drogas a espacios y organizaciones que recayeron en el tráfico de armas, personas y sus órganos, la falsificación y el contrabando, la extorsión y los préstamos usurarios, los secuestros y la piratería, así como la violencia contra el medio ambiente. Ante este escenario crítico, el mundo ha comenzado a transitar los senderos de la

despenalización y la legalización de las drogas, con distinto grado de velocidad en diferentes partes de su geografía.

El proceso de gradual legalización de sustancias que se está viviendo hoy en EE.UU. obedece a razones estrictamente referidas a la cuestión de la droga en sí misma y también, como sucediera con la *Guerra a la Drogas*, se imbrica con necesidades del propio gobierno, allí donde se combina la imperiosa necesidad de frenar el desarrollo del terrorismo internacional con la urgencia de eliminar las fuentes del lavado de activos. El objetivo declarado es un futuro donde los gobiernos tenderán a prescindir del efectivo como medio de pago, para así poder evitar una crisis derivada del exceso de endeudamiento global que sufren en la actualidad. Los cuantiosos ingresos que aportaría un posible mercado legalizado de las drogas podrían significar un estímulo para destrabar los procesos de legalización.

En definitiva, este tipo de conclusiones se apalancan con la actitud política del gobierno de EE.UU. frente a la cuestión de las drogas, que no ha estado enteramente determinada por tal fenómeno propiamente dicho, sino que en su diseño e implementación han jugado decisivamente factores políticos y económicos que hacen al sostenimiento de la posición hegemónica de esta potencia a escala global. Es de esperar que, ante el cambio evidente, la posición norteamericana vire en consecuencia y encuentre otro espacio desde donde ejercer su hegemonía.

Uruguay nos está mostrando, en el otro extremo, un intento diferente de legalización donde el Estado juega un rol protagónico interviniendo de manera activa en toda la cadena de valor del cannabis. Este planteo ya ha chocado con los intereses geopolíticos de EE.UU. y corre riesgos de sucumbir ante la presión internacional, sobre todo de los intereses financieros y farmacéuticos, que no querrán perder la tajada de un mercado que –de legalizarse– generará miles de millones de dólares.

En definitiva, la legalización ha empezado a formar parte de las agendas de los Estados. En buena hora. Cuando el uso de los estupefacientes se sistematice y se le genere un marco legal acorde con los intereses de la sociedad, como ocurre con el alcohol y el tabaco, será el paso final para terminar con este multimillonario negocio ilegal, opresivo y mafioso, y se abrirá la posibilidad de generar un marco de discusión serio sobre los alcances sanitarios, investigativos y sociales de una regulación que se definirá entre el control del mercado o la supervisión del Estado.

Será el momento, también, de redactar nuevos y mejores tratados, más reales y humanos, que quiten del medio la tendencia represiva de la *“Guerra contra las Drogas”*. El mundo se debe también un proceso de investigación sobre los abusos cometidos durante esa supuesta guerra, y los Estados que se sumaron a ella deberán rendir cuentas de sus actos. Por último, y no menos importante, resulta imprescindible que en este nuevo escenario se le abra paso a la sociedad civil y sus propuestas en materia de descriminalización, regulaciones estatales y, sobre todo, el derecho al autocultivo para usos recreativos y medicinales.

En base a esta nueva realidad, el debate se hace imperioso y urgente. La humanidad no puede ni debe volver a fracasar en el abordaje de una problemática que genera tanta muerte y desolación, y que fue aprovechada por países poderosos para dirimir cuestiones de geopolítica sin importarles que, en el medio, había gente real, de carne y hueso, muriendo en enfrentamientos que jamás entendieron o cayendo en adicciones tremebundas sin acceso a ayuda de ningún tipo. El debate por la legalización tiene que partir de una premisa ineludible: la dimensión humana de la problemática de las drogas.

V. Bibliografía

BAGLEY, B. M. (2012). "Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major Trends in the Twenty-First Century". Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American Program. <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/BB%20Final.pdf>

BAGLEY, B. M. (2013). "Drug Control Policies in the United States: What Works and What? Patterns, Prevalence, and Problems of Drug Use in the United States," en Bagley y Rosen (eds.) Drug Trafficking, Organized Crime, and Violence in the Americas: Key Trends in the 21st Century, Gainesville, Florida: University Press of Florida.

BORCHARDT, D. (2017). "These Are The Top Five Emerging Trends In The Cannabis Industry" Forbes, Agosto 1º. <https://www.forbes.com/sites/debraborchardt/2017/08/01/these-are-the-top-five-emerging-trends-in-the-cannabis-industry/#3ec7d390cb2d>

CHERNICK M. (2008). "Acuerdo Posible, Solución negociada al conflicto armado colombiano". Ediciones Aurora.

CROW, D. (2017). "US seeks a fix for its opioid addiction". Financial Times, Septiembre 11. <https://www.ft.com/content/4bc03acc-915e-11e7-a9e6-11d2f0ebb7f0>

CUBIDES, F. (2001). "Narcotráfico y Guerra en Colombia: Los paramilitares". <http://fcubides.tripod.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/narcoguerra.pdf>

DAVIS, K. (2017). "Licensed marijuana businesses operate in the shadows without access to banks". The San Diego Union-Tribune, Febrero 18. <http://www.sandiegouniontribune.com/business/sd-me-pot-banking-20170210-story.html>

DEA (2016). "National Drug threat assesment. Summary". US Department of Justice. Drug Enforcement Administration. <https://www.dea.gov/resource-center/2016%20NDTA%20Summary.pdf>

DEL CORRO, F. (2011). "Hace 40 años Nixon anunció la guerra contra el narcotráfico". América Latina en Movimiento. <https://www.alainet.org/es/active/47490>

FUSERO, M. (2016). "Conceptos básicos para un cambio de paradigma posible en las políticas de drogas". www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2016/03/doctrina39135.pdf

JIFE (2015). Informe. https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2015/Spanish/AR_2015_S.pdf

REUTER, P. & GREENFIELD, V. (2001). "Measuring Global Drug Markets. How good are the numbers and why should we care about them?". World Economics Vol. 2, No.4, pp.155-173. http://faculty.publicpolicy.umd.edu/sites/default/files/reuter/files/WEC00080_00204_Reuter.pdf

ROCHA GARCÍA, R. (2010). "Las nuevas dimensiones del narcotráfico en Colombia UNODC". <http://www.ispionline.it/it/documents/T.R.Mafie.Rocha.19.11.pdf>

ROSEN, J. (2014). "The Losing War: Plan Colombia and Beyond". Albany, N.Y.: SUNY Press.

ROSSELLÓ, D. (2016). "Oro intravenoso: geopolítica del opio". <http://elordenmundial.com/2016/12/22/ii-la-media-luna-dorada-afganistan-narco-estado-la-sombra-del-hindukush/>

TNI (2016). "UNGASS 2016: ¿Un consenso roto o a-m-p-l-i-o?". Informe sobre políticas de drogas | 45 | Agosto. https://www.tni.org/files/publication-downloads/dpb_45_sp_15082016_web.pdf

UNODC (2005). "Informe mundial sobre drogas 2005. Volumen 1". Análisis https://www.unodc.org/pdf/research/wdr_Volume1_sp.pdf

UNODC (2009). "Informe mundial sobre la drogas 2009. Resumen ejecutivo". https://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2009/Executive_summary_Spanish.pdf

UNODC (2010). “Informe mundial sobre drogas”. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2010/Informe_Mundial_sobre_las_Drogas_2010.pdf

UNODC (2011). “Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes”. www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf

UNODC (2017). “Informe mundial sobre drogas 2017. Resumen, conclusiones y consecuencias en materia de políticas”. https://www.unodc.org/wdr2017/field/WDR_Booklet1_Exsum_Spanish.pdf

VALENCIA, L. (2007). “Los caminos de la alianza entre los paramilitares y los políticos”. En M. Romero (Ed.), Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos. Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo. <http://www.nuevoarcoiris.org.co>.