

CAPÍTULO III

DROGAS ILÍCITAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

Son múltiples las razones que se pueden señalar para explicar por qué el fenómeno de las drogas ha sido tan polémico en el plano de las relaciones interestatales. Una de ellas, tal vez la principal, obedece a las percepciones ambivalentes sobre sus causas y sus consecuencias. Un informe del Departamento de Estado en 1988 apuntaba: “los gobiernos latinoamericanos aún no reconocen que la coca y su tráfico significan serias amenazas para su propia supervivencia”¹⁴². Con el mismo criterio, ocho años después, el presidente Clinton extendió la misma preocupación para Estados Unidos. En 1996, en los lineamientos del Plan de Seguridad Nacional, el presidente estadounidense homologó a los traficantes de drogas con el terrorismo internacional, identificándolos como una de las “fuerzas destructivas” que se ciernen sobre “la seguridad ciudadana, nuestras fronteras y nuestras instituciones democráticas”¹⁴³. Una percepción sobre el fenómeno que refleja el problema circunscrito a la búsqueda y el resguardo de la seguridad nacional.

La percepción contraria, principalmente para el grupo nutrido de países señalados como productores y de tránsito, el fenómeno de las drogas no sólo es un asunto de seguridad. Es un problema que está asociado con las desigualdades inherentes al orden económico internacional. Sin embargo, consideran, que la principal potencia del orden internacional, apelando a su prestigio y capacidad de proyección, impone su posición, incluso al intentar crear la política antidrogas de los demás países. De esta manera, las percepciones ambivalentes sobre el fenómeno no parecen contribuir a proporcionar una solución o minimización de problema. Así, las relaciones entre Estados Unidos y América Latina sobre el flagelo de las drogas se pueden reducir, según una investigadora peruana, a una situación de forcejeo entre

¹⁴² Citado por Rensselaer W. Lee III. *El Laberinto blanco: cocaína y poder político*. Bogotá: Cerec, 1992. p. 309

¹⁴³ William J. Clinton. *A national security strategy...* Op. cit., p. 15

ambas partes, en las que se condiciona la cooperación y se bloquean las alternativas: “si hay más drogas, no hay ayuda; si no hay ayuda, habrán menos posibilidades de frenar la oferta de drogas”¹⁴⁴.

En todo caso, el problema de las drogas es un problema global y muy particular a cada país, pues si bien las consecuencias viajan por todo el globo: en la forma de dinero “sucio” o en la violencia asociada a su uso y abuso, sus implicaciones internas difieren según los casos. En ello radica el problema de la “solución”, si es que la tiene. Como veremos, la guerra contra las drogas es muy antigua y asociada a imposiciones morales, particularmente con el nacimiento de las grandes religiones universales y después a la competencia interestatal por controlar un comercio que proporcionaba jugosas ganancias. Actualmente, es un problema que tiene origen en causas intrasociales/transnacionales y que tiene un fuerte impacto en las relaciones interestatales.

Es un asunto que, además, divide a la opinión mundial en cuanto a continuar la represión policíaco militar o solucionar mediante la legalización. Mientras tanto, especialistas médicos han llegado a señalar que la erradicación del consumo es imposible, de manera que tendremos que coexistir con ellas. Y, en apariencia, los resultados alcanzados hasta ahora en la guerra contra las drogas parecieran darles la razón. Simplemente, la solución militar no ha dado con ningún resultado. Ahora hay más países involucrados en la producción y el tráfico de distintas drogas y los volúmenes de este comercio medido en dinero aumentan año tras año en todo el mundo.

Por otra parte, las políticas educativas dirigidas para advertir sobre los riesgos del consumo de drogas a la población dan resultados dudosos. En 1997, un estudio realizado en el país proporciona datos alarmantes: un millón quinientos mil jóvenes entre los 13 y los 24 años de edad han probado algún tipo de estupefacientes y entre unos sesenta y cinco mil a ochenta mil niños menores de 12 años han consumido “narcóticos” al menos una vez. El estudio arrojó que la edad promedio de

¹⁴⁴ Elena H. Alvarez. “Economic development, restructuring and illicit drug sector in Bolivia and Peru: current policies”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol. 37, Nro. 3, Fall, 1995. p. 141

contacto con las drogas en los jóvenes venezolanos se redujo de los 15 años en 1993 a los 13 años en 1997¹⁴⁵.

Del mismo modo el estudio destacó que el caldo de cultivo para el aumento del consumo de drogas se encuentra en las condiciones socioeconómicas del país, la distribución desequilibrada del ingreso, el desempleo y subempleo y que 2.500.000 jóvenes no se encuentran dentro del sistema educativo. Si las cifras son cercanas a lo que pasa en la realidad, en virtud de la falta de información precisa, muestran el incremento de un problema que adquiere dimensiones impredecibles.

A.- DE LA PERMISIBILIDAD PAGANA Y LA PUNIDAD CRISTIANA AL CONTROL INTERNACIONAL

Desde la antigüedad se tienen las primeras referencias sobre los efectos que ciertas sustancias ocasionan sobre las sensaciones ordinarias de los hombres. Sin embargo, tras miles de años de su uso, ya sean por razones festivas, terapéuticas o religiosas, las drogas fueron un capítulo olvidado tanto por la historia como por la medicina. Es muy posible, como destaca Antonio Escobedo que esta laguna de conocimientos sobre las virtudes y los peligros de las drogas se deba a que, por una “miopía científica”, nunca asociaron su uso con los valores dominantes de las diversas culturas que las utilizaban¹⁴⁶.

En sus inicios, las drogas fueron consideradas como “sustancias neutras”, cuyos efectos negativos o positivos dependían de la responsabilidad exclusiva de su usuario. Así, podría decirse que durante la prehistoria de las religiones monoteístas, las drogas no fueron consideradas como “una peste moral, desatada como crimen

¹⁴⁵ El estudio fue realizado por la empresa DATOS y el programa del gobierno nacional Alianza para una Venezuela sin Drogas. Cfr. David González. “Las drogas buscan clientes cada vez más jóvenes”. *El Nacional*. 12-10-97. H/8 (Caracas). Un estudio realizado en Estados Unidos entre 1992 y 1995 arrojó que el promedio de edad de contacto de los jóvenes con la marihuana o el hachís es de 12 años. El estudio considera que un 10 % y un 4 % de jóvenes de 14 años usan marihuana y anfetaminas periódicamente, respectivamente. Cfr. “Give their pills, the fuddled masses; America's addiction is not just to illegal drugs”. *The Economist (US)*, May 2, 1998. p. 23

¹⁴⁶ Cfr. Antonio Escobedo. *Historia General de las Drogas*/1. Madrid: Alianza Editorial, 1989. p. 19

contra Dios y el Estado”¹⁴⁷. Por el contrario, las plantas con características psicotrópicas eran consideradas como mágicas, sagradas o como seres vivientes con atributos sobrenaturales, que proporcionaban a ciertos individuos o al común de los mortales un medio para “comunicarse” con otros mundos y seres espirituales.

Esta apreciación del ritual asociado con el efecto alucinógeno de ciertas plantas va a cambiar totalmente cuando se desarrollan las grandes religiones universales, que resaltarán las virtudes de la sobriedad en el pensamiento y la cautividad de las pasiones del cuerpo. Para Escotado, el desarrollo del espíritu de sobriedad en las grandes religiones universales parte de la necesidad de distinguirse de las “religiones paganas”, que se apoyaban en el uso de sustancias psicoactivas. De esta consideración parte la prohibición islámica del consumo de bebidas alcohólicas. Sin embargo, va a ser el cristianismo el que va a sustentar la mayor rigurosidad contra el uso de las drogas. La asociación “demonio-toxicomanía” se realiza con la prohibición moral de consumir la “porquería del diablo”, como la denominó Carlos Magno en el siglo IX, por sus efectos en distorsionar la mente, dañar el cuerpo y crear “ilusiones diabólicas”¹⁴⁸.

Pero, como lo muestra la historia de las grandes religiones monoteístas, esta suerte de persecución sólo se dirigió circunstancialmente contra las drogas. La represión se dirigió, principalmente, sobre las actitudes consideradas como disidentes. El verdadero objeto del ataque fue contra la reinterpretación de los grandes dogmas que se profesaban. La lucha religiosa y política contra todo aquello que pudiese alterar el *satus quo* económico, social, político e ideológico que se erigía en Occidente sobre los pilares de la Iglesia Católica va a dominar la historia del medioevo europeo. Pero la condena moral contra las sustancias psicoactivas va a llegar hasta nuestros días.

La gran hambruna de 1315 a 1317 cerró un período catastrófico para Europa. Había sido precedida por la peste negra y sus consecuencias colaterales. La eliminación de un tercio de la población europea afectó a la actividad económica

¹⁴⁷ Cfr. Peter T. Furst. *Alucinógenos y cultura*. México: Fondo de Cultura Económica, 1980. p. 41. Tómese en cuenta la expresión atribuida al médico griego del siglo II d. C. Galeno: “El alimento es vencido por el cuerpo, mientras el fármaco vence al cuerpo”, que denota la preocupación por conocer las propiedades terapéuticas de las drogas.

¹⁴⁸ Cfr. Antonio Escotado. *Op. cit.*, p. 251 – 262

existente y el orden social que lo sustentaba. Los desplazamientos de la población, procurando salvarse de la gran calamidad ocasionada por las pulgas de las ratas, exacerbó los ya acusados problemas de la mendicidad, del pillaje y de la pobreza. Además, el viejo orden aristocrático-clerical se encontraba amenazado por las exigencias burguesas de libertad económica y de reivindicaciones sociales del vulgo que vivía en la más espantosa miseria. Bajo ese estado de cosas, la iglesia asumió el esfuerzo de reforzar el control ideológico sobre el pueblo para garantizar la continuación del orden señorial. El primer “chivo expiatorio” de la ofensiva religiosa fue el pensamiento señalado como heterodoxo, al que Gregorio IX acusa, en 1232, de “despreciar los sacramentos y consultar a hechiceras”¹⁴⁹.

La institucionalización de la Inquisición en 1320, con la bula papal *Super Illiuspecula* de Juan XXII, inició la cruzada contra toda forma de disidencia. Hacia el año 1484, por la bula papal de Inocencio VIII, *Summis Deseiderates Affectibus*, la Inquisición adquiere poderes ilimitados. En este estado de paranoia religiosa contra los brujos y las brujas aparecen las drogas. La cruzada contra el demonio censuró el uso de toda sustancia psicoactiva, a excepción del alcohol, que pudiese producir trance, euforia o estimulación afrodisíaca. La censura no tuvo el cuidado de examinar la base botánica de los “conjuros”, retrasando la farmacopea europea con respecto a la de las otras grandes civilizaciones de la época. Un ejemplo ilustrador se desprende de las palabras de un muy famoso jurisconsulto en sus *Instrucciones a los jueces en materia de brujería*, que preparó el camino de su tratado *Sobre la demonomanía de los brujos*, Juan Bodino, cuando advierte que: “si se hallare al reo untado de algunas grasas, ello es indicio para el tormento, y más si no pudiera justificar tales grasas, pues es sabido que los brujos se valen comúnmente de tales drogas en sus maleficios”¹⁵⁰.

El Renacimiento europeo va a comenzar a poner freno al paroxismo religioso. Los tratados de humanistas y de médicos rescatan las informaciones terapéuticas de muchas drogas conocidas para la época y comienzan a desmentir la relación demonio-toxicomanía. Después de esto fue sólo cuestión de tiempo para que el análisis farmacológico restaurara las bondades naturales del “caldero de los

¹⁴⁹ Cfr. *Ibid.*, p. 273 - 274

brujos”. La gran labor llevada a cabo por el alquimista Paracelso (1493-1541) de hacer ver al organismo humano como una totalidad y a las dolencias como independientes de ese conjunto, facilitó el camino para que se aceptara el uso de ciertas drogas que ayudaran a expulsar los males del cuerpo. El uso del opio y del láudano como calmantes le permitieron salvar a muchas vidas e inaugurar la farmacopea “blanca” que asimilaría los hallazgos “negros” de la Edad Media¹⁵¹.

La Reforma religiosa liderizada por Martín Lutero (1517) dio un impulso definitivo para la superación de la visión católica sobre las drogas. La industrialización de drogas con fines medicinales en Suiza y en Alemania permitió dar a la investigación farmacológica disciplina e incentivo económico. Por otra parte, alteró la moralidad cristiana sobre las sustancias psicoactivas, permitiendo distinguir entre los fármacos para tratar el dolor y las enfermedades de las sustancias tóxicas o venenos y de las drogas que estimulaban la imaginación y las veleidades eróticas de sus consumidores. Este cambio de percepción también se tradujo en el traslado de la persecución y la prohibición sobre aquellas drogas que no entraban en el circuito económico y comercial oficial. Esto quedó claramente determinado durante los grandes descubrimientos geográficos.

En el año de 1488, Bartolomé Díaz, con la expedición de Vasco de Gama, llega a Calcuta y rompe el monopolio veneciano y musulmán sobre el camino de las especias. Este acontecimiento histórico-geográfico va a abrir una nueva dimensión en la historia de las drogas. Durante los próximos cien años Portugal monopolizaría la ruta marítima, a la que se le agregarían, sucesivamente, Holanda (1598) e Inglaterra con la Compañía de las Indias Orientales (1600). La trascendencia comercial de las nuevas rutas fue decisiva para el ascenso de Europa hacia la dominación del mundo. Para el comercio de las drogas no lo fue menos.

Los navegantes europeos carecían de la proporción de mercancías necesarias que hicieran del intercambio comercial con Asia lo más lucrativo posible, pues tenían que pagar con metales preciosos las especias y sedas que adquirían. Por tal razón se

¹⁵⁰ Cfr. Peter T. Furst. *Op. cit.*, p. 48 – 49

¹⁵¹ Cfr. Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE). *Informe Anual, 1998*. Viena: JIFE- ONU, 1999. p. 7

planteó sustituir la entrega de metales preciosos por la figura del trueque con opio que se producía en abundancia en Persia, en Turquía y en la Península Ibérica. La iniciativa portuguesa fue rápidamente seguida por los holandeses y los ingleses que, poco después, introdujeron la práctica del cultivo del opio en sus colonias del Lejano Oriente, fundamentalmente en La India. Las consecuencias de esta decisión las sufriría China amargamente durante el siglo XIX en las llamadas Guerras del Opio (1839-1858)¹⁵²

Aunque el opio ya se consumía en esas latitudes, las variedades chinas y bengalí eran de calidad inferior a las que se cultivaban en el Mediterráneo y en la cuenca mesopotámica, que tienen una mayor proporción de morfina. La afición a su consumo se generalizó y el comercio comenzó a rendir sus frutos en la cantidad de especies que comenzaron a fluir al continente europeo. Materias preciosas como el azafrán, la nuez moscada, los polvos de platino, el ámbar, el jade y las perlas sirvieron para enriquecer aún más a la farmacopea como a la medicina europea. Y, cuando no, a otros gustos más excéntricos¹⁵³.

En esta época, la moralidad cristiana y la competencia interimperial-comercial se hacían presentes cuando ocurría la urgencia de atrapar en el circuito comercial y económico a las sustancias novedosas. Esta realidad se hizo más clara en el caso de los alucinógenos americanos. Con la conquista de América, Europa tuvo contacto, a través de España y de Portugal, con los amplios y variados conocimientos chamánicos de la botánica del Nuevo Mundo y aunque en los primeros años los tesoros biológicos no entraron en los primeros cálculos de los recién llegados, pronto adquirieron importancia comercial.

La admiración por la variedad biogenética y por los conocimientos indígenas de muchas de sus propiedades motivó la aventura de boticarios y galenos ibéricos en la compilación de los secretos de la herbolaria americana¹⁵⁴. Sin embargo,

¹⁵² Un estudio bien completo sobre las Guerras del Opio puede leerse en: **The New Cambridge Modern History. Historia del mundo moderno: T. XI y XII**. Barcelona: Editorial Ramón Sopena, S.A., 1980.

¹⁵³ Cfr. Peter T. Furst. *Op. cit.*, p. 79

¹⁵⁴ La admiración por la extraordinaria riqueza botánica del Nuevo Mundo y del conocimiento que de ésta tenían las diversas culturas amerindias se refleja en el extraordinario trabajo del médico Francisco Hernández que, entre 1570 a 1580, redactó una *Historia Natural de las Indias* en 17 volúmenes. El original de su obra se perdió en un incendio que sufrió el Escorial en el año 1671, aunque quedó un

el intercambio de conocimientos científicos tropezó con la urgencia de la empresa colonizadora de: cristianización, de colonización y de monopolización de la producción y de las riquezas de los territorios de las nuevas provincias españolas y, más tarde, de las otras potencias europeas. Estas necesidades y prioridades geopolíticas dio paso de una visión idílica inicial sobre el descubrimiento a una de prejuicio racial y demás clichés etnocéntricos. En este punto, renace la visión demoníaco-toxicómana sobre el rito chamánico, lo que condujo a la persecución y a la destrucción de todo el acervo cultural amerindio, cuando la pesquisa inquisitorial “certificó” como cosas del demonio tales prácticas.

Desde luego, como ocurrió en los tiempos oscuros de Europa con las novedades farmacológicas, en el Nuevo Mundo la caza de brujos no se detuvo a realizar un examen objetivo sobre las propiedades químicas del “caldero de las brujas” ni de las razones culturales de su uso. Por el contrario, la tortura y la hoguera fueron la salida que se ofreció para redimir el alma de las seducciones de satanás. Lamentablemente fue el camino que también siguió el conocimiento sobre las propiedades botánicas de tantas hierbas.

El clero clasificó desde un principio a las hierbas maléficas objeto de la acción inquisitorial: el tabaco, el peyote, la coca, el mate, los hongos y las semillas de la virgen. Estas plantas fueron acusadas de proporcionar un contacto directo con el demonio por la vía del éxtasis, de las alucinaciones y de la embriaguez. Pero, consideraciones geopolíticas y comerciales terminaron dando utilidad a las plantas que el clero se apresuraba a censurar.

El tabaco ha sido, sin lugar a dudas, la planta que muestra mejor la escisión entre la moralidad cristiana y el imperativo de control económico de los beneficios que puede aportar el comercio de una droga. Sólo de esta manera se explica que haya sido la droga de más amplia y más rápida expansión en toda la historia humana. La

compendio, publicado en 1651. Para comprender la grandeza del trabajo de Hernández sírvase de comparación que la *Materia Medica* de Dioscórides proporciona noticias sobre unas trescientas plantas en el Viejo Mundo, mientras que la *Historia Natural* examinaba unas tres mil.

Esta desproporción de conocimientos botánicos quedó planteada en la pregunta que en los años 70 se hicieron el antropólogo Weston La Barre y el botánico Richard Evans Shultes: “¿Cómo va uno a explicarse la notable anomalía entre el gran número de plantas psicoactivas conocidas por los primeros americanos, que habrían descubierto y utilizado de 80 a 100 especies y el número mucho menor –no más de 8 ó 10– que como es sabido fueron empleadas en el Viejo Mundo?”. Citados por *Ibid.*, p. 16

hoja o la planta completa se comía, bebía o fumaba a lo largo y ancho del continente americano. Era considerada por los aborígenes como un don especial de los dioses y se le usó en los rituales para entrar en trances extáticos, para fines terapéuticos o, simplemente, para mantener la adicción. Sin embargo, la Inquisición llegó a considerar que esa droga era capaz de “engendrar” insidiosa ficciones demoníacas que se manifestaban en el hecho de “expulsar humo por la boca”¹⁵⁵.

La inquisición contra el tabaco fue abolida por dos factores importantes: el aumento del número de adictos entre los conquistadores y porque España se adelantó a todas las demás potencias en su producción a gran escala y en su monopolización comercial. Una vez que la *hierba nicotiana* entró en el circuito económico y comercial cesaron las presiones moralistas para su prohibición por parte del clero católico español, muy a pesar de la virulenta oposición que mantuvo, por 124 años más, el Vaticano y otros países consumidores¹⁵⁶.

Como el tabaco, la hoja de coca y de mate o té de Paraguay fueron asociadas con la demonomanía y prohibida la producción y el consumo, muy a pesar que en 1570 se asociaban la ingesta de hoja de coca para vencer la fatiga en el Altiplano peruano y del mate en emplastes medicinales y estimulante cotidiano, similar al café, al té o al chocolate. Pero, como ocurrió con el tabaco, el consumo se difundió entre los españoles y la óptica mercantil se apoderó de la escena.

Así, durante la explotación de las minas de plata del Potosí se requirió del consumo de cien mil cestas de coca, calculadas en unas mil trescientas toneladas de hojas, por año para hacer frente al cansancio y el hambre de los indígenas y aumentar la producción minera. Hacia el año 1573, por Ordenanza del virrey Francisco de Toledo, el 10 por ciento del valor generado por el cultivo y la comercialización de la coca pasaba a manos de la iglesia, convirtiéndose en el diezmo principal de los

¹⁵⁵ Cfr. Antonio Escohotado. *Op. cit.*, p. 349

¹⁵⁶ España e Inglaterra gravaron la importación de tabaco en el 1611 y 1612, respectivamente. Esto le proporcionó cuantiosos ingresos a la hacienda pública de ambos reinos. Sin embargo, la iniciativa española e inglesa tardaría más de un siglo en ser adoptada por el resto de los países europeos; mientras tanto, la virulencia opositora al hábito de fumar tabaco llegó a los extremos de aplicarse la pena capital en algunos reinos alemanes, en el imperio Otomano, en Persia y en la China del último Ming. En 1642, Urbano VIII excomulgaba a los fumadores que fueran sorprendidos cerca de las iglesias. Esta medida se mantendría hasta 1725 cuando Benedicto XIII aceptó la “embriaguez seca”. En la Rusia del zar Miguel Fedorovitch se le cortaba la nariz al fumador y a su proveedor, medida que Pedro El Grande renuncia a continuar a principios del siglo XVII. Cfr. *Ibid.*, p. 352

obispos de Lima y del Cuzco. La misma Ordenanza sostenía que el tráfico y el consumo de las hojas de coca eran “necesarios para el bienestar de los indios”¹⁵⁷.

En los siglos siguientes, el uso de las drogas llegó a “disfrutar” de una cierta tolerancia social por varias razones asociadas entre sí. Las sustancias narcotizantes, depresoras o estimulantes existentes en las plantas de coca, de marihuana, de opio y de amapola, por citar algunas, estaban siendo objeto de análisis bioquímicos en un momento histórico en que la ascendente ciencia médica le había declarado la guerra al dolor y a las infecciones. El paréntesis moral que exigía esta noble empresa, sin embargo, fue seguido por otros propósitos antiéticos: el recurso comercial que ofrecían las drogas y un arma política para penetrar en Asia¹⁵⁸. Aspectos que quedaron evidenciados en las Guerras del Opio, a partir de 1839, y su incorporación al renglón de mercancía en el Tratado de Tientsin de 1858 que impuso Gran Bretaña a los chinos.

Sin embargo, la permisibilidad y la libertad comercial sobre el opio comenzaron a tener problemas cuando aparecieron los síntomas de adicción a la morfina en Europa y en Estados Unidos. Pero, principalmente, a la competencia comercial del opio. Así, antes de 1909, se exportaba anualmente una media de 132 toneladas de morfina de Gran Bretaña a China y, hasta ese año, las exportaciones se consideraban legales. Pero, los primeros cálculos sobre las necesidades mundiales de morfina para fines terapéuticos, efectuados por la Sociedad de Naciones en 1931, eran de sólo 10 toneladas. Hoy en día el consumo total anual de morfina en el mundo es de unas 16 toneladas¹⁵⁹. La competencia comercial desleal, que afectó la calidad

¹⁵⁷ Citado por *Ibid.*,

¹⁵⁸ El consumo de opio para fumar se extendió dando lugar a un aumento importante del cultivo de adormidera y de la producción de opio en China. En 1906, se produjeron en China 30.000 toneladas de opio; en el mismo año se importaron en el país otras 3.500 toneladas. Así pues, a principios del siglo XX se calcula que el consumo, tan sólo en China, era superior a las 3.000 toneladas de equivalente en morfina. En comparación con esa cifra, en la actualidad, el consumo mundial de opiáceos para fines terapéuticos asciende a unas 230 toneladas anuales de equivalente en morfina, mientras que el consumo ilícito de opiáceos se calcula en unas 380 toneladas anuales de equivalente en morfina. Según la JIFE, estas cifras ponen de manifiesto que la situación actual de la adicción a los opiáceos (principalmente a la heroína), si bien es grave, no es en modo alguno comparable con la adicción epidémica que existía cuando los estupefacientes podían conseguirse fácilmente sin que estuvieran limitados a fines médicos. Cfr. JIFE. *Op. cit.*, p. 19

¹⁵⁹ El incremento del comercio británico de opio y morfina sólo reflejaba que el número de adictos a la morfina aumentaba en China y otros países asiáticos. En 1914, sólo en la China, se llegó a reportar la existencia de 10 millones de toxicómanos. Sin embargo, el comercio ilícito había llegado para

del opio y de la morfina, y el aumento de los toxicómanos en el mundo obligó al gobierno de Estados Unidos a convocar, en 1909, la realización de una conferencia internacional con la finalidad de discutir medidas que contribuyeran a la supresión gradual del hábito de fumar opio, a la eliminación del contrabando y a la fiscalización de su producción. Conocida como la Comisión del Opio, la iniciativa estadounidense reunió en la ciudad china de Shanghai a representantes de Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia, Japón, Holanda, Persia, Portugal, Siam y China, siendo sus resultados adoptados por la legislación federal estadounidense *Opium Exclusion Act* del mismo año.

Las disposiciones de esta primera convención internacional sobre la fiscalización de drogas tenían como objetivo impedir el envío de cantidades indeseadas de estupefacientes a los países importadores. Pero pronto se vio claramente que sin un sistema de información y de vigilancia no sería posible verificar si los países exportadores cumplían o no con las disposiciones del tratado. Al mismo tiempo, la debilidad de los controles nacionales de algunos países exportadores y la actividad de algunas empresas productoras y comerciales sin escrúpulos obstaculizaron los esfuerzos por impedir la exportación de opiáceos a los países con problemas de uso indebido de drogas¹⁶⁰.

La iniciativa de Washington tenía una amalgama de razones, entre los que se cuentan el profundo interés de asumir el liderazgo moral del mundo¹⁶¹; el deseo de

quedarse. En 1920, Japón envió a China casi 30 toneladas de morfina y según la Sociedad de Naciones, en el quinquenio siguiente, desde 1925 a 1930, se introdujeron de contrabando en China al menos otras 72 toneladas de morfina. Cfr. *Ibid.*, p. 23

¹⁶⁰ Cfr. *Ibid.*, p. 33

¹⁶¹ El planteamiento que afirma que la política internacional de un país debería tener como objetivo la promoción del bien pertenece a la Teoría Idealista de las Relaciones Internacionales. Con ello, no reconoce los problemas que surgen del dilema de seguridad y del poder, sino que sustenta sus proposiciones en la fe del progreso de la naturaleza humana, por lo que no es determinista como el Realismo Político. Sobre esta base, el Idealismo, fundado en un radical racionalismo cree que es posible inaugurar un orden mundial moral, donde sea posible la armonía de intereses. Cfr. Arenal. *Op. cit.*, p. 19.

Su principal precursor en el siglo XX fue el presidente estadounidense Woodrow Wilson, quien sostenía que la paz depende de la difusión de la democracia, que los Estados serán juzgados por las mismas normas éticas de las personas y que el interés nacional fundamental debe ser el de adherirse a un sistema universal de derecho. Wilson fue el heredero de toda la práctica de principios que habían establecido los fundadores de Estados Unidos en materia de política exterior y que su aislacionismo internacional y el desarrollo de sus instituciones políticas y prácticas ciudadanas les permitió madurar. Por ello, en el discurso que dirigió al Congreso de Estados Unidos, para solicitar la declaración de guerra a las potencias centrales, el 2 de abril de 1917, señala que: "Nuestro motivo no deberá ser la

revertir la resistencia china a las inversiones estadounidenses¹⁶²; crear en Asia una zona libre de interferencias coloniales y resguardar la salud pública nacional ante el aumento del consumo de opio entre la población blanca¹⁶³.

venganza, ni la afirmación victoriosa del poderío físico de la nación, sino únicamente la reivindicación del derecho, del derecho humano, del cual sólo somos un adalid (...) Nuestro objetivo es de reivindicar los principios de paz y de justicia entre los seres que pueblan el mundo, en contra del poder egoísta y autócrata, así como erigir entre las sociedades realmente libres y autónomas del mundo tal concordancia de propósitos y de acción que, desde ese momento, se garantice la observancia fiel de dichos principios". Cfr. Woodrow Wilson, "Se debe salvaguardar el mundo en pro de la democracia". En: J.A. Vázquez (Comp.) *Op. cit.*, p. 32-33

¹⁶² En 1900, La situación de China distaba muy lejos de la de Japón. Durante siglos había sido el país más grande del mundo sujeto al control de un único aparato administrativo centralizado. Con respecto a los demás países del Lejano Oriente, China no los consideró como "iguales", sino como Estados "tributarios" y, económicamente, su inicial esplendor tecnológico fue perdiendo el dinamismo y no se tradujo en su efectiva aplicabilidad a todas las áreas de la economía.

Su contacto comercial con Occidente fue fruto de la imposición y en ningún momento la decadente dinastía Manchú supo aprovechar las innovaciones para reformar a la burocracia decrepita china para aprovechar el dinamismo de los nuevos tiempos. Así, las dificultades de los comerciantes occidentales fueron aprovechadas por sus metrópolis para imponer condiciones y las demostraciones de fuerza culminaron con la firma de acuerdos que sólo beneficiaban a las potencias europeas. En la guerra de 1839 con Gran Bretaña, se inician los tratados desiguales que consistían en: libre comercio portuario, aceptación de límites arancelarios, imposición del derecho de extraterritorialidad a los residentes extranjeros. Gran Bretaña obtuvo Hong Kong, que se sumó a la ya existente colonia portuguesa de Macao. La acción inglesa fue seguida por Alemania, Estados Unidos, Rusia, Francia y Japón, en una carrera por arrancar concesiones mineras y derechos en la construcción, administración y seguridad de los ferrocarriles. En fin, todas las potencias estaban en la lucha de "repartirse" a China y no lograron por varias razones, siendo la más importante el recuerdo de la "grandeza" china, a la desconfianza mutua de todas las potencias intervencionista y a que Estados Unidos aplicó a China una política de "puertas abiertas" fundada en la "igualdad de oportunidades" para los súbditos de todas las naciones, por lo que ninguna potencia llevó sus demandas a un límite que pudiese conducir a la guerra con cualquier otra que albergara las mismas pretensiones. Cfr. Mowat, C.L. (Director). *The New Cambridge Modern History. Historia del mundo moderno: T. XII Los grandes conflictos mundiales, 1898-1945*. Barcelona: Editorial Ramón Sopena, S.A., 1980.

¹⁶³ Cfr. Rosa Del Olmo. "Drogas: distorsiones y realidades". *Nueva Sociedad*. N. 102, Julio-Agosto 1989. (Caracas). p. 81. También a Bayardo Ramírez Monagas y otros. *La cuestión de las drogas en América*. Caracas: Monte Avila Editores, 1991. p. 307 y ss.

En Estados Unidos hasta 1906 no hubo ninguna ley para regular y limitar la venta de preparados farmacéuticos que contuviesen estupefacientes. Según un informe del Gobierno de 1902, sólo entre el 3 y el 8% de la cocaína vendida en Nueva York, Boston y otras zonas metropolitanas se utilizaba para aplicaciones médicas u odontológicas. En 1905 se estimaba en 50.000 el número de medicamentos patentados con ingredientes secretos. Muchos de estos productos contenían cocaína, opio, morfina u otras drogas peligrosas. Asimismo, en 1914, más de 1.000 fabricantes comercializaban productos que contenían opio, morfina, heroína o cocaína. Según un informe oficial, aproximadamente el 90% de los estupefacientes se utilizaban con fines no terapéuticos. En 1914, el consumo anual de opio per cápita en los Estados Unidos era muy superior al de los países europeos, en los que la venta de opio y otros productos farmacéuticos estaba monopolizada por un sistema farmacéutico bien reglamentado. En Estados Unidos, la Ley de drogas y de alimentos no adulterados de 1906 exigía que figurasen en las etiquetas de los medicamentos patentados las drogas que contenían, pero la aplicación de dicha disposición sólo quedó garantizada en 1914, fecha en que se aprobó la Ley Harrison sobre estupefacientes. Según un informe oficial, en 1912 hubo más de 5.000 muertos en Estados Unidos por causas asociadas al consumo de la cocaína y de la heroína, a lo cual contribuyó notablemente la posibilidad de obtener libremente dichos estupefacientes. Cfr. JIFE. *Op. cit.*, p. 35

Pero, también, existían otros propósitos. Hacia el ámbito interno el gobierno esperaba aprovechar las expectativas que generaban los encuentros internacionales para presionar al Congreso en la adopción de una legislación federal antidrogas, tal y como ocurrió con la *Harrison Act* de 1914, contra el opio y la cocaína; la *Marihuana Tax Act* de 1937 y la *Boggs Narcotic Control Act* de 1956, que impone la pena de muerte a cualquier adulto que ofrezca o venda heroína a un menor. Hacia el ámbito externo, consideraba necesario sistematizar la normativa internacional de la lucha antidrogas. Propósito que se comenzó a cumplir con la Conferencia de la Haya de 1912, que sentó como cuestión de Derecho Internacional la fiscalización de los estupefacientes¹⁶⁴.

Siempre bajo la iniciativa estadounidense se produjeron: el Convenio sobre el Opio del Lejano Oriente (1925), de donde surge la primera organización controladora de la producción y el comercio de estupefacientes, el Comité Central Permanente y todo un sistema de certificaciones para la exportación e importación de drogas¹⁶⁵. Las convenciones de Ginebra y Bangkok (1931), que establecieron el uso médico y científico de toda la producción de estupefacientes a nivel mundial. La Convención de Ginebra de 1936, que estructuró un sistema de sanciones sobre el contrabando de estupefacientes.

A propósito de la creación de las Naciones Unidas, se produce el Protocolo de París de 1946, que transfirió a la máxima organización mundial la competencia fiscalizadora de la producción y del comercio de sustancias tóxicas con fines legales. Dos años después, en 1948, se extendió la fiscalización a los compuestos derivados de las drogas tradicionales (opio, cannabis y hoja de coca) cuyos componentes químicos intensificaban más allá de lo normal a los efectos naturales. En 1953, un nuevo Protocolo sobre el Opio reafirmó la disposición de la producción de drogas para el uso médico y científico, extendiendo la fiscalización al cumplimiento de cuotas de exportación¹⁶⁶. De este período nos viene la Convención Única sobre

¹⁶⁴ Cfr. CONACUID. *Información sistemática de las normas internacionales y nacionales que rigen la materia del tráfico de drogas*. Caracas: Consejo Nacional Contra el Uso Indebido de las Drogas (CONACUID), 1986. p. 4

¹⁶⁵ Cfr. Rosa del Olmo. *Op. cit.*, p. 82

¹⁶⁶ Cfr. CONACUID, 1986. p. 4

Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1961, firmada en Viena, y que entra en vigor en 1964.

La Convención Única de 1961 derogó toda la legislación internacional anterior y, al mismo tiempo, codificó y sistematizó las normas sobre el uso indebido de estupefacientes dispersas en los instrumentos jurídicos internacionales. También, simplificó los procedimientos administrativos de fiscalización con la creación de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) y extendió la supervisión al cultivo de las plantas que se utilizan como materia prima para la elaboración de los estupefacientes. En cumplimiento de las responsabilidades que se le han asignado, la Junta utiliza los datos estadísticos y demás información recibida por los gobiernos para efectuar un análisis de la elaboración clandestina y del comercio ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas en el mundo. También tiene la potestad de determinar si los gobiernos han aplicado estrictamente las disposiciones de los tratados que los obligan a limitar a fines médicos y científicos la utilización de las drogas. La Convención Única fue parcialmente modificada en 1972. El Protocolo modificador consistió en la adopción de medidas que contribuyeran a adoptar medidas que contribuyeran a la rehabilitación y el tratamiento de los toxicómanos. Con ello, el toxicómano adquiere la figura jurídica de paciente y no responsable directo de sus actos¹⁶⁷.

En 1971, se refuerza la posición anterior cuando se suscribe el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas que establece la prohibición del tráfico ilícito de estupefacientes, y, en 1988, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas refuerza el llamado a la cooperación internacional en la lucha contra este flagelo, pronunciándose contra la producción clandestina y el tráfico ilícito. Con este último convenio se refuerza la posición de que el consumidor es un enfermo, por lo que se infiere que la responsabilidad de su enfermedad está en el productor y en el traficante.

Como en los tiempos del dominio religioso, el problema de las drogas supuso ser una amenaza superior a muchas otras existentes. La Guerra Fría no impidió que el Este y el Oeste cooperasen en la preparación y la aprobación de la Legislación

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 6

internacional contra las drogas. Sin embargo, el esfuerzo estadounidense de homogeneizar y hacer a la normativa internacional obligatoria mundialmente chocó con obstáculos importantes. Primero, el consumo de drogas no tenía el mismo impacto en todas las naciones, por lo que era percibido como el problema de algunas sociedades que se enfrentaban a su propio desmoronamiento moral y social. Segundo, los convenios internacionales perdieron en perspectiva la situación interna de muchas naciones sobre la producción de la materia prima de los estupefacientes. Por lo general, los campesinos en Asia y en los Andes han cultivado el opio o la coca durante cientos de años y de un momento a otro se encontraron con la exigencia internacional de regular su producción y, cuando no, de eliminarla. Tercero, esto hizo que muchos gobiernos ratificaran los convenios muy lentamente¹⁶⁸ o no proporcionaran la información acerca de su propio problema de las drogas¹⁶⁹. Cuarto,

¹⁶⁸ En 1998, a la **Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes** y a su el Protocolo de 1972 los habían ratificado 166 Estados, los 25 Estados que todavía no son partes, 8 se encuentran en África, 3 en América, 6 en Asia, 3 en Europa y 5 en Oceanía. Hasta la fecha, Azerbaiyán y Georgia son los dos únicos Estados de la antigua URSS que todavía no han manifestado la intención de declarar su adhesión a la Convención de 1961.

Algunos Estados, a saber, Azerbaiyán, Belice, Bhután, Guyana, la República Unida de Tanzania y San Vicente y las Granadinas -que ya son partes en el tratado más reciente sobre fiscalización internacional de drogas: la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, todavía no lo son en la Convención de 1961. Afganistán, Argelia, Belarús, el Chad, Irán, Marruecos, Myanmar, Nicaragua, Pakistán, Lao, Turquía, Ucrania y Zambia continúan siendo partes en la Convención de 1961 únicamente en su forma no enmendada. Todos ellos se han adherido al Convenio de 1971 y/o a la Convención de 1988. El otro Estado parte en la Convención de 1961 que todavía no ha ratificado el Protocolo de 1972 es Liechtenstein.

El **Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971** fue firmado por 158 Estados. En 1998, se adhirieron: El Salvador, Georgia, Mozambique, Namibia, Palau y Viet Nam. De los 33 Estados que todavía no son partes del Convenio de 1971, 10 se encuentran en África, 5 en América, 8 en Asia, 4 en Europa y 6 en Oceanía. Algunos Estados, Azerbaiyán, Belice, Bhután, Haití, Honduras, Irán (República Islámica del), Kenya, Nepal, la República Unida de Tanzania, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas no se han adherido al Convenio de 1971, aunque son de la Convención de 1988.

La **Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988** ha sido ratificada por 148 Estados, el 77 % de los países del mundo. En 1998 se adhirieron Georgia, Iraq, Lituania, Mozambique y Viet Nam se han adherido a la Convención de 1988. Al, casi 10 años después de su aprobación, son partes en dicha Convención un total de 148 Estados, es decir, el 77% de los países del mundo, así como la Comunidad Europea. De los Estados que todavía no son partes de la Convención de 1988, 15 se encuentran en África, 10 en Asia, 7 en Europa y 11 en Oceanía.

Cfr. JIFE. *Op. cit.*, p. 63

¹⁶⁹ La presentación de información puntual y exhaustiva a la Junta, como se requiere en virtud de la Convención de 1988, es un indicador de la existencia de mecanismos adecuados para vigilar los precursores y de una coordinación apropiada entre los organismos estatales encargados de la reunión de datos. En 1998, para el primero de noviembre, un total de 104 Estados (entre ellos nueve Estados miembros de la Unión Europea) y territorios habían presentado información correspondiente a 1997 de

la cruzada contra las drogas en Estados Unidos ofrecía una imagen internacional de rotundo fracaso, pues el consumo aumentaba año tras año. Como reporta el Instituto Nacional sobre el Abuso de Drogas de Estados Unidos, creado a partir de la Comisión Presidencia sobre Drogas del presidente Kennedy (1963), el número de adictos al uso de la heroína por vía intravenosa ha permanecido estable desde 1982: 492.000 adictos, de los cuales la mitad viven en Nueva York¹⁷⁰.

Los esfuerzos morales y legalistas han venido a sustituir la relación demono-toxicomanía y las naciones productoras a los brujos y sus calderos. Es obvio que la percepción sobre el fenómeno tiene que ser ambivalente cuando el problema de las drogas es asociado a la producción y no a un problema educativo, económico y social interno de los países. Pero, las percepciones del problema pueden no contrastar con esa realidad en lo inmediato, sino adoptar formas tergiversadas como ocurrió en la Edad Media.

En el caso del cruzado antidrogas del siglo XX, Estados Unidos, el consumo de opio, de cocaína y de marihuana estuvo asociado tradicionalmente a grupos minoritarios, principalmente a los afroamericanos. Posteriormente, se le asoció a los inmigrantes asiáticos e hispanos. Esto hizo que el problema fuera percibido por muy largo tiempo como un asunto cultural que bien podía tolerarse porque estaba circunscrito a los ghettos sociales. Internacionalmente, el cruzado percibía el problema de las drogas como un asunto localizado a países con tradiciones en su consumo¹⁷¹.

conformidad con el artículo 12 de la Convención de 1988. Esa cifra representa sólo el 50% de los 210 países y territorios a los que se ha pedido que presenten dicha información, porcentaje similar al de años anteriores (el 51% en 1996). Pero la regularidad no parece ser la regla. Casi la mitad de los países adscritos a la Convención no han presentado los datos requeridos correspondientes a 1997. Otros desde mucho antes: Argentina, Canadá, Venezuela y Yugoslavia, no los han presentado desde hace por lo menos dos años. En 1997, la Unión Europea no presentó esa información en nombre de sus Estados miembros. Cfr. *Ibid.*, p. 123

¹⁷⁰ Cfr. Melinda Liu. "The curse of 'china white'". *Newsweek*. October, 14 1991. p. 11. Los datos estadísticos sobre el número de usuarios de drogas ilícitas no son confiables, someten a la confusión y son tergiversados. En 1979, por ejemplo, se hablaba de la existencia de 25 millones de drogadictos en Estados Unidos, mientras que en la actualidad se acepta que son un problema para alrededor de 6.5 millones estadounidenses. Cfr. Bob Curley. "Drugs demand distinction between rights and responsibilities". *Alcoholism & Drug Abuse Week*, Vol. 7, Nro. 19, May 8, 1995 p. 23

¹⁷¹ En esa lógica se desprende la siguiente información de la JIFE: A comienzos del siglo XX, el consumo (o uso indebido) de drogas como el hábito de fumar opio en China, Birmania, Persia, etc., la ingestión de opio en la India y otros países asiáticos, el consumo de cannabis en la India (charas, ganja, bhang), Egipto (hachís) y Marruecos (kif) y la masticación de coca entre las tribus indígenas de América del Sur se consideraban fenómenos "locales". En esa época, sólo la exportación lícita e ilícita de opio (de los países asiáticos), morfina, heroína y cocaína (de los países europeos) a China y el

El problema trasciende cuando miembros del grupo dominante nacional asume la práctica de su consumo. La *Harrison Act* y la *Marihuana Tax Act* fueron sancionadas para frenar tales prácticas de difusión interracial en Estados Unidos. Sin embargo, lejos de acometerse a la tarea de frenar y penalizar el consumo, una acción que tropezaría con las tradiciones constitucionales estadounidense, particularmente con la Enmienda 18 que establece el derecho inalienable de cualquier estadounidense de abusar de sí mismo¹⁷², prefirieron imponer y sancionar su producción en el exterior.

En el fondo, señala la profesora Rosa Del Olmo, apoyada en el trabajo de Jerald W. Cloyd, la cruzada moralista de Estados Unidos en asuntos de drogas obedece más a frenar la competencia laboral que tenía la población media blanca en períodos de crisis económica y de escasas fuentes de trabajo. La presión sobre fuentes laborales en períodos de depresión económicas, por ejemplo la crisis de 1929, “coincide”, con la prohibición legal al uso de la cocaína, la marihuana y el opio, en cuanto a drogas asociadas con negros, hispanos y chinos¹⁷³. Sin embargo, argumenta, en América Latina también se pueden encontrar la misma relación racial-social del uso de drogas. Nos explica: “en los países de la región andina, cuando la posibilidad de ascenso social de la población indígena se convirtió en una amenaza. Asociarla con la masticación de la hoja de coca le permitió a la clase blanca dominante reforzar su superioridad e identificar como símbolo de estilo de vida y *status* social inferior. Expresiones como *cholo coquero* se convirtieron en insulto”¹⁷⁴.

contrabando de hachís a Egipto (procedente de otros países del Mediterráneo oriental) se consideraban aspectos internacionales del problema de la droga. No obstante, hace 100 años ya era evidente que los países “consumidores” (o “víctimas”), como China, no podían hacer frente a sus enormes problemas de drogadicción sin la colaboración de los países que producían y fabricaban las drogas y que los países “proveedores” no podían negar su responsabilidad en la evolución de los problemas de la drogadicción en otros países, problemas que podían extenderse a sus propios países productores. El reconocimiento de esos hechos dio lugar a la primera forma de cooperación internacional en el ámbito de la fiscalización de drogas. *Op. cit.*, p. 15

¹⁷² Cfr. Bob Curley *Op. cit.*, p. 24

¹⁷³ La profesora de la Universidad Central de Venezuela cita a Cloyd: “los chinos constituían un significativo sector económico dentro de la producción de la costa Oeste; los negros amenazaban abandonar el sistema de producción del sur algodónero y los mejicanos constituían la mayor fuerza de trabajo dentro de la economía del Sudoeste(...) en su conjunto fueron visualizados como factor amenazante para la hegemonía de la sociedad blanca y, como tal, era lógico que se gestara un movimiento para aislarlos y dominarlos legalmente. La legislación antidroga les proveyó un corredor simbólico que condujo a ese objetivo”. Rosa del Olmo. *Op. cit.*, p. 84

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 85

No es absurdo pensar, como señala Umberto Eco, que en Estados Unidos hasta fumar es un asunto de pobres¹⁷⁵. Pero, la tergiversación va más lejos aún. La principal clientela de las drogas se encuentra en los sectores más marginales de la sociedad, sean en el Norte o en el Sur, por lo que el carácter de su combate es de tipo represivo-legal. Como lo reflejan las estadísticas de la violencia urbana, la caza de brujas ocurre, fundamentalmente, sobre los más pobres y marginados de la sociedad. Por una visión racista de la condición socioeconómica, a los pobres se les asocia como principales consumidores de drogas, sin profundizar en las múltiples causas asociadas a su uso y abuso¹⁷⁶.

Pero, nada se ha hecho contra esa malinterpretación. El general Barry McCaffrey, director de la Oficina de la Política Nacional sobre el Control de Drogas de Estados Unidos, quien se ha autocalificado como “partidario” de que aumente el esfuerzo sobre el tratamiento del problema a nivel del consumo, señaló recientemente: “no podemos resolver el problema deteniendo gente”¹⁷⁷. El problema es que justamente se sigue haciendo eso, por lo que la percepción de que es un asunto de “justicia criminal” prevalece cuando son atrapadas personas de bajos recursos y de “salud pública” cuando son “niños de bien”. El resultado ha sido el desarrollo del peor cáncer sin que los agente inmunodefensores sepan a ciencia cierta hacia dónde dirigir su ataque.

En todo caso, cualquiera que sea la justificación moral, política, económica, religiosa o de seguridad de la cruzada contra las drogas, la realidad muestra varios aspectos interesantes. El combate contra las drogas es un asunto de antiquísima data y ocurre en determinados ciclos de tiempo, particularmente cuando hacen su aparición sustancias que no forman parte del circuito económico y comercial formal, como lo muestran el tabaco y el opio. Cuando surge una nueva droga y otros comerciantes se

¹⁷⁵ Cfr. Umberto Eco. “Ahora resulta que fumar es cosa de pobres”. *El Nacional*. 9-03-97. G/2. (Caracas).

¹⁷⁶ La población penal estadounidense de 1,8 millones de reos casi se ha cuadruplicado desde principio de la década, como reportó la Comisión Federal de Sentencias. Para 1980 sólo el 6 % de los prisioneros estatales habían sido condenados por delitos relacionados con las drogas. En 1996 el porcentaje aumentó a un 23 %. En las cárceles federales el aumento fue más drástico, pasando de 25 % en 1980 a 60% en 1996. El problema es, asegura el juez californiano, Terry Hatter, que el 36 % de los infractores de la ley son “delincuentes de bajo nivel, vendedores no violentos de poca monta”. Citado por Jonathan Alter. “Drogas: un nuevo debate”. *Newsweek en español*. Septiembre 8, 1999. p. 24

¹⁷⁷ Citado por *Ibid.*,

activan los circuitos sociales y morales de punidad. Esta punidad llega a su fin y la permisibilidad ocurre cuando el comercio desleal es controlado y la nueva droga entra a formar parte del circuito comercial oficial. Quién sabe si la brecha entre punidad y permisibilidad comenzó a romperse a favor de la cocaína hace unos cien años atrás con la experiencia de Stepan Co. de Maywood, Nueva Jersey. Esta empresa tiene el monopolio de producción legal de cocaína de la más alta pureza en Estados Unidos. Esta compañía importa de los mismo productores cocaleros de Bolivia y Perú que proveen a los traficantes ilegales de cocaína, unos 175.000 kilos de hojas de coca. Con eso, señala la Agencia Federal de Lucha contra las Drogas de Estados Unidos (DEA) "se pueden fabricar unos 1750 kilos de cocaína, o 20 millones de dosis ilegales de crack que valdría unos 200 millones de dólares si se vendiera en las calles de Nueva York"¹⁷⁸.

La cocaína produce un tinte que es usado como anestésico local que adormece las terminaciones nerviosas, al igual que la lidocaína y novocaína que también se extraen de la coca. Stepan es el único proveedor legal de cocaína para la industria farmacéutica estadounidense y para la compañía fabricante del refresco más popular del mundo: la Coca-Cola, que la usa descocainizada. Pero el negocio que resulta económicamente favorable para una empresa estadounidense es negada para otras empresas latinoamericanas. En 1991, la JIFE comunicó su preocupación porque la empresa estatal peruana ENACO y otras entidades públicas y privadas del Perú estaban tratando de promover la apertura del mercado nacional e internacional para la comercialización de productos derivados de la hoja de coca. Ante la campaña de revalorización de la coca llevada adelante por Bolivia y Perú, la JIFE agregó en el Informe correspondiente a 1992: "La liberalización de las medidas de fiscalización para que las hojas de coca y los productos de hoja de coca se puedan comercializar internacionalmente para fines diferentes a los científicos y medicinales exigiría un cambio radical en la actitud de la comunidad internacional, así como la modificación de la Convención de 1961"¹⁷⁹. Advertía, de otro lado, que el párrafo 2 del art.14 de la

¹⁷⁸ Michael W. Miller. "Narcotraficantes con todas las bendiciones legales". *Frontera*. 21-01-95. P/8B. (Mérida).

¹⁷⁹ Citado por la ONG peruana Cocachasqui. "Las instancias internacionales y su posición sobre la coca". <http://www.ariadna.com.pe/cocachasqui/Cochask06.htm> (1993)

Convención de Viena (1988) respecto a los "usos tradicionales lícitos" no derogaba las disposiciones erradicacionistas de la Convención de 1961, que establece "proceder a tomar las medidas necesarias para reducir gradualmente el hábito de la masticación de las hojas de coca y el consumo del mate de coca"¹⁸⁰. En el Informe correspondiente, la JIFE agregó: "Los Gobiernos de Bolivia y el Perú deberían examinar la posibilidad de modificar su legislación nacional y prohibir esos usos (coqueo y mate de coca) a menos que se considere que los motivos para la inclusión de la hoja de coca en la Lista Uno de la Convención de 1961 ya no son válidos y la Comisión decida retirar a la hoja de la misma"¹⁸¹.

Como un aporte al esclarecimiento del carácter de la coca, ENACO S.A auspició con el Ministerio de Salud de Perú una reunión de expertos de la cual salió el Memorandum Cabieses-Cáceres de 1993. En él se señaló la información médica peruana y otras, ignoradas por la Comisión de las Naciones Unidas en su Informe de 1950 y, por lo tanto, por la Comisión de Expertos en Farmacodependencia de la O.M.S. El Memorandum sigue el juicio que sobre la coca se tiende a ignorar y que más tarde, en 1995, otro proyecto independiente de la OMS, Programme on Substance Abuse, Cocaine Project, parece reconocer. Desde el primer momento se resaltaron las principales conclusiones, una de las cuales era que: "El uso de la hoja de coca parece no tener efectos nocivos y cumple funciones terapéuticas, sagradas y sociales en la población indígena"¹⁸². La misma cocaína era librada del duro juicio representado por la condena psiquiátrica que la juzga de "tóxica". Sin embargo, como resalta el Informe del gobierno peruano:

Pero, en la Asamblea Mundial de la Salud de Ginebra (1995), el delegado de los Estados Unidos, señor Boyer, puso de manifiesto su sorpresa por un informe favorable a la coca. Para él, grupos criminales podían aprovechar las conclusiones del informe para auspiciar el cultivo de coca. Por tal razón, amenazó con el retiro de los fondos de ayuda del gobierno de su país para el programa de la OMS si se continuaba en tal línea, lo

¹⁸⁰ Ibid.,

¹⁸¹ JIFE. *Informe Anual*, 1992. Viena: JIFE-ONU, 1993. p. 45

¹⁸² Citado por el informe de "Políticas sobre drogas en Perú". <http://www.cajpe.org.pe/narco.htm>

que ha impedido hasta el momento la publicación del mismo¹⁸³.

La presión estadounidense y de los Informes Anuales de la JIFE correspondientes a 1995 y 1996 obligó al gobierno peruano y boliviano a abandonar la revalorización de la coca y a reimplantar la política sustitucionista en la búsqueda de las certificaciones correspondientes. Así, la creación en el Perú de CONTRADROGAS (1995) oficializó la tendencia sustitucionista, olvidando la revalorización planteada. Queda pendiente saber si estamos ante una nueva época en la que la religión del capitalismo persiga absorber un comercio que “no entra”, por ahora, en los circuitos legales de la economía.

B.- PERCEPCIONES AMBIVALENTES SOBRE UN PROBLEMA GLOBAL

Como todo concepto humano, la noción de drogas es de difícil definición y más cuando la palabra misma encierra una alta carga valorativa. Entonces, lo que parece un ejercicio etimológico ordinario de crear un constructo, se tropieza con un obstáculo simple: la palabra drogas tiene una multitud de referentes fácticos, pues cualquier sustancia que se introduce en el cuerpo produce un cambio orgánico que afecta nuestra percepción de las cosas y de las ideas que produce el cerebro. Por otra parte, siguiendo la pista a través de la palabra adicción, que se asocia al uso continuo de las drogas, no parece dejar más claro el asunto. Un hecho biológico simple reafirma esa apreciación: somos adictos a todos los elementos químicos de la naturaleza, sean estos minerales, proteínas, aminoácidos, carbohidratos, lípidos, oxígeno, carbono, nitrógeno, hidrógeno, fósforo y azufre de los que el organismo se alimenta para mantener sus funciones vitales.

La confusión sobre el uso término parece ser sólo un asunto contemporáneo, pues en la antigüedad, como nos lo muestra la palabra griega *pharmakon*, que significa remedio y veneno, no se identifican por separado los efectos que tales sustancias tienen en el organismo. Por el contrario, se muestra desde sus inicios el

¹⁸³ Citado por *Ibid.*,

carácter terapéutico o de toxicidad que tales agentes naturales o sintéticos pueden producir y que sólo dependen de la proporción y continuidad de su uso¹⁸⁴. De esta palabra deriva, obviamente, la nuestra de *fármaco* que se asocia directamente con la de medicamento y cuyo efecto benéfico o perjudicial depende de la proporción de la dosis, de su tiempo de uso y de la propia reacción orgánica.

Pero, más importante es que la palabra *pharmakon* deja sin efecto toda “cruzada farmacológica”, como las denomina Escobedo, que tratan de discernir entre medicamentos legales, venenos del espíritu y artículos de alimentación y de pasatiempo como el café, el chocolate, el tabaco y el mate. Sin embargo, es muy posible que gran parte de esta confusión obedezca a la introducción del término *narcótico* (del griego *narkoun*) en el lenguaje sobre las drogas como sustancias que producen narcosis o sueño. La palabra fue llevada al inglés *narcotics* y traducida al francés como *estupéfiants*, siendo la que denominamos en el castellano como *estupefaciente*. Una categoría no menos específica que siguió los lineamientos de la *Harrison Act* que consideró estupefacientes a la coca y la marihuana.

Así, cuando se quiso precisar cuáles eran las sustancias objeto de penalización y cuáles podían ser las permitidas chocó con la penosa realidad de que no todas las drogas sedativas (narcóticas) eran posibles de legalizar. Bajo ese estado de confusión se acudió a la Organización Mundial de la Salud para que se resolviera la controversia sobre el término droga. Según la máxima organización sanitaria mundial una droga es “toda sustancia que introducida en un organismo vivo puede modificar una o más funciones de éste”¹⁸⁵. La definición no deja más claro el asunto, pues se extiende a productos que van desde el azúcar hasta la heroína. Así, en 1963, ante la dificultad técnica para encontrar una definición adecuada a los propósitos que se perseguían, la Organización Mundial planteó que se clasificaran a las drogas en lícitas e ilícitas. A partir de esta división, señala Tokatlian¹⁸⁶, se daba consistencia a las argumentaciones que surgían para la solución de un problema real: homogeneizar la percepción internacional sobre el asunto y de cómo solucionarlo.

¹⁸⁴ Cfr. Peter T. Furst. *Op. cit.*, p. 17

¹⁸⁵ Citada por Rosa del Olmo. *Op. cit.*, p. 91

¹⁸⁶ Cfr. Gabriel Tokatlian. “Las drogas y las relaciones EE UU – América Latina”. *Nueva Sociedad*. N. 102, Julio-Agosto, 1989. p. 74

Sin embargo, esta clasificación encerró dos dificultades adicionales. Una de ellas de carácter técnico, la otra política. La primera dificultad es que asociaba en un mismo conjunto a sustancias con efectos diametralmente opuestos. Así, por ejemplo, la cruzada contra las drogas debió extenderse, como efectivamente sancionó el Convenio Internacional sobre Sustancias Psicotrópicas (1971), a “toda droga que tuviese un influjo sobre el juicio, el comportamiento, la percepción o el estado de ánimo”¹⁸⁷. Dentro de esta categoría deberían haber entrado el alcohol, el café y el tabaco que tienen efectos en la ansiedad de las personas, deprimiendo o estimulando según el caso. Como sabemos, estas drogas gozan de incentivos económicos para su producción, son moralmente aceptadas aunque hayan tenido un mayor impacto negativo sobre la salud física, psicológica y social de las personas. El consumo de tabaco y de alcohol ha proporcionado más muertes y pérdidas materiales que la suma de todas las demás drogas juntas¹⁸⁸. Tal vez, por ello es que en Estados Unidos, el primer país en obligar a las compañías tabacaleras de colocar en la etiqueta de la cajetilla de cigarrillos el aviso de producto peligroso, haya prohibido fumar en cualquier espacio público y laboral. La cruzada de los fanáticos por el aire puro alzan sus voces para que la prohibición se extienda hasta en las vías públicas. Como señala Umberto Eco, quien sabe si esta cruzada puritanista de prohibir fumar en lugares públicos sea para obligar que los cigarrillos sean vendidos en las farmacias¹⁸⁹.

En todo caso, los cigarrillos estadounidenses como los de otras partes del mundo advierten que fumar es perjudicial para la salud. Pero los puritanistas no denuncian, como advierte un crítico de los movimientos por el aire puro, que los rifles de asalto y la industria armamentista estadounidense está desgarrando la vida de

¹⁸⁷ Peter H. Smith. “La Economía Política de las Drogas: Cuestiones Conceptuales y Opciones de Políticas”. En: Peter H. Smith (Comp.) *El Combate a las Drogas en América*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 37

¹⁸⁸ En un estudio realizado por el Ministerio de Educación y el CONACUID en 240 planteles de Educación Básica, Media y Diversificada públicos y privados del país en el año lectivo de 1995 – 1996 y sobre una población de 6697 estudiantes de ambos sexos entre los 10 a los 19 años arrojó los siguientes resultados totales: el 5,6 % fumaba cigarrillos; el 23,8 % consumía ocasionalmente alcohol; el 1,05 % había probado en alguna ocasión marihuana –mientras que un 0,18% aseguraba que la seguía consumiendo-; un 0,80 % aseguraba que habían probado en alguna ocasión cocaína –mientras que un 0,16 % aseguraba que la seguía consumiendo-. Cfr. CONACUID – Ministerio de Educación. Informe Preliminar sobre “Actitudes y uso de sustancias psicoactivas en estudiantes de educación básica, media y diversificada de Venezuela, 1996”.. Caracas: Consejo Nacional Antidrogas, 1997. p. 30

¹⁸⁹ Cfr. Umberto Eco. *Op. cit.*,

muchos en todas partes del mundo. Al respecto indica: “para tranquilizar las conciencias, nosotros nos mantenemos distantemente virtuosos porque depuramos a los fumadores y advertimos al mundo de modo paternalista que, por su propio bien, tienen que dejar de fumar”¹⁹⁰.

El otro problema que dejó pendiente la definición de la Organización Mundial de la Salud está asociado a un asunto político de gran trascendencia: considerar a las drogas a partir del carácter legal o ilegal reduce el problema y el tratamiento de su solución a controlar la producción y no al consumo. Por la incongruencia técnica y política del asunto aquí abordado se va a desarrollar la guerra contra las drogas. Guerra fundada en la detención del tráfico y la destrucción de las cosechas de las materias primas para su producción. Planteada así la estrategia, la solución del problema choca, entonces, con la realidad estructural específica de cada país y con las diferentes capacidades de los gobiernos para solucionar este problema global. Del mismo modo que no juzga la responsabilidad involucrada del lado de la demanda, principalmente del Norte industrializado y de donde provienen los insumos químicos más importantes para extraer la heroína y la cocaína.

En 1995, en un estudio realizado por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas (CICAD) de la Organización de Estados Americanos (OEA) reportó que el aumento del tráfico de cocaína desde todos los países de América Central y del Sur hacia Estados Unidos podía tener una relación directamente proporcional con el aumento de las exportaciones de acetona, de hidróxido de potasio, de amoníaco anhidrido y de ácido clorhídrico, entre otros químicos usados en la transformación de la coca en cocaína, de Estados Unidos hacia esos países. El reporte de la OEA muestra que México, Venezuela, Perú, Colombia, Guatemala, Bahamas, Brasil y El Salvador son los principales importadores de acetona de Estados Unidos. En esos países, el descomiso de cocaína por parte de las fuerzas públicas aumentó durante cada año del lapso de estudio de 1990 a 1994¹⁹¹. Sin embargo, la moralidad puritana dice muy poco sobre este lado oscuro de la lucha contra la producción y la detención del tráfico de drogas.

¹⁹⁰ James Nolan. “Fumadores en manos de un dios enfurecido”. *El Nacional*. 31-05-98. (Caracas)

¹⁹¹ Cfr. CICAD. “Producción y Decomiso de Drogas en las Américas” *Resumen Estadístico*. Vol. 3, Nro. 1, 1990/1994. Washington D.C: OEA, 1995 p. 193 a 210.

Los investigadores sociales suelen mencionar en sus trabajos que el carácter punitivo de las drogas es de difícil determinación porque todas tienen una frontera muy elusiva entre lo inocuo y lo peligroso. Por eso resulta tan difícil usar la palabra droga, en singular, prefiriéndose, como en nuestro caso, seguir hablando de drogas, en plural¹⁹².

En todo caso, un ejemplo del carácter tan frágil de la alusión legal e ilegal se muestra en el último informe de la JIFE cuando señala que: el total agregado mundial de las estimaciones de morfina destinada al consumo es de unas 25 toneladas¹⁹³. Pero, el consumo de morfina va en aumento en la mayoría de los países por dos razones importantes: la mayor utilización de medios paliativos para los pacientes desahuciados de cáncer o de SIDA (síndrome de inmunodeficiencia adquirida) y el aumento de la población de personas de edad. Estos factores harán que aumenten el número de pacientes que necesitan tratamiento para el alivio del dolor. Al mismo tiempo, ha aumentado el consumo de preparados farmacéuticos de administración oral y de liberación lenta, que requieren dosis más elevadas de morfina para producir el mismo efecto. Esto permite que los enfermos de cáncer o los que reciben atención paliativa continúen el tratamiento en casa. A las solicitudes de morfina se agregan las de 83 Estados que presentaron solicitudes de metadona y levoalfacetilmetadol

¹⁹² La DEA proporciona la siguiente agrupación: **Grupo "euphorica"**: está compuesto por los sedantes del espíritu como la amapola del opio y sus alcaloides: morfina, codeína, heroína y eucodal; y la cocaína. Estas drogas calman la actividad psíquica, disminuyendo o anulando la emotividad, crean también sensación de bienestar psíquico y físico. **Grupo "phantastica"**: que comprende los venenos que producen ilusiones de los sentidos o alucinógenos. Se cuentan: la marihuana, la mescalina, el ácido lisérgico dietilamida o LSD, el peyote, la datura y la jusquiama. Todos deforman las sensaciones con la creación de ilusiones, alucinaciones y visiones que pueden ir acompañadas de trastornos de la conciencia y desadaptación de las funciones cerebrales. **Grupo "inebriantia"**: o sustancias embriagantes como el alcohol, el éter, el cloroformo, la bencina, el protóxido de nitrógeno, el aguarrás y la cola de zapatero. Son depresores de la excitabilidad cerebral y producen dependencia física y psíquica. **Grupo "hypnotica"**: o agentes soporíferos como el cloral, veronal, bromuros, kawa-kawa y pentobarbital. Estas drogas disminuyen la ansiedad y aportan el sueño. Estos son los verdaderos narcóticos y abarcan también: los tranquilizantes: meprobamatos, la sulpirida y el diapezan, las cuales pueden producir euforia, disminuir la actividad mental y la ansiedad. **Grupo "excitantia"**: o excitantes cerebrales, tales como: el té, el café, la nuez de las Antillas y del África tropical, el mate, el betel y el tabaco. También pueden añadirse los estimulantes directos del sistema nervioso central: las anfetaminas y centrofenoxina. Cfr. Drug Enforcement Agency (DEA). *Drogas de las que se abusan*. Washington D.C: DEA, 1988. p. 12

¹⁹³ Desde 1990, el número de estimaciones suplementarias presentadas por los gobiernos ha fluctuado entre 600 y 770 tm. La presentación frecuente de dichas estimaciones suplementarias puede indicar que los gobiernos han tenido que atender un aumento de las demandas de morfina por necesidades médicas. Cfr. JIFE. *Informe Anual, 1998...* Op. cit., p. 56.

(LAAM), para producir analgésicos y tratamientos para la adicción de los opioides y de otras toxicomanías.

Mientras tanto, la superficie cosechada de opio o paja de adormidera reportada a la JIFE en países como Australia, Francia, España, Turquía y La India, principalmente, durante el lapso de 1985 a 1998 y con proyección al presente año muestra una tendencia al aumento, pero lejos de cubrir las necesidades requeridas por los gobiernos con fines médicos. El presente cuadro muestra esa situación.

Cuadro 2.

Producción de materias primas de opiáceos, consumo de opiáceos y diferencia entre ambos datos (1985-1998)

(Superficie cosechada en hectáreas, producción, consumo y diferencia en toneladas de equivalente en morfina)

Total														
Superficie cosechada/Año	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98
Producción (1)	211,9	170,4	177	196,1	137,4	169,8	254,1	212,3	163,8	213,5	290,1	237,4	262,7	289,2
Consumo total (2)	202,1	203,1	206,8	200,8	204,1	196	217,6	212,3	236,5	225,5	237,8	243,9	232,5	240
Diferencia (1) menos (2)	9,8	-32	-30	-4,7	-67	-26	36,5	0,0	-73	-12	52,3	-6,5	30,2	49,2

Fuente: Junta de Fiscalización. Informe Anual, 1998. Viena. JIFE-ONU, 1999 p. 327

El narcotráfico ocurre cuando se comercia con opio, morfina, codeína, heroína hidromorfona, meperidina, metadona y otras sustancias farmacéuticas que inhiben el dolor y producen sueño. La cocaína no es un narcótico, por el contrario es un estimulante similar a las anfetaminas, sin embargo por producir dependencia física y psíquica la ubican entre las drogas más peligrosas y objeto de prohibición¹⁹⁴. En

¹⁹⁴ La amapola o *papaver somniferum* es la principal fuente de narcóticos no sintéticos. De ella se obtiene la goma del opio y del cual entran legalmente a los Estados Unidos unas 400 toneladas anuales destinadas a la producción de: morfina, codeína, tebaína, hidromorfona, oxicodona, metadona, entre otros muchos y que se utilizan en componentes medicinales. Cfr. *Ibid.*, p. 23.

todo caso, cualquiera que sea la clasificación que se le ajuste: peligrosas, legales e ilegales, tóxicas y terapéuticas, son un problema que nos coloca directamente de frente con la interdependencia global. Es un asunto de difícil solución porque su conexión más íntima es la propia pobreza rural y urbana, por ello el tratamiento a su uso, abuso y a la violencia asociada con ella debe ser integral. No se trata, entonces, de un asunto referido a una visión simplificadora de un Norte consumidor y de un Sur productor, simplemente, porque la línea divisoria producción-consumo se ha desdibujado. Además, como plantea un especialista:

En ambos mundos hay una tendencia común: el Estado y la sociedad quedan paralizados, impotentes y reaccionan con violencia frente a la violencia, que se traduce en leyes draconianas, en una mayor severidad policial o militar, en fin, en una acción represiva que perpetúa la violencia, en vez de incitar a una reflexión sobre lo que estos fenómenos sociales dicen de nosotros mismos, de las instituciones que hemos creado para regular nuestras vidas, de la calidad de nuestras relaciones interpersonales, del vínculo con nuestra propia persona¹⁹⁵.

Por otra parte, todas las estrategias nacionales que han perseguido mantener el problema de las drogas fuera del perímetro de su sociedad o circunscrito a una región del mundo en particular han fracasado rotundamente. El opio, el *cannabis sativa* y la coca, de donde se obtienen la heroína, la morfina, el hachís, la marihuana y la cocaína, se cultivan fuera de sus áreas originales de producción. La marihuana ya no sólo se cultiva en los Andes y México, a través de cultivos hidropónicos se produce en Estados Unidos¹⁹⁶.

¹⁹⁵ César Rodríguez Rabanal. "Droga, violencia, criminalidad y teoría crítica del sujeto". *Nueva Sociedad*. N. 102, Julio-Agosto 1989. (Caracas) p. 153

¹⁹⁶ En 1979, la DEA inició el Domestic Cannabis Eradication and Suppression Program (DCE/SP) en los estados de California y Hawaii. En 1985, el programa se extendió a los 50 estados de la Unión e involucró a 87 agencias locales y estatales para erradicar la marihuana. En 1998, la DEA reportó la destrucción de 2.228.137 plantas cultivadas a cielo abierto, 232.839 plantas cultivadas en hidropónicamente y quemó 89 tm de pasta de marihuana con un valor en el mercado de 30 millones de dólares. Esa operación condujo al arresto de 13.603 personas asociadas a su cultivo y a la confiscación de 8.725 armas. Cfr. U.S. Department of Justice and Drug Enforcement Administration (DEA). *DEA Briefing Book*. October, 1999. p. 67 En: <http://www.usdoj.gov/dea/directory.htm>

Además, las cosechas tradicionales o legales no pueden ni siquiera imaginar competir con las ventajas económicas que ofrecen los cultivos ilícitos. Aún más, hay demasiados productos que pueden ser usados como sustancias psicoactivas: la gasolina, la pega, los solventes y los barbitúricos que se pueden comprar sin temer nada en cualquier surtidora de gasolina, ferretería y farmacias a lo largo y ancho de todo el mundo. En Sudáfrica se estima que 9 de cada 10 niños de la calle hacen habitualmente uso indebido de productos inhalantes¹⁹⁷.

De manera que la visión del problema debe ser corregida. Como lo planteó el presidente Rafael Caldera en la sesión de instalación de la XIII Conferencia Interparlamentaria Unión Europea – América Latina, Caracas, 19 de Mayo de 1997:

La lucha contra las drogas es un compromiso universal. El consumo de drogas se ha convertido en la mayor amenaza para la humanidad, para la destrucción del ser humano en lo psíquico y en lo físico, en lo corporal y en lo mental, porque aparte de todos los delitos que produce el ejercicio del tráfico de drogas, el proceso de destrucción que sobre todo afecta y ataca (...) y que a todos los continentes llega (...) es sobre el tesoro más grande que cada nación tiene: la juventud¹⁹⁸.

De manera que el esfuerzo por demandar una reducción de la oferta o de la demanda debería traducirse, primero, en prevenir su uso y abuso entre los niños y entre los adultos. Por otra parte, determinar con más precisión la naturaleza que empuja a su consumo y, con respecto a la “oferta”, mejorar las condiciones socio-económicas de la población que las produce y/o las consume como mecanismos de evasión. Y, aunque resulte ilusorio, así debería ser el objetivo supremo de la campaña internacional contra las drogas. Sin embargo, para lograrlo es necesario ampliar el parámetro de prevención a un criterio de seguridad mucho más amplia. Como lo planteó la JIFE en su Informe Anual de 1997:

¹⁹⁷ Cfr. JIFE. *Op. cit.*, p. 326

¹⁹⁸ Rafael Caldera. “Integración contra las drogas”. Discurso pronunciado con motivo de la instalación de la XIII Conferencia Interparlamentaria Unión Europea – América Latina, Caracas, 19 de Mayo 1997. Caracas: Comisión Nacional Antidrogas, 1997. p. 3.

Las investigaciones epidemiológicas y etiológicas muestran que la cuestión de si un individuo podría llegar a usar drogas en forma indebida guarda relación con factores biológicos y sociológicos, incluidas las características de la personalidad, comportamiento, antecedentes familiares y educacionales; aspectos del entorno amplio del individuo que comprende la escuela y los grupos de pares, las circunstancias económicas, la desorganización y la marginación social¹⁹⁹.

La reflexión de la JIFE, sin embargo, llega un poco tarde, pero muy oportuna para el debate internacional que percibe el problema de las drogas desde un ángulo diferente al de la cruzada. Esta apreciación muestra que la guerra contra las drogas no ha resuelto realmente nada, por el contrario, en la actualidad estamos peor que cuando los gobiernos decidieron utilizar toda su capacidad represora para su combate, simplemente porque no han logrado determinar la verdadera naturaleza del problema. Como apunta un criminólogo especialista en asuntos sobre las drogas:

En cierta forma, las diversas soluciones basadas en las distintas áreas relacionadas con la materia, tienden a reforzar las distorsiones y ambigüedades, en la medida en que trabajan *el y con el* “problema de las drogas” generado por arbitrariedades por factores jurídicos, políticos y económicos. El modelo es arbitrario porque la elección de las drogas consideradas ilícitas en determinado momento histórico, de acuerdo a razones de salud, en su sentido más general, no respeta leyes o reglas a partir de las mismas razones de salud que justifiquen tal opción, con exclusión de otras drogas consideradas lícitas. Trabajar con tal “problema” sin considerar, claramente, que es arbitraria la definición de ilicitud es admitirlo como real y por lo tanto reforzar la ambigüedad. El efecto es el descrédito de cualquier discurso que adopte directa o indirectamente ese modelo²⁰⁰.

¹⁹⁹ Citado por Clodovaldo Hernández. “Leyes del mercado contra las drogas”. *El Universal*. 12-04-98. (Caracas) 1-2

²⁰⁰ Domíngos Bernardo Silva Sá. “Capacidad civil: ¿una cuestión penal?”. *Nueva Sociedad*. N. 130, Marzo-Abril 1994. (Caracas). p. 153

Por tal razón, no es sorprendente que desde 1995 una asociación estadounidense, Marihuana Policy Project (MPP), esté presionando en el Congreso de Estados Unidos para que se permita el uso de la marihuana para aprovechar sus múltiples propiedades medicinales y para aliviar el dolor de enfermedades incurables como el sida, el cáncer, el glaucoma, la esclerosis múltiple y la epilepsia, entre otras. En 1997, el Representante, Barney Frank, introdujo esa propuesta en el Congreso de Estados Unidos que permite a los médicos prescribir marihuana como medicamento. La iniciativa persigue colocar al gobierno federal a la par de treinta y seis estados de la federación que ya aplican algún tipo de legislación sobre la marihuana medicinal²⁰¹.

Desde 1993, se han venido escuchando las voces de importantes personalidades económicas y literarias, como los nóbeles Milton Friedman y Gabriel García Márquez, y otras no menos resaltantes sobre la necesidad de legalizar el uso de las drogas. El debate que ha producido esas iniciativas individuales nos vuelve a colocar, como ocurrió en el pasado, frente a la relación “demonio-toxicomanía” y el aprovechamiento del “caldero de las brujas”. Como apunta Thomas Zsasz, la discusión sobre legalizar o mantener ilegales a las drogas “representa, simplemente, la antiquísima pasión de la humanidad por purgarse a sí misma de sus impurezas”²⁰².

Todos los señalamientos sobre la despenalización en el uso de las drogas se apoyan en la experiencia estadounidense de la prohibición a la producción y al consumo de licor. En 1920, el Congreso de Estados Unidos sancionó la Ley Volstead que, con el objetivo de crear una nación moralmente abstemia, hizo ilegal a la industria etílica del país. En los trece años de vigencia de la ley prosperó el crimen organizado sobre el contrabando de licor, la violencia asociada a éste y la corrupción de las autoridades por las mafias que controlaban el ilícito negocio, entre otras

²⁰¹ Cfr. Clodovaco Hernández. *Op. cit.*, Mientras tanto, en los últimos 10 años se celebraron referendos en varias entidades federales de Estados Unidos en los que se aprobó, en diversa medida, el uso del cannabis con determinados fines médicos. La cuestión sigue siendo polémica. La JIFE, por ejemplo, deploró los hechos y puntualizó que esas decisiones deberían quedar en manos médicas y científicas y de las autoridades sanitarias nacionales y, en este contexto, renovó su llamamiento para que se lleven a cabo nuevas investigaciones científicas sobre esta cuestión. Cfr. JIFE. *Op. cit.*, p. 356

²⁰² Thomas Zsasz. “Contra el Estado terapéutico; derechos individuales y drogas”. *Nueva Sociedad*. N. 102, Julio-Agosto 1989. (Caracas) p. 174

consecuencias funestas. Finalmente, en 1933, el propio Congreso se vio obligado a revocar la Ley Volstead ante el fracaso de la cruzada antilicor²⁰³.

Así, se denuncia que mantener ilegales a las drogas sólo hace que el producto eleve artificialmente sus precios; que se desmejore su calidad y de paso a drogas “más duras” y rentables; que la distribución quede en manos de organizaciones criminales altamente descentralizadas y competitiva, por lo que dismantelar un “cartel” sólo abre el camino para que otra mafia controle una tajada más grande del mercado y que se gasten inútilmente recursos que podrían ser destinados para resolver otros graves problemas mundiales, como los asociados al subdesarrollo. Para quienes se adhieren a esta solución, así como el alcohol “debe ir a las licorerías, bares y restaurantes, las drogas a los laboratorios legales y las farmacias”²⁰⁴.

Quienes defienden la despenalización lo hacen sobre criterios políticos y económicos específicos. Así, para algunos la despenalización es cónsona con la democracia y con los derechos humanos y civiles²⁰⁵. La democracia regula porque no puede prohibir con eficacia ciertas actividades deseadas por un creciente segmento de la población. Y para otros, el asunto tiene una explicación económica, por ejemplo, para Lester Thurow:

²⁰³ La Ley Volstead tiene sus antecedentes en el siglo XIX, en la cruzada moralista contra el consumo alcohol y que condujo a que en el estado de Maine se prohibiera su consumo en 1851. Cuatro años después la iniciativa se había extendido a otros doce estados de la Unión. En 1869 se fundó el Partido Prohibicionista que polarizó el debate entre “secos” y “mojados”. Finalmente, cuando se aprobó la Enmienda 18 a la Constitución o Ley Volstead se pensó de buena fe que más leyes y el apoyo policial haría de Estados Unidos una nación abstemia y se ganaría la partida contra el demonio y sus veleidades. Pero el paraíso de la abstinencia nunca se materializó; por el contrario, el número de muertes por alcoholismo aumentó, pasando de 1 por 100.000 en 1920 a 3,9 por 100.000 en 1926, fundamentalmente por el consumo de mal alcohol. El mismo camino siguió el número de procesados: 32,3 por 100.000 en 1910 a 41,8 por 100.000 en 1926. La corrupción administrativa alcanzó a tal punto que la inmoralidad, el crimen, el vicio y las violaciones a la ley eran un asunto de la prensa diaria.

En 1930, el entonces candidato demócrata Franklin Delano Roosevelt, lo planteó así: La Enmienda 18 no ha fomentado la causa de la templanza en nuestra población, y en cambio sí ha promovido el consumo excesivo de intoxicantes fuertes, ha conducido a la corrupción y la hipocresía, ha traído falta de miramientos respecto a la ley y el orden y ha inundado el país con licores clandestinos que no pagan impuestos. Cfr. “La prohibición quiso pero no pudo (Sección Especial)” *Nueva Sociedad*. N. 102, Julio-Agosto 1989. (Caracas). p. 138-139

²⁰⁴ Cfr. Alberto Mansueti. “Carta abierta a la DEA”. *El Nacional*. 19-10-97. (Caracas) A/4

²⁰⁵ Cfr. Thomas Zsasz. *Op. cit.*,

Quienes llevan adelante nuestra guerra contra las drogas no entienden ni de historia ni de culturas extranjeras. Su ignorancia en la económica es colosal. Los vendedores de drogas se enfrentan a lo que en la jerga de los profesionales de la economía es conocido como *curva de demanda inelástica*. Esto significa que si los suministros son reducidos en un 10 por ciento, los precios se elevan en más de un 10 por ciento, dejando al vendedor con mayores ganancias que antes de la reducción.

Si nuestra meta es privar a los criminales de grandes ganancias por las ventas de drogas, la teoría económica y la historia nos enseñan que la legalización es la única respuesta(...)si no legalizamos productos para lo cual hay gran demanda, las ganancias permanecerán enormes y siempre aparecerán nuevos proveedores. El vendedor individual puede ser arrestado, pero otros tomarán su lugar²⁰⁶.

Mientras que otros lo consideran desde la perspectiva del gasto público. La guerra contra las drogas no ha conducido a nada, a pesar de que las erogaciones van en aumento, tal y como lo revela un estudio de la Universidad de Michigan sobre los alumnos del octavo año en Estados Unidos en 1991 y 1995. Según el estudio, para 1991 1,3% de los estudiantes habían consumido crack, mientras que en 1995 lo habían hecho un 2,7%, mostrando una variación del 108% entre ambos años. Con respecto a la heroína, la investigación mostró un número de consumidores del 1,2% en 1991 y de 2,3% en 1995, es decir aumentó el 92%. La cocaína mostró una variación del 92% entre ambos años, pasando del 2,3% en 1991 al 4,2% en 1995²⁰⁷.

El gobierno de Estados Unidos destinó en 1980 alrededor de mil millones de dólares de dólares en la cruzada contra las drogas. En 1997 y 1998, el mismo presupuesto había sobrepasado los 16 mil millones y con resultados bien dudosos, pues mientras en 1980 fueron procesadas unas 50.000 mil personas por violar la legislación antidrogas; en 1997, el número de procesados fue de 400.000 personas²⁰⁸.

²⁰⁶ Lester C. Thurow. "EE UU y las drogas: una ignorancia colosal". *Nueva Sociedad*. N. 102, Julio-agosto 1989. (Caracas) p. 140

²⁰⁷ Peter Katel. "Aumenta en Estados Unidos el temor a la heroína". *Newsweek en español*. 11 de Septiembre de 1996. p. 58

²⁰⁸ Cfr. Ethan A. Nadelmann. "Commonsense drug policy". *Foreign Affairs*. Vol. 77, N. 1, January-February 1998. (Nueva York) p. 112. Hay muy pocas pruebas de que las políticas de reclusión estén

Además, como reportó un informe del Instituto de las Américas del Centro de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de California en San Diego, mientras los gastos del gobierno estadounidense en interdicción aumentaban entre 1982 y 1991, el precio de la cocaína, de unos 100 dólares el gramo, se mantuvo o bajó, pero nunca subió²⁰⁹. En contraparte, las pérdidas materiales y de productividad por accidentes asociados con su abuso se calcularon en más de 100 mil millones de dólares anuales²¹⁰.

Mientras el debate continúa, la idea de la despenalización choca con otros problemas: despenalizar cuáles drogas, cómo implementarla y qué consecuencias traerían. Las opiniones no están menos divididas y los argumentos son variados, pero las coincidencias generales apuntan a señalar que la despenalización debe hacerse sobre todas las drogas, a partir de las menos peligrosas hasta llegar a las más tóxicas. Debe hacerse gradual, como lo planteó la Unión Europea en 1995, con su propuesta de “legalización controlada” a partir de la descriminalización del consumo²¹¹. Las propuestas de la legalización de la marihuana para uso medicinales y de la tolerancia a la posesión de pequeñas cantidades de drogas para el propio consumo son ejemplos de estas iniciativas.

Las consecuencias son múltiples y las apreciaciones se reparten entre varios señalamientos importantes. Para el entonces presidente del parlamento latinoamericano, Juan Adolfo Singer, la consecuencia inmediata será el fin del negocio mafioso asociado a la ilegalidad de las drogas y de la violencia que le es intrínseca²¹². Esto implicaría una reducción en el número de procesos judiciales y de la descongestión del sistema penal de todos los países²¹³. Una reorientación de las

dando resultando en atemorizar a los drogómanos sobre su hábito. El rígido estado de Texas, por ejemplo, está aumentando el consumo de cocaína y de marihuana. Todo esto a pesar del hecho de que Texas tiene la segunda tasa más alta de encarcelamiento: 724 por cada 100.000 estadounidenses. Cfr. Ellis Cose. “Las bajas de guerra”. *Newsweek en español*. 8 de Septiembre de 1999. p. 27

²⁰⁹ Interamerican Commission on Drug Policy. *Seizing opportunities: Report of the Inter-American Commission on Drug Policy*. San Diego: Institute of the Americas and The Center for Iberian and Latin America Studies University of California, San Diego, 1992. p. 4

²¹⁰ Peter H. Smith. *Op. cit.*, p. 31

²¹¹ Cfr. Etham A. Nadelmann. *Op. cit.*, p. 125

²¹² Cfr. Juan Adolfo Singer. “Despenalizar el consumo de drogas acabaría con el negocio de las mafias”. *El Nacional*. 25-04-1997. (Caracas). D/1.

²¹³ Cfr. Doug Bandow. “Como lidiar con la legalización”. *FACETAS*. N. 98, 1992. (Washington, D.C.).

políticas sobre las drogas a favor de la educación y del reforzamiento de los valores sociales y morales de los individuos²¹⁴. Lo que resultaría en la revalorización del núcleo familiar y de las relaciones intersociales²¹⁵. Más recursos económicos disponibles, ya sea por la actividad fiscal o por la reconducción del presupuesto, para el tratamiento de problemas más urgentes y asociados con las causas del flagelo: la pobreza²¹⁶. Esto resultaría en el rescate ético del Estado de Derecho²¹⁷.

En contraposición a la legalización de las drogas está la fuerte postura de la penalización de su producción, del contrabando, de su uso y su abuso. El argumento central de esta proposición se basa en la concepción clásica de la ley de la oferta y de la demanda. “La limitación de la oferta por intercepción eleva el precio de la droga ilícita y hace más difícil el acceso a ellas”²¹⁸. De manera que legalizarlas implicaría facilitar el acceso del común de la gente a su consumo, lo que provocaría un “envenenamiento colectivo” que convertiría a la Tierra en un “drogoplaneta”. Además, la legalización no asegura que la criminalidad disminuya, menos aún la demanda. Por el contrario, aumenta las posibilidades del libre acceso a las mismas como ocurre con el licor y el tabaco, lo que redundaría en un mayor gasto público para el tratamiento y la rehabilitación del individuo en y menor productividad económica. Por otra parte, los traficantes seguirían trabajando sobre las bases de drogas más fuertes y sintéticas, presionando más la ya vulnerada defensa y seguridad nacional²¹⁹.

Sin embargo, la ley clásica de la oferta y la demanda tropieza con varios problemas. El más inmediato es que la cantidad incautada es muy inferior a la que se calcula que se produce de cualquier sustancia y la superficie de cultivo de la materia prima para procesar aumenta del mismo modo, a pesar de que no hay cifras exactas de las hectáreas de siembra ni de la producción de drogas. Como lo refleja el Informe de la JIFE de 1998 en su capítulo sobre África:

²¹⁴ Cfr. Etham A. Nadelmann. *Op. cit.*,

²¹⁵ Cfr. Domingos Bernardo Silva Sá. *Op. cit.*,

²¹⁶ Cfr. David Andelmann. “The drug money maze”. *Foreign Affairs*. Vol. 73, N. 4, July-august 1994.

²¹⁷ Cfr. Thomas Zsasz. *Op. cit.*,

²¹⁸ Gustavo de la Rosa. “Los estupefacientes en 1998: informe de la JIFE”. *El Universal*. 12-04-98. (Caracas). 1-2

La disponibilidad limitada de datos fidedignos sobre el cultivo, la producción, la fabricación, el tráfico y el uso indebido de drogas, así como sobre las medidas legislativas y de otro tipo adoptadas por los gobiernos, es una grave dificultad al intentar evaluar la situación de la droga en la mayoría de los países africanos. Aunque se ha observado cierta mejora en la calidad y la frecuencia de la información recibida, la Junta opina que sigue siendo difícil evaluar la situación de la droga en esos países y alienta a los gobiernos africanos a intensificar sus esfuerzos por llevar a cabo un análisis más preciso de la situación²²⁰.

A pesar de la falta de información, en 1993, la DEA reportó que en América del Sur, principalmente en Perú, Bolivia y Colombia se sembraron 195.700 hectáreas de coca que produjeron unas 271.600 toneladas métricas de coca, con la cual era posible hacer unas 800 toneladas de cocaína. Similarmente, estimó que en el mismo año se sembraron 194.720 hectáreas de opio en México, Colombia, Afganistán, Tailandia, Laos, Burma, Pakistán, Irán, Vietnam y Camboya, con las cuales se produjeron unas 3.700 toneladas métricas de opio, con las que se podían elaborar unas 320 toneladas de heroína²²¹. Sin embargo, las estimaciones de captura de cocaína, por ejemplo, están muy lejos de reflejar la disminución de la producción, tal y como puede apreciarse en el cuadro siguiente:

²¹⁹ Cfr. Carlos Tablante. "¿... o envenenamiento masivo?". *El Nacional*. 19-10-97. (Caracas) A/4

²²⁰ JIFE. *Op. cit.*, p. 327

²²¹ Drug Enforcement Agency. *Major coca and opium producing nations: samples survey-based cultivation estimates*. Washington D.C: DEA, 1993.

Cuadro 3

Capturas de cocaína en toneladas métricas			
País/año	1994	1995	1996
Bolivia	7.30	6.96	10,34
Chile	66.64	-	121
Colombia	277.00	265.50	240
Ecuador	--	10.00	15
Peru	11.61	29.12	31,50 a 170,75 de acuerdo a fuentes oficiales y a las que se le agregan 150,48 de marihuana
Venezuela	16.03	20.40	4,50
Total	--	--	422.34 Tm

Fuente: International Narcotic Control Board. *International policies and the hemispheric frame*. Washington, D.C.: INCB-USAI, 1997

En todo caso, no deben sorprender los datos de producción de la materia prima para la elaboración de cocaína. Si se examina la producción de coca en términos costo beneficio se observa que la relación es muy baja: sólo 0,04 dólares de insumo por dólar invertido en su producción. Si se le compara con la agricultura tradicional, donde la relación es de 0,27 dólares de insumo por cada dólar invertido, o con la de hidrocarburos, 0,10 dólares, y la minería, 0,13 dólares, nos encontramos que el cultivo de coca deja grandes dividendos²²². Por lo tanto, sugerir que la interdicción y la penalización harán más dificultoso el acceso a las drogas es una falacia. Otros factores refuerzan esa suposición. Todas las interjecciones constituyen una ínfima porción de lo que llega su destino y los cálculos más optimistas indican que se atrapa sólo un 10 por ciento del total. No debe extrañar que eso sea así, pues como indica Lee III:

La línea costera de Estados Unidos tiene 144.000 Kms de extensión. Aproximadamente 600 barcos

²²² Cfr. Flavio Machicado. "La producción de coca en Bolivia". En Peter H. Smith (comp). *El combate a las drogas en América*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 141

comerciales y no comerciales, 700 aviones privados, 1200 vuelos comerciales, 20.000 contenedores, 25.000 vehículos motorizados y 800.000 mil personas entran a este país cada día. El Servicio de Aduana de los Estados Unidos puede detectar máximo el 15% de los vuelos que traen droga y menos del 5% son capturados. De los buques detenidos en altamar por la guardia costera, con previa información de que existe sospecha de que están cargados de drogas, sólo uno de cada ocho realmente lleva drogas a bordo²²³.

La coca goza de otras virtudes económicas. La producción se ve estimulada por las facilidades de transporte y almacenamiento, que no inciden en los costos de producción. Además, se corren pocos riesgos que la cosecha se pierda por retrasos en su procesamiento, a pesar que los laboratorios están ubicados en zonas inhóspitas y de difícil acceso. Pero, más aún, los costos de exportación son los más bajos. Cada dólar de exportación de manufacturas tradicionales implica un costo de 0,60 dólar sobre el producto final; 0,51 dólar en los productos mineros; 0,15 para el gas y el petróleo. En cambio, la coca representa sólo 0,10 dólar²²⁴. De allí, la estabilidad de los precios en el mercado internacional y el fracaso por intentar erradicar su consumo por la vía del aumento del precio final.

Otro aspecto que ha contribuido al fracaso de la llamada guerra contra las drogas es la situación socio-económica de los productores. Los campesinos indígenas peruanos y bolivianos de origen quechua y aymara poseen un bajo nivel socio-económico. El cultivo de coca resuelve sus problemas de ahorro familiar, pues posee un mayor impacto redistributivo del ingreso que otros cultivos tradicionales, como el café, los cítricos, el tabaco, el azúcar o los plátanos.

Una hectárea sembrada de coca en Bolivia puede arrojar una ganancia de 4.340 dólares, mientras que una de café proporciona 800 dólares, de naranjas unos 2.000 dólares y de cacao 2.700 dólares²²⁵. Muy a pesar que los cultivadores reciben

²²³ Rensselaer W. Lee III. *Op. cit.*, p. 318

²²⁴ Cfr. José Guillermo Justiniano. "El Poder de los Cultivadores de Coca". En: Peter H. Smith (Comp.). *El Combate a las Drogas en América*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 151

²²⁵ Cfr. Flavio Machicado. *Op. cit.*, p. 140

menos del 1 por ciento del valor final de su producto, transformado posteriormente en cocaína, obtienen mucho más de lo que percibirían por sus cultivos tradicionales.

Otra razón del fracaso del control de la oferta obedece al tiempo de rendimiento de la cosecha. La planta de coca produce de tres a seis cosechas al año, hasta por un lapso de 40 años, y comienza a producir 18 meses después de sembrada. En comparación, los cultivos de caucho, café y naranjas requieren de un mínimo de 48 meses para comenzar a producir. Además, la mata de coca es de fácil adaptabilidad, produce bajo casi cualquier condición, particularmente en lugares donde las fuertes lluvias, los terrenos abruptos y los suelos ácidos, como los de la Amazonia, harían fracasar cualquier otra cosecha²²⁶.

José G. Justiniano identifica en este factor el fracaso de los programas nacionales, bilaterales y multilaterales que intentan impulsar la sustitución de los cultivos de coca por cosechas tradicionales. Señala que las soluciones técnicas y económicas requieren al menos de unos 5 a 10 años para lograr resultados positivos y concretos. Este marco temporal se vuelve remoto e incierto para que un campesino acepte destruir sus cultivos de coca, más cuando las ganancias son tan "altas" y en tan corto tiempo²²⁷. Así, según fuentes estadounidenses, la superficie de cultivo de coca en los principales productores andinos sigue aumentando (ver cuadro 3) con respecto a la proporción de hectáreas erradicadas (ver cuadro 4):

Cuadro 4

Área de Coca Cultivada			
País/años	1994	1995	1996
Bolivia	48.100 Ha.	48.500 Ha.	48.600 Ha.
Colombia	39.800 Ha.	45.000 Ha.	59.000 Ha.
Perú	108.600 Ha.	115.300 Ha.	112.000 Ha. / 95.000 Ha. de acuerdo a fuentes oficiales
Total	196.500 Ha.	208.800 Ha.	219.600 Ha.

²²⁶ Cfr. Rensselaer W. Lee III. *Op. cit.*, p. 61-62

²²⁷ José Guillermo Justiniano. *Op. cit.*, p. 151

Cuadro 5

Erradicacion efectiva de cultivos de Coca			
País/año	1994	1995	1996
Bolivia	1.058 Ha.	5.693 Ha.	6.600 Ha.
Colombia	4.904 Ha.	25.402 Ha.	18.300 Ha.
Perú	4.256 Ha.	19.113 Ha.	3.374 Ha.
Total	10.218 Ha.	40.208 Ha.	28.634 Ha.

Fuente: International Narcotic Control Board. *International policies and the hemispheric frame*. Washington, D.C.: INCB-USAI, 1997

El obvio fracaso del control de la oferta se debe a la desigual estructuración de las sociedades involucradas directamente en la producción y el consumo de las drogas. Sólo en Perú y Bolivia la coca emplea entre el 8 y 9 por ciento y 14 a 21 por ciento, respectivamente, de la población económicamente activa²²⁸. En cifras de 1992 significaban 186.000 peruanos y 121.000 bolivianos²²⁹. Así, el crecimiento de la superficie cocalera en Perú y Bolivia para el período posterior de 1993 obedeció al impacto que tuvo la estrategia de estabilización de Alberto Fujimori (1990-1995) y del plan de crecimiento económico orientado a las exportaciones de Paz Estensoro (1987-1994) y de las reformas estructurales de Sánchez de Losada, respectivamente. En 1994, en el período de “shock” económico, el desempleo en Bolivia llegó a alcanzar el 48,2% de la población económicamente activa, mientras que e Perú

²²⁸ A pesar que la ofensiva oficial colombiana contra las drogas ocurrió con mucho más fuerza después del asesinato del candidato liberal a la presidencia, Luis Carlos Galán, agosto de 1989. En los primeros 9 meses de 1991 hubo un record de decomisos en los Estados Unidos de 46 toneladas métricas de cocaína, aún las exportaciones colombianas del “polvo blanco” continúan por el orden de 500 a 700 toneladas métricas anuales. Esta situación fue lo que motivó al gobierno de George Bush a dedicar una mayor atención al control de la demanda en los Estados Unidos. Sin embargo, en la práctica se ha seguido insistiendo en la interdicción de la oferta. Cfr. Rensselaer W. Lee III. *Op. cit.*, p. 13

superaba el 25 %²²⁹. En esta situación la coca absorbió el impacto económico estructural.

Por otra parte, la lucha contra la oferta tropieza con un obstáculo psico-socio-cultural: la tradición. El uso de la coca está muy arraigado en las costumbres de las poblaciones del Perú y Bolivia. En el Altiplano unos cuatro millones de mineros y campesinos mascan la coca para contrarrestar los efectos del hambre, la fatiga y el frío. Existe la creencia que el mascar la hoja regula la presión arterial y el nivel de azúcar en la sangre, previene las caries y cura muchas afecciones y dolencias estomacales. Además, la coca es, supuestamente, una excelente fuente de nutrientes como proteínas, calcio, fósforo y vitamina B²³¹. En todo caso, la coca no es necesariamente cocaína.

Las consecuencias económicas son otro asunto que divide las opiniones. La guerra contra las drogas es vista por algunos como una disputa interburguesa²³², por el ascenso de la narcoburguesía y de su "dinero fácil" en disputa con los sectores de la burguesía tradicional para ocupar crecientes espacios económicos, por ejemplo en los procesos de privatizaciones²³³. Y una lucha intraburguesa por la competencia que

²²⁹ Cfr. Inter-American Commission on Drug Policy. *Op. cit.*, p. 30

²³⁰ Cfr. Elena Álvarez. "Economic development..." *Journal of Interamerican Studies...* *Op. cit.*, p. 134

²³¹ Cfr. Rensselaer W. Lee III. *Op. cit.*, p. 57-58.

Este es el llamado uso tradicional o artesanal de la coca. La hoja de coca también es utilizada con fines industriales lícitos. En 1994, el gobierno boliviano promulgó un decreto de industrialización de la hoja de coca para fines lícitos y tradicionales. La medida autoriza el uso industrial de la hoja que se cultiva exclusivamente en la zona de producción tradicional, que comprende a siete provincias del Departamento de La Paz, pero no incluye la región del Chapare, donde se produce el 92,5 por ciento de la producción de la hoja de coca del país. El Decreto establece que los derivados de la coca no deben exceder el contenido de alcaloide establecido en los convenios y leyes internacionales y por la Organización Mundial de la Salud (OMS). La Convención de Viena de 1988 acepta el uso de la coca en la fabricación de anestésicos para uso odontológico y quirúrgico, de medicamentos geriátricos y activadores metabólicos.

Sin embargo, como el decreto expresa que la reglamentación del uso industrial de la coca no significa su "despenalización", los campesinos y la Central Obrera Boliviana (COB) no lo aceptan porque contradice los acuerdos firmados entre el gobierno y los trabajadores de la coca. "Gobierno boliviano autorizó industrialización de la coca para fines lícitos y tradicionales". *El Nacional*. 9/05/94. A/2 (Caracas).

²³² Cfr. Luis Suárez Salazar. "Conflictos sociales y políticos generados por las drogas". *Nueva Sociedad*. N.º 102, Julio-agosto, 1989. (Caracas). p. 116-117.

²³³ Jorge Castañeda señala que existen fundadas razones para suponer que los narcos participaron en el proceso de privatizaciones mexicanas y de otros países, "ya no sólo para lavar dinero, sino para invertir su capital en negocios que junto con los suyos generaban sinergias interesantes. Muy posiblemente hayan negociado tácita o explícitamente formas de apoyo a la divisa mexicana hacia finales del año pasado [1994]". Jorge Castañeda. "Visión de Fondo: de Delincuente a Empresario, neoliberalismo y

tienen las diversas mafias de las drogas por monopolizar el negocio y ampliar los márgenes de ganancia. Sin embargo, el examen de los beneficios desmiente la proposición anterior. Los beneficios aportados en el negocio de las drogas se quedan en los países consumidores y no en los países productores o en aquellos que le sirven de tránsito a las drogas hacia su destino final, pero que son acusados de ser causantes del problema. Simplemente, el "dinero sucio" se queda donde se le proporciona más valor agregado al producto final y se invierte donde las condiciones sean más seguras o las monedas sean más fuertes²³⁴. Como se puede apreciar en el cuadro número

narcotráfico". *El Nacional*. 28/05/95. A/2 (Caracas). Más aún, el llamado "narcopoder" tuvo ingerencia en los asesinatos del Cardenal de Guadalajara, Juan José Posada, del candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en el poder desde hace 66 años, Luis Donaldo Colosio, y de Jose Francisco Ruiz Massieu, Secretario General del PRI. La trágica muerte de estos dos últimos personajes fue realizada para proteger los lazos entre el Cártel del Golfo y las altas filas del PRI. El Cártel del Golfo y otras organizaciones mafiosas mexicanas se quedan hasta con el 40 por ciento de las ganancias que genera el tráfico de drogas desde Colombia hacia las calles de Estados Unidos. Se estiman que esas utilidades suman más del doble de los ingresos totales que tiene Petróleos Mexicanos (PEMEX). Eduardo Valle. "El Narcopoder Invadió México". *El Nacional*. 20/11/94. A/6 (Caracas).

²³⁴ Cfr. David A. Andelmann. *Op. cit.*, p. 95.

También, la información publicitada a través de los medios de comunicación suele ser escasamente veraz cuando son descubiertas operaciones de lavado de dinero en entidades bancarias de los países del Sur y respectivas investigaciones en bancos de países del Norte. Así, por ejemplo, en Mayo 1998, en una corte de Los Angeles se elevó una acusación sobre empleados de tres bancos mexicanos de estar lavando dinero proveniente del narcotráfico. La llamada Operación Casablanca determinó que empleados de las entidades financieras mexicanas: Bancomer, Banca Serfin y Confia habían lavado unos 39.2 millones de dólares. La Operación recibió una alta cobertura de los medios. Sin embargo, desde octubre de 1997 a marzo del presente año, investigadores británicos y del FBI de estados Unidos han puesto al descubierto una operación de lavado de dinero que pone en jaque las relaciones del mundo occidental con la muy corrupta élite política rusa. Los investigadores se encontraron que miles de millones de dólares estaban siendo "lavados" a través de muchas cuentas del Banco de Nueva York (BONY) y luego desviadas a compañías rusas. Las investigaciones indican que no menos de 4.200 hasta 10 mil millones de dólares se movieron a través de las cuentas de BONY en más de 10.000 transacciones, durante un periodo de 18 meses. Detalles sobre las transacciones son aún desconocidos. En cambio, el lavado a través de Bancomer, Banca Serfin y Confia, en Casablanca, se realizó en 38 transacciones durante 18 meses.

Las investigaciones señalan que los beneficios obtenidos por el BONY en estas actividades de lavado se evidencian en la presión que hizo la alta gerencia sobre los empleados Natasha Gurfinkel Kagalovsky y Lucy Edwards para captar más negocios. Reportes indican que Kagalovsky (esposa de Konstantin Kagalovsky, un admirado reformador económico ruso que fue, hasta 1995, representante ruso ante el FMI) fue contratada en 1992 como parte de una agresiva campaña de BONY para captar más negocios rusos, la fuente de los fondos en discusión. Se desconoce si los supervisores de Kagalovsky y Edwards estuvieron involucrados. En cambio, los arreglos alcanzados por Bancomer y Serfin dicen que "no existe evidencia de que la alta gerencia tuviere conocimiento de esta actividad de lavado de dinero". También dicen que los empleados responsables "actuaron dentro del ámbito de sus responsabilidades y con la intención de beneficiar al banco".

Las acusaciones en Casablanca resultaron de operaciones encubiertas en donde las conversaciones con los empleados bancarios fueron grabadas. No se conoce de la existencia de tales evidencias en el caso BONY. Por su parte, los convenios de arreglo de Bancomer y Serfin dicen que las actividades de sus empleados estuvieron "en violación a las políticas y procedimientos anti-lavado de la institución", mientras que las del BONY muestran el esfuerzo de la gerencia bancaria de "darle la vuelta" a las

cinco siguiente los volúmenes medidos en dinero en nuestros países son bien pequeños, en comparación con los volúmenes de dinero total del negocio.

Cuadro 6

Lavado de dinero en países latinoamericanos (millones de dólares)			
País	1994	1995	1996
Bolivia	200	400	800
Chile	350	1.000	500/1.500
Colombia	3.000	3.000/6.000	3.000/6.000
Ecuador	400	400	3.000
Peru	500	1.000	2.000
Venezuela	1.000/2.000	2.000	2.000
Total	5.450/6.450	7.800/10.800	11.300/15.300

Fuente: International Narcotic Control Board. *International policies and the hemispheric frame*. Washington, D.C.: INCB-USAI, 1997

El profesor Enrique Neira documenta muy bien sobre el prejuicio que se tiene acerca de la riqueza generada en el tráfico ilícito de drogas y la economía colombiana, negando que la misma pueda ser considerada como una "narcoeconomía". Al respecto señala:

Con ligereza se ha insinuado que el sostenido crecimiento económico del país, en los últimos quince años, se ha debido a los "dineros calientes". Pero dicho crecimiento venía consolidado desde 40 años atrás. El negocio grande del narcotráfico está en los mayoristas y distribuidores al detal, que son norteamericanos. Solamente una pequeña porción de los dineros del narcotráfico entra en Colombia en forma de divisas. El ingreso fuerte de los carteles colombianos ha sido por el procesamiento y transporte, con excelente organización monopólica, del polvo blanco. El dinero, que tras un "lavado de dólares", puede haber ingresado al país oscila entre los \$ 1.500 y los \$ 4.000 millones de dólares máximo, al año. Dado el estricto control de

regulaciones estatales. Cfr. Micheal Hirsh. "Estado delincuente". *Newsweek en español*. 8 de septiembre de 1999. p. 15 y ss. También a Los Seis Criterios Utilizados por EUA Para Acusar a Bancos en Operación Casablanca (Publicado por MLA, Octubre 1999. EN: http://www.lavadodinero.com/othro_productos.htm)

cambios por la Banca Central, existentes en Colombia hasta 1992, dicha cantidad era medible en los años pasados por las cifras de ingreso bajo el rubro de remesas anuales de Servicios Laborales del Banco de la República. Y las cifras coincidían.

Hay que hacer notar que dichos ingresos no se ubicaron en inversiones productivas, sino preferencialmente en fincas y bienes raíces. Aunque a corto plazo, dichos dineros pudieron haber ayudado a una mejor balanza de pagos de Colombia, a mediano y largo plazo han sido distorsionantes de la economía, generando mayor demanda de bienes, inflación y evasión de impuestos por concepto de contrabando. El éxito de la economía colombiana no se debe a estos dineros²³⁵.

Mucho se discute aún sobre el efecto que el dinero “sucio” de las drogas tiene en la economía. Los señalamientos varían en anotar sus “bondades” o “prejuicios”, de ambas cosas hay. En todo caso, es muy difícil cuantificar los beneficios o prejuicios económicos que arroja el tráfico de drogas porque todos los datos que se proporcionan sobre la producción y el consumo, no son exactos. Francisco E. Thoumi, por ejemplo, rechaza los cálculos que proveen las agencias de inteligencia de Estados Unidos sobre la superficie de coca sembrada en América del Sur. Considera que la producción por regiones varía, porque como cualquier cultivo depende de las condiciones climáticas, la técnica de cultivo y la riqueza del suelo²³⁶.

²³⁵ Enrique Neira Fernández. *Reingeniería política: análisis del caso colombiano*. Mérida: CDCHT-Universidad de Los Andes, 1999. p. 63 - 64

²³⁶ Cfr. Francisco E. Thoumi. “La Repercusión Económica de los Narcotráficos en Colombia”. En: Peter H. Smith (Comp.) *El Combate a las Drogas en América*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 102

Thoumi señala que esto se hace sumamente difícil porque no se conocen los costos reales de producción; el valor agregado del producto hasta la etapa final de la distribución. El valor real de la cocaína y el porcentaje de ingresos que quedan en las diferentes etapas (producción, distribución y consumo) y países se ignora.

Por su parte, Rensselaer W. Lee III al explicar las etapas de transformación de la coca en cocaína nos da una idea de los costos involucrados en el proceso. Son tres etapas; en la primera, se machacan las hojas de coca, luego se enjuagan en una solución de kerosén y carbonato de sodio para precipitar la salida del alcaloide. El producto un compuesto llamado “pasta de coca” (o sulfato o pasta básica de cocaína), contiene un 40 por ciento de cocaína pura. En la segunda etapa, se trata con ácido sulfúrico y permanganato de potasio para formar la “base de cocaína” o “pasta lavada”, que contiene entre 90 y 92 por ciento de cocaína pura. En la etapa final de refinamiento se utiliza éter y acetona para convertir la “base” en Hidroclorato de Cocaína (CHCL), la forma más pura de la droga. Op. cit.,

Los precios del producto son una referencia más dudosa. Ellos varían en toda la cadena económica desde la producción, la refinación, el transporte, la distribución y el consumo. Por lo que se desconocen aspectos relevantes sobre los precios y la calidad de los insumos, la producción misma, las ganancias de los mafiosos y el costo de la violencia asociada en todas las etapas del proceso. Sin datos exactos, el análisis económico está lejos de completarse, sin embargo, se muestran algunas tendencias importantes sobre el impacto que tan ilícita actividad arrojan en las cuentas nacionales.

Andelmann alerta que la distinción de dinero bueno y malo no existe en la economía capitalista cuando viaja por las redes financieras del mundo. De manera que la distinción de “dinero sucio” o “lavado” y “limpio” es usada, solamente, por las unidades de investigación financiera para rastrear e identificar las cadenas ilícitas del negocio de las drogas. Así, la mal llamada “narcoeconomía”, en todo caso, genera un impacto importante en las economías nacionales y en los mercados financieros internacionales. Como Thoumi indica, el tráfico de drogas no ha sido netamente negativa para Colombia, las inversiones de los traficantes en la industria de la construcción contribuyó notablemente a bajar los niveles de desempleo. En las zonas rurales, las inversiones se efectuaron a favor de las actividades ganaderas, fundamentalmente en Antioquia, Urabú, Córdoba, el Valle Central del Magdalena y los llanos. Las ganancias de la “narcoburguesía” colombiana calculadas en unos 7 mil millones de dólares anuales y con depósitos en el exterior estimados en casi 70 mil millones de dólares, cuenta con una importante masa monetaria para la inversión, que si se efectuara tendría un importante impacto en el resto de la economía²³⁷.

Para Ransselaer W. Lee III la “narcoeconomía” afecta de diversas maneras las economías de los países productores, favorece el empleo y en contribuye a mejorar las reservas acumuladas de los países productores. Sin embargo, no resulta tan beneficiosa, simplemente, porque el grueso de los “narcodólares” se depositan en bancos extranjeros y los que entran a la economía siguen las prioridades de los “varones de la droga” y no la de los planificadores económicos²³⁸.

²³⁷ Cfr. Andelman. *Op. cit.*, p. 95

²³⁸ Cfr. Ransselaer W. Lee III. *Op. cit.*, p. 73

El beneficio principal de la “narcoeconomía” se queda en el lado de la demanda. Así, por ejemplo, en 1990 el precio promedio de un kilogramo de cocaína en Bolivia era de 1,57 dólares, arrojando un margen de ganancia de 0,70 dólares; para el sulfato, el precio fue de 262 dólares, con una ganancia de 79,30 dólares; para la base sulfatada 1500 dólares, con una ganancia de 856 dólares; Para el clorhidrato de 3.917 dólares y una ganancia de 1749 dólares. En comparación, para la misma época, el kilogramo de cocaína en el mercado de mayoristas de Nueva York fluctuó entre los 20 y 25 mil dólares; el precio de minoristas en las calles estuvo entre 500 y 600 mil dólares. Las ventas totales al nivel de los mayoristas fueron de 2.100 a 2.700 millones de dólares y las ventas totales entre los minoristas fue de 53.000 a 64.200 millones de dólares²³⁹. Lo cual indica donde se queda el dinero y lo que obligó a la legislación estadounidense a rendir cuentas, desde 1996, por todas las transacciones financieras que involucren más de 10 mil dólares en efectivo, las cuales deben ser informadas directamente al Departamento de Hacienda que trabaja en colaboración con la DEA²⁴⁰. Una medida que persigue evitar el fraude fiscal, pues, como aclara Hardinghaus, aunque la “droga es moralmente mala” sus efectos económicos son positivos y hasta benéficos porque contribuye a la disponibilidad de excedentes de dinero que mejoran las cuentas nacionales y la capacidad de inversión de las empresas²⁴¹.

Sin embargo, aún hay mucho que aprender. Como señala un especialista colombiano sobre el asunto:

El tema no puede ser reducido a un debate moral como lo ha planteado Estados Unidos y los países aliados,

²³⁹ Cfr. Flavio Machicado. *Op. cit.*, p. 143

²⁴⁰ Cfr. Daniel Cento “Los bancos en la guerra contra las drogas”. *El Universal*. 19-12-93 (Caracas) 1-2. La Red de Control de Crímenes Financieros del Departamento del Tesoro en un informe elaborado entre julio de 1997 y mediados de abril 1999 indicó que 90 bancos en 39 estados y del distrito de Columbia y Guam, reportaron transacciones sospechosas en efectivos. “Con el aparente propósito de evadir la ley” y a pesar de las regulaciones que entraron en vigencia en abril 1996, el umbral de reporte bancario es de 10 mil dólares estadounidenses, por lo que suelen aparecer registrados depósitos o retiros por 9500 dólares varias veces en un día. Al retirar menos de 10 mil dólares, el cuentahabiente no es cuestionado sobre la procedencia o destino futuro del dinero. Cfr. “FinCEN emite primer Boletín sobre Tendencias de lavado de dinero” Publicado por MLA, Agosto 1999. En: <http://www.lavadodinero.com/othroproductos/htm>

²⁴¹ Cfr. Nicolás H. Hardigianhus. “Droga y crecimiento económico: el narcotráfico en las cuentas nacionales”. *Nueva Sociedad*. N. 102, Julio-Agosto 1989. (Caracas)

contiene otras realidades dramáticas para los latinoamericanos, que tienen que ver con la defensa de sus ingresos y con el mejoramiento de sus precarias condiciones de vida. También con la lógica del capital y del mercado, que contribuye a la consolidación de estas economías de grandes beneficios. La decisión de sectores pauperizados y pobres de la sociedad andina de cultivar coca, no es producto de su propia voluntad sino que proviene de otros factores propios de su desarrollo y de las oportunidades que les ofrece la sociedad capitalista. El conjunto de las necesidades biológicas y sociales lanza a estos sectores marginados de la economía a la órbita de la ilegalidad, con las alternativas de satisfacción rápida de cuanto el mercado les negó²⁴².

La decisión de hacer la guerra y penalizar ha sido la respuesta oficial a un problema estructural con las características esbozadas. Más reduccionista y simplista no puede estar la discusión sobre las drogas que no se examinan otras alternativas a la dicotomía reprimir o legalizar, cuando se trata de un serio problema de seguridad. Sin embargo, a pesar de ser un problema intrasocietal y transnacional, la solución ha seguido por la vía de la caza de brujas que por el de la cooperación no represiva. Esta es la respuesta a la diferencia estructural existente entre los países involucrados en el problema, por lo que continuará debido a que la percepción y definición de las causas del problema son diferentes, planteándose su solución en términos de relaciones interestatales de defensa del interés nacional por encima de la cooperación sobre los puntos de vistas intrasociales ajenos.

C.- LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS COMO SOLUCIÓN

El asunto de las drogas se ha convertido en el principal punto de fricción de las relaciones Norte – Sur en las últimas dos décadas. Adquiere connotación internacional a principios de los años 80, cuando el gobierno de Estados Unidos

²⁴² Hermes Tovar Pinzón. “La economía de la coca en América Latina: el paradigma colombiano”. *Nueva Sociedad*. N. 130, Marzo-Abril 1994. (Caracas). p. 88

percibe el aumento del consumo y de la criminalidad asociada con su abuso como un riesgo de salud pública y de seguridad nacional. Pero, esta percepción no fue planteada como un problema de carácter interno sino de política exterior, quedando el origen del problema vinculado a los países ubicados del lado de la oferta²⁴³.

Es un problema complejo que con la globalización del sistema financiero mundial, del desarrollo de las tecnologías comunicacionales, del comercio y del turismo y de una vasta red de relaciones transnacionales, entre las cuales se cuentan las desarrolladas por el crimen organizado, se ha expandido y se diversifica a todos los confines del planeta. Es un problema que se ve incentivado con el aumento de su consumo en los adultos, jóvenes y niños de todos los países, particularmente en los países más desarrollados e industrializados. Pero, fundamentalmente en aquéllos que sufren día a día las condiciones de pobreza y de marginalidad y, cuando no, de las expectativas no satisfechas en una sociedad global que empuja hacia el consumismo como estilo de vida. Es un problema que afecta a todos por sus efectos sociales, más que económicos, asociados con la violencia por su uso y abuso.

Sin embargo, las interpretaciones sobre este fenómeno se ha distorsionado en la visión de países productores y consumidores, en responsables directos e indirectos y víctimas, a pesar de que la interdependencia global desdibuja cualquier línea que se trace al respecto. En todo caso, la distorsión de percepciones sobre el problema domina las relaciones de Estados Unidos con América Latina en las últimas décadas, lo que se refleja en la prioridad que tiene en la agenda exterior estadounidense hacia la región y a los cuantiosos recursos que se destinan a los programas antidrogas. Como resalta el internacionalista colombiano Juan Gabriel Tokatlian:

²⁴³ Sin embargo, desde 1986 la DEA está desarrollando un programa de educación preventiva sobre el uso de las drogas. El Programa de Reducción de la Demanda es el reconocimiento de que la mejor estrategia que se puede realizar sobre la lucha contra las drogas es prevenir su consumo y disminuir la demanda de las mismas. El programa opera con Agentes Especiales de la DEA que son conocidos como Coordinadores de la Reducción de la Demanda. Ellos son los encargados de fortalecer la opinión prohibicionista al libre uso de las drogas (*Speaking Out Against Drug Legalization*) que se ha popularizado recientemente en Estados Unidos. Cfr. U.S. Department of Justice Drug Enforcement Administration. "The DEA Demand Reduction Program". En: <http://www.usdoj.gov/dea/directory.htm> (1999)

Estados Unidos no sólo provee el “diagnóstico” sobre el fenómeno, también las “prescripciones correctivas” a lo que identifica como una nueva amenaza. Sobre la base de esta lógica, restaura los instrumentos multilaterales para combatir el cáncer moderno. Estos instrumentos son bastante ineficientes para frenar el tráfico, pero le permite a los gobiernos estadounidenses no ver disminuida su autonomía de acción (...) pero cuando las administraciones estadounidenses hacen énfasis en la “cooperación internacional”, lo hacen orientándola principalmente a apoyar el esfuerzo mundial por la erradicación y la interdicción de las empresas ilícitas de drogas en los puntos del cultivo, el procesamiento y el transporte. En otras palabras, la “lucha internacional” contra las drogas está dirigida directamente contra la oferta de los narcóticos y el objetivo es alinear al mundo en un mayor esfuerzo por reducir la oferta que incidirá en la reducción del consumo en Estados Unidos²⁴⁴.

Esta percepción dominante en la guerra contra las drogas, convierte al fenómeno en el epicentro de la presión política exterior estadounidense hacia la América Latina. Cuando, el fenómeno mismo exige una interpretación mucho más amplia y cuyo análisis requiere de un diagnóstico de la política exterior de los países involucrados, sus prioridades, las relaciones de poder entre los países y hacia el interior de los mismos. También, de la percepción e intereses de los actores que participan en el diseño de la política exterior; del rol que juegan los organismos internacionales, su influencia y poder para suscribir o hacer valer convenios y tratados internacionales que buscan regular las drogas ilícitas. Y, más aún, las perspectivas nacionales y regionales de los actores involucrados en la lucha por su control y de las consecuencias económicas que traen²⁴⁵.

Así, inicialmente los países ofertantes no vieron el desarrollo de este negocio como amenazante, siempre y cuando contribuyera a la contención de la pobreza, generara empleos y proporcionara divisas para la importación, y amortiguara el problema de la deuda. Desde esta perspectiva, en cambio, la droga fue vista más como

²⁴⁴ Juan Gabriel Tokatlian. “National security and drugs: their impacts on Colombian-US relations”. *Journal of International Studies and World Affairs*. Vol. 30, Nro. 1, Spring 1988. p. 135

un problema moral, de salud pública y de educación de los países ubicados del lado de la demanda.

Esta visión cambia radicalmente y se torna en amenazante a la seguridad nacional e internacional, cuando los narcotraficantes comenzaron a "invadir" otras esferas de la vida nacional²⁴⁶. A través de la corrupción comenzaron a minar el poder político e institucional del Estado, y, a partir de 1984, se le asocia al problema de la insurgencia izquierdista²⁴⁷. Por último, hacia el interior de nuestros países se comenzaba a generar un alto índice de consumo y de criminalidad asociada a su abuso.

Por otra parte, los esfuerzos de los gobiernos por controlar el negocio ilícito quedaron minados por la pérdida de credibilidad de políticos, de jueces y de personajes del mundo de la seguridad pública por las "mordidas" que obtenían del negocio. La corrupción generalizada por la existencia de dinero fácil se agravó con la competencia y cooperación del crimen organizado en todo el mundo. Se le responsabiliza de organizar nuevos mercados en Europa del Este en Rusia y en las ex-repúblicas soviéticas²⁴⁸, aprovechando la pérdida de control estatal a raíz de los

²⁴⁵ Cfr. Rosa del Olmo. "Las Relaciones Internacionales de la Cocaína". *Nueva Sociedad*. N. 130, marzo-abril, 1994. (Caracas), p. 126-127

²⁴⁶ Véase a Enrique Neira. *Op. cit.*, p. 61 a 64.

²⁴⁷ En un informe sobre "Criminalidad organizada y Tráfico de Cocaína", publicado por la Comisión Presidencial de Estados Unidos sobre Criminalidad Organizada, en noviembre de 1984, se establece oficialmente el vínculo entre grupos insurgentes y traficantes de drogas. Este informe señalaba que "Ninguna otra sustancia [cocaína] ha dado lugar a grupos tan grandes y poderosos que puedan ocupar y dirigir vastas regiones de nuestros vecinos suramericanos, frecuentemente en concierto con fuerzas insurgentes organizadas(...)" el testimonio presentado describe un estado de guerra. Este es el único término adecuado para situación en que grandes y sofisticadas organizaciones, con su base en el exterior, pero con agentes y colaboradores dentro de nuestras fronteras, han lanzado una invasión masiva, bien armada y bien financiada contra nuestro país, por mar y aire, que ha resultado en miles de ciudadanos muertos o incapacitados. Nuestra respuesta a este asalto, no puede ser menos que lo dedicaríamos a cualquier otra invasión extranjera". Citado por Rosa del Olmo. "Las relaciones internacionales..." *Op. cit.*, p. 129-130.

²⁴⁸ Europa, que ha sido uno de los principales puntos de destino de las drogas, se ha convertido también en productor de cannabis y de drogas sintéticas. La MDMA ("éxtasis") se fabrica clandestinamente en los Países Bajos, y se envía a todo el mundo. El tráfico de cannabis está aumentando y extendiéndose por todo el continente europeo, porque es una fuente potencial del mismo. Se le cultiva en recintos cerrados en Holanda, Reino Unido y Suiza. Crece en estado silvestre en más de un millón de hectáreas en la parte meridional de la Federación de Rusia y en zonas del país situadas al este de los montes Urales, así como en más de 100.000 hectáreas de Ucrania. Las organizaciones mafiosas de todas las nacionalidades europeas transportan cannabis, cocaína y "éxtasis" a través de las fronteras de Albania, Bosnia, Bielorrusia, Bulgaria, los países bálticos, Polonia, Alemania, España y Francia. Hasta la fecha tanto la Interpol como las policías nacionales están desarrollando

cambios políticos ocurridos con la caída del comunismo. Este fenómeno se observa del mismo modo tanto en África²⁴⁹ como en el Medio Oriente. La integración de las organizaciones criminales en el comercio de las drogas, contrasta con la inestabilidad de los gobiernos y de las mutuas acusaciones sobre las responsabilidades que se deben tener frente al problema²⁵⁰.

Cuando el presidente Ronald Reagan firmó en el mes de abril de 1986 la Directiva N° 221 de Seguridad Nacional y declaró su "guerra contra las drogas", cambió el enfoque de la lucha fundada en la cooperación. En la Directiva califica al narcotráfico como una "amenaza de seguridad nacional" y autoriza la participación de las fuerzas armadas en la lucha contra las drogas en el extranjero²⁵¹. Fue en el mes de julio del mismo año cuando se pone en práctica estas medidas con la *Operación Blast Furnace* en Bolivia²⁵². Con estos actos, Reagan imponía la agenda que dominará las

acuerdos de cooperación para informar y detener a miembros de las mafias transeuropeas que transportan drogas por todo el continente. Cfr. JIFE. *Op. cit.*, p. 385

²⁴⁹ Según la JIFE, en África la droga más importante es la cannabis. El continente negro sigue siendo un importante proveedor de cannabis y resina de cannabis para Europa. No se dispone de evaluaciones oficiales de la extensión y las tendencias imperantes de su cultivo. Pero, en Marruecos se estiman que los cultivos de cannabis en ese país ocupan por lo menos unas 60.000 hectáreas; la producción de resina de cannabis en 1998 se calculó en 2.000 toneladas. Según la misma fuente, Marruecos ha registrado tres cosechas récord consecutivas de cannabis desde 1996 debido a unas condiciones climáticas excepcionalmente favorables y a la utilización en algunas ocasiones de métodos de cultivo bastante perfeccionados. Se supone que los principales productores de cannabis en África occidental siguen siendo Ghana, Nigeria y Senegal. En los tres países las campañas de erradicación de cultivos han sido un rotundo fracaso. El África meridional y oriental sigue siendo una importante fuente de cannabis, que alimenta el tráfico en toda la región y en otras zonas. Sudáfrica sigue siendo uno de los mayores productores de cannabis del continente. Cfr. *Ibid.*, p. 345

²⁵⁰ Según el sociólogo colombiano Ciro Kauthausen, tanto la mafia italiana (en sus cuatro vertientes: *mezzogiorno*, *camorra* napolitana, *ndrangheta* calabresa y la *mafia* siciliana) como los traficantes colombianos constituyen variantes de la delincuencia organizada. Aparentemente, la primera se concentra en las industrias de la extorsión y de la protección y sus vínculos directos es hacia la búsqueda de poder político. Los traficantes colombianos, aparentemente, se conducen con una lógica de mercado y su punto de partida es muy diferente a la mafia. Sin embargo, ambas organizaciones criminales pueden muy bien entablar alianzas de mutuo provecho, pero, en ningún modo, constituyen todavía una forma definida de organización criminal organizada. (Cfr. "Poder y mercado: el narcotráfico colombiano y la mafia italiana". *Nueva Sociedad*. N. 130. Marzo-Abril 1994. (Caracas)

²⁵¹ Cfr. Rosa Del Olmo. "Drogas, distorsiones y realidad". *Nueva Sociedad*. Nro. 102, Julio – Agosto, 1989. (Caracas) p. 90

²⁵² En esta Operación "**Horno Estallado**" se utiliza directamente el ejército de Estados Unidos para apoyar una actuación bilateral antidrogas. En 1987, específicamente en el mes de abril, se lanza la Operación "**Snowcap**" ("Casco Polar") en Bolivia y Perú, como una continuación de **Blast Furnace**", antecedentes previos a la **Iniciativa Andina**. En estas operaciones participaron tanto la DEA, Departamento de Estado, Servicio de Guardacostas, Patrulla Fronteriza y Fuerzas Especiales del Departamento de Defensa, como policías antidrogas de los países anfitriones.

Las drogas son consideradas bajo la óptica de conflictos de baja intensidad según el Informe Final del Proyecto Conjunto sobre Conflictos de Baja Intensidad, Pentágono, enero de 1986. Por lo tanto, para

relaciones entre Estados Unidos y América Latina en los ochenta y los noventa. Como ningún otro presidente, Reagan mostraría toda la carga de intolerancia puritana que caracteriza a los gobiernos de Estados Unidos cuando asumen el liderazgo de una cruzada mundial²⁵³.

Paralelamente a estas actividades militares, se prepararon leyes más contundentes contra las drogas. La ley de Drogas *Anti Drug Abuse Act*, firmada por Reagan en octubre de 1986 y aprobada por el Congreso, insiste en darle prioridad al control de la oferta y aumenta la participación de las fuerzas armadas en las operaciones antidrogas. La misma ley establecería procedimientos de cooperación con países "fuente" y "tránsito" de las drogas, agregando que serían elegidos para lograr fondos de ayuda exterior o beneficios comerciales aquéllos que mostraran con hechos sus esfuerzos por el control y erradicación del narcotráfico. Este procedimiento tuvo el nombre de **Certificación** y con la cual Estados Unidos se guardaba la potestad de sancionar y/o ayudar a los países que fracasaran o tuvieran éxito, respectivamente, en la lucha contra este flagelo. La Certificación fue reforzada en la Ley de Drogas *Anti Drug Abuse Act*, noviembre de 1988²⁵⁴.

El hecho que el presidente de Estados Unidos tuviese en sus manos un instrumento que le permitía retener hasta el 50 por ciento de la ayuda exterior asignada a un país, al comienzo de cada año fiscal, esgrimiendo razones de seguridad nacional. Que pudiera presionar a los organismos multilaterales para que cesaran las ayudas financieras internacionales y tomar medidas restrictivas en el comercio, hasta que certificara que está cumpliendo con los compromisos sobre el control y la erradicación de las drogas, muestra el grado de importancia que adquirían las mismas

su combate se utilizan tácticas paramilitares, que vincularon las operaciones antidrogas con las actividades de contrainsurgencia. Cfr. *Ibid.*, p. 133-134.

²⁵³ Cfr. Bruce Michael Bagley. "The new hundred years war?: National security and the war on drugs in Latin America". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol. 30, Nro. 1, Spring, 1988. p. 161-162.

²⁵⁴ R.F. Perl, un investigador del Congreso estadounidense, señala que la **certificación** se justifica en dos niveles: "a) que los **intereses nacionales vitales** de Estados Unidos impidan la continuación de las sanciones y que por lo tanto, hay que desembolsar la ayuda, y b) que un país que ha **cooperado totalmente** con Estados Unidos en reducir las drogas ilícitas y/o ha tomado las **medidas adecuadas por su cuenta**, para prevenir la producción, el procesamiento, el tráfico, el lavado de dinero relacionado con las drogas, el soborno y la corrupción política". R.F. Perl. "The US Congress International Drug Policy and the Anti-Drug Abuse Act of 1988". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol. 30, N° 2-3. Verano-otoño, 1988. p. 25

en la agenda de la política exterior latinoamericana. Más cuando en materia de certificación el gobierno de Estados Unidos no tiene un criterio técnicamente definido para aplicarla, lo que hace a unos países más culpables que otros²⁵⁵

En septiembre de 1989, el presidente George Bush aplica la Estrategia Nacional de Control de Drogas o *Plan Bennett*, incrementando la guerra a las drogas y el apoyo a los organismos continentales que combaten a la cocaína. La nueva administración estadounidense extiende la certificación hasta los países "tránsito"²⁵⁶. Mientras que del lado de la demanda se hacían, en correspondencia, grandes esfuerzos para el control de la oferta, lo que significó una oleada de violencia y asesinatos de personalidades y mostrando el grado de permeabilidad de la política exterior de nuestros países a los asuntos de seguridad de los Estados Unidos. Fue de esta manera que el tema de las drogas adquirió la importancia en la formulación de la política exterior de nuestros países.

Un ejemplo de ello fue la llamada Declaración de Cartagena. El 15 de noviembre de 1990 se encuentran en Cartagena de Indias (Colombia) los Jefes de Estado de Estados Unidos, Bolivia, Colombia y Perú, con el objetivo de desarrollar una estrategia común en la "guerra contra las drogas". En la reunión prevaleció la figura de represión y "certificación", con la que Estados Unidos salvó su responsabilidad como productor de marihuana y fabricante de drogas sintéticas, de financista y de controlador de los capitales en el negocio y de productor de los componentes químicos para la elaboración de las drogas. Además, de mostrar su escasa preocupación por la prevención y el tratamiento. En 1988, por ejemplo, destinó 8.000 millones de dólares a la guerra contra las drogas, de los cuales sólo 500 millones fueron para prevención y tratamiento. En 1990, el presupuesto había ascendido a más de 9.000 millones y sólo un 30 % estaba destinado a reforzar los programas de educación preventiva. El resto a la interdicción y erradicación. Finalmente, con la Declaración de Cartagena, Washington asume la tarea de determinar el rol que cumplirán las fuerzas armadas de los países andinos y del

²⁵⁵ Cfr. Sam Dillon y Graig Pyes. "Acusan a dos gobernadores mexicanos de tener nexos con narcotráfico". *El Nacional*. 23-02-97. (Caracas). A/6

²⁵⁶ Cfr. Rosa del Olmo. "Las relaciones internacionales..." *Op. cit.*, p. 137

Comando Sur en la cruzada contra el narcotráfico²⁵⁷. Esto ocurría a pesar de las denuncias de los Jefes de Estado Andinos de que los fondos aportados eran insuficientes para crear estructuras económicas viables que ayudaran a fortalecer los programas sustitutivos por cultivos lícitos²⁵⁸.

Las autoridades y voceros del servicio exterior estadounidenses se han cuidado mucho de hacer ver que la Administración Clinton está haciendo más por controlar la demanda. El injerente embajador estadounidense en Caracas, John Maisto, hizo saber recientemente que en el ejercicio fiscal del presente año, el gobierno de su país destinó 18 mil millones de dólares a la guerra contra las drogas. De hecho, señala, "apenas el 2%" de esa cantidad se gasta en el extranjero, el resto se invierte en programas de prevención de la demanda. Lucha que agrupa a 50 agencias diferentes del gobierno federal 4.300 coaliciones antidrogas en comunidades de 546 ciudades estadounidenses²⁵⁹.

La estrategia lanzada por la administración de William Clinton en julio de 1993 contra las drogas estableció dar más prioridad al problema del consumo interno sin disminuir el esfuerzo en los programas de cooperación para la erradicación y la interdicción. Con ello, su administración se apegaba a la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Substancias Psicotrópicas de 1988, que señala en su artículo 3, inciso 2 la obligación de que cada parte adopte las medidas que sean pertinentes para tipificar como delitos penales conforme a su derecho interno, cuando se cometan intencionalmente, la posesión, la adquisición o el cultivo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas para el consumo personal²⁶⁰.

²⁵⁷ Durante este encuentro cada país planteó puntos diferentes sobre el tratamiento al problema de la producción de las drogas. Bolivia y Perú propusieron la tesis "coca por desarrollo", que implicaba una ampliación de los programas de desarrollo local que sustituyan la coca, y más protección al campesinado. Por su lado, Colombia planteó la necesidad de restablecer los precios internacionales del café y de otros productos agrícolas, para impedir su sustitución por cultivos ilegales. En cambio, Estados Unidos dio mayor importancia a la captura, destrucción y sustitución de los cultivos de coca; es decir, más represión y militarización de la guerra contra las drogas. *Ibid.*, p. 138

²⁵⁸ Cfr. Bruce Micheal Bagley. "After San Antonio". *Journal Interamerican Studies and World Affairs*. Vol. 34, Nro. 3, Fall, 1992. p. 7

²⁵⁹ Cfr. John Maisto. "Enfrentando las drogas en los Estados Unidos". *El Nacional*. 26-09-99. A/2 (Caracas).

²⁶⁰ Cfr. Ibán de Rementería. "Control de Cultivos Ilícitos: Nuevos Vientos de Washington". *Nueva Sociedad*. N° 130, Marzo-abril, 1994. (Caracas). p. 75

En su segundo mandato, la perspectiva del problema no ha cambiado, a pesar de las múltiples declaraciones de la necesidad de hacer énfasis en el control de la demanda. Así, en su Estrategia de Seguridad Nacional de Compromiso y Agrandamiento, lanzada en Febrero de 1996, señaló:

La administración ha emprendido un nuevo acercamiento al azote global del abuso y tráfico de drogas: integrar mejor las actividades domésticas e internacionales para reducir la demanda y la oferta de drogas simultáneamente. Al final el éxito dependerá de los esfuerzos convenidos y del estrechamiento de los lazos entre el público y el sector privado con todos los niveles del gobierno y de Estados Unidos con otros gobiernos, grupos privados y cuerpos internacionales²⁶¹.

Sin embargo, el presidente Clinton ha hecho muy poco para cambiar la óptica tradicional de los expresidentes Reagan y Bush en la política estadounidense al combate contra las drogas. Así, en 1997, suscribió un tratado de operaciones marítimas y aéreas sobre todo el Caribe Oriental. La estrategia conocida como *Steel Web* (Red de Acero) persigue construir un cinturón de seguridad aérea y marítima sobre el Caribe y el Pacífico que detenga el ingreso anual de más de seiscientas toneladas de cocaína y otras sustancias que penetran a su territorio. La iniciativa surge ante el hecho evidente de que el control del Canal de Panamá y las bases asociadas al Comando Sur pasarían a control panameño en 1999. El texto del acuerdo fue suscrito por Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Dominica, Grenada, República Dominicana, San Cristóbal y Nevis, Santa Lucía, San Vicente, las Granadinas, Trinidad y Tobago²⁶². Países por donde pasa, según la DEA, unas siete toneladas mensuales de cocaína hacia territorio estadounidense.

La mayor parte de estos países ya habían sido “ablandados” por la diplomacia de Washington durante 1995 y 1996. Particularmente aquéllos que fueron

²⁶¹ William J. Clinton. A National security strategy... Op. cit., p. 16

²⁶² Cfr. Teresa Frontado. “EE UU aprieta su tenaza en el Caribe”. *El Nacional*. 16-03-97. (Caracas). A/8 y A/9

señalados en un informe presidencial aparecido en febrero de 1996 y en el que se identificaban a treinta y un países que corrían el riesgo de ser decertificados²⁶³.

El documento suscritos por los países del Caribe Oriental faculta a la armada estadounidense abordar y registrar las embarcaciones sospechosas de transportar drogas en el mar territorial de la contraparte, independientemente de cual sea el pabellón de la embarcación. Les da el derecho de interceptar naves con la bandera de otro país en cualquier zona marítima, incluyendo el mar territorial y aguas interiores de un tercer Estado, si éste lo permite. Finalmente, los autoriza hacer patrullajes y aplicar las leyes estadounidenses dentro de las aguas de la contraparte²⁶⁴.

A pesar de lo polémico del Tratado, diez de los veintidós países miembros de la Comunidad del Caribe Oriental (CARICOM) lo han suscrito y la invitación se le extendió a Guyana y Jamaica. Hasta el momento, Barbados ha sido el único país que ha resistido a la diplomacia estadounidense, denunciando que esta acción unilateral, lejos de fortalecer la seguridad del Caribe Oriental, mina la soberanía estatal. Además, denuncia como inaceptable la exigencia de que el personal estadounidense que labore en las operaciones goce del privilegio e inmunidades propias de un personal administrativo de las embajadas. La presión sobre Barbados obligó a su premier Owen Arthur, a invitar a la Unión Europea hacer contrapeso a las operaciones militares estadounidenses en el Caribe. Su propuesta, que recuerda a las iniciativas de la búsqueda del equilibrio de poder, recibió la buena acogida de los gobiernos de Francia, Holanda e Inglaterra que, desde entonces, colaboran con los militares estadounidenses en la lucha antinarcóticos en el Caribe, usando como plataformas sus antiguas colonias caribeñas.

La iniciativa estadounidense ha estado avanzando progresivamente y no sólo Barbados es afectado por la prerrogativa que asume el gobierno de Estados Unidos de aplicar las leyes de su país en el aire y en el mar Caribe. Venezuela y Colombia reciben una presión sustancial y aunque ambos países han hecho público manifiesto en colaborar con las operaciones militares, Colombia hasta tiene suscrito un acuerdo

²⁶³ Cfr. (AFP) "EE UU acusa a 31 países de tráfico de drogas". *El Nacional*. 25-02-96. (Caracas). A/2

²⁶⁴ Cfr. Frontado. *Op. cit.*,

desde Febrero de 1997 que permite el patrullaje estadounidense en su zona económica exclusiva, rechazan la interferencia de esas actividades en las relaciones intraregionales. Venezuela, por ejemplo, tiene pendiente finalizar un acuerdo pesquero con Trinidad y un diferendo limítrofe con Guyana y, en ambos casos, la posición estadounidense enturbia el clima de las negociaciones²⁶⁵.

En la Administración de Clinton el tema de las Drogas, de la democracia y del comercio hemisférico dominan la agenda hemisférica de su política exterior. Desde una visión donde se prejuzga los escándalos y los problemas políticos nacionales bajo epítetos nocivos de “narcodemocracia”. Bajo esa definición se vincula forzosamente la dinámica compleja de los problemas institucionales, el desencanto y la apatía de la gente en la participación política y electoral, los sobornos de los traficantes a funcionarios públicos, la pobreza y la guerra de nuestros países en la lucha contra las drogas. Como reveló un *Dossier* del Departamento de Estado en 1995: “el núcleo de la batalla contra el comercio de los narcóticos es la guerra a la corrupción”²⁶⁶. Y como lo refleja el ejemplo del tres veces descertificado gobierno colombiano: la presión se efectúa para lograr mayores concesiones en la lucha contra las drogas sin carácter de reciprocidad²⁶⁷.

La acción del gobierno estadounidense está amparada en la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 que sustenta el principio de que el problema está en la producción de sustancias que afectan la salud pública y menoscaban la capacidad de las naciones para hacerle frente a ese flagelo. Una visión que plantea el problema

²⁶⁵ El triunfo presidencial de Hugo Rafael Chávez Frías puso en jaque la política de interdicción *Steel Web* de Estados Unidos con Venezuela. El nuevo gobierno no permitió el sobrevuelo sobre el espacio aéreo nacional de naves norteamericanas para realizar operativos de detección. Las naves de guerra estadounidenses salen de las Locaciones Operacionales de Avanzadas (FOL) que funcionan en Curazao. Las tensiones de Caracas y Washington sobre la negativa del presidente Chávez a permitir la violación de la soberanía nacional hacen ver que la política exterior estadounidense disocia cada vez más el problema de las drogas a las realidades políticas, económicas y sociales de los países. Como muy bien lo expresó el presidente de la Asociación de Agricultores de Colombia, Fernando Devis, “No concebimos cómo un campesino que cultiva hoja de coca para sobrevivir pueda ser señalado como el victimario de un ejecutivo de Nueva York”. Cfr. “Problema de las drogas de Colombia se desborda hacia Venezuela, según Barry McCaffrey”. *El Nacional*. 28-07-99 (Caracas) A/2.

²⁶⁶ Citado por Khaty Boot (Time) “El narcotráfico multiplica sus redes en el mundo”. *El Nacional*. 28-04-96. A/8 (Caracas)

como un “crimen internacional” más que como “flagelo de la humanidad” legitima la acción bélica sobre la visión de “países responsables” y “países víctimas”, cónsono con la declaración estadounidense de acusar a treinta y un países como responsables del problema de las drogas, cuando el último informe de la JIFE, año 1998 reporta el problema en 161 países productores y consumidores de cocaína, cannabis y adormidera. De esta manera, un problema intrasocietal y transnacional está planteado en términos de competencia interestatal y de defensa del interés nacional, donde entran en juego los recursos de poder de las naciones y la capacidad de influencia en los asuntos mundiales. Es tal vez esa la razón de que México, el tercer socio comercial más importante de Estados Unidos, no haya sido nunca descertificado a pesar de las múltiples pruebas existentes del involucramiento de funcionarios público y militares en el tráfico ilícito de drogas y de ser uno de los países señalado por el presidente Clinton en 1996.

Bajo esta visión polarizante del problema de las drogas es imposible lograr una solución fundada en la seguridad humana, simplemente porque la percepción interestatal no aportará una visión holística del problema. Por el contrario la razón impuesta por la potencia garante del Orden Mundial no permite enfocar el carácter que del lado de la oferta y de los países de tránsito el problema de las drogas está asociado a sus problemas de la deuda externa, de la imposición de la economía de mercado, de la desregulación del Estado, de la pobreza y la marginalidad y de la pérdida de gobernabilidad. Esto hace que toda la normativa legal internacional sobre las drogas en el siglo XX sigan siendo letra que se adopta y no se asuma, conduciendo la cruzada a su más rotundo fracaso.

Como asomó el Comisionado Presidencial y director de la Comisión Nacional contra el uso indebido de las drogas en 1990, Bayardo Ramírez Monagas a raíz de la ratificación del gobierno venezolano de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, Viena, Diciembre de 1988, y después de denunciar que el Consejo Nacional contra el Uso

²⁶⁷ Una excelente documentación sobre la presión estadounidense a un gobierno latinoamericano, en este caso sobre la presidencia de Ernesto Samper Pizano, puede leerse en Enrique Neira Fernández. *Op. cit.*, p.64 a 70

Indebido de las Drogas (CONACUID) jamás fue invitado a las discusiones del protocolo final de la Convención:

Las drogas ya no sólo son bien de uso como lo fueron hasta el decenio de los 60. Son además, a partir de los 70, un bien de cambio (mercancía). Y a partir de los 90 son un *instrumento político*, que será usado cada vez con más frecuencia como elemento de presión, conjuntamente con la deuda externa y los problemas ecológicos en las relaciones Norte-Sur, al disminuir la validez del argumento del comunismo por la redefinición de la *Guerra Fría*²⁶⁸.

Bajo estas consideraciones es que se maneja el problema de las drogas a nivel internacional y es lo que nos permite sostener las imposibilidades de éxito futuro en la guerra contra las drogas sin el concurso de una visión sobre la seguridad que armonice dimensiones contrapuestas entre lo que se espera alcanzar como necesidades internas de las sociedades y Estados en un mundo cada vez más transnacionalizado e interdependiente. Es decir, la tradicional percepción vertical de las relaciones internacionales, fundada en la jerarquía de poder de los actores involucrados y que es aplicada en la guerra contra las drogas, debe ser armonizada con una visión más horizontal de los procesos donde las características estructurales de cada formación social sean consideradas. Mientras tanto, como resalta un artículo de la revista Semana de Bogotá sobre la falta de apoyo al Plan Colombia por parte del gobierno de Clinton:

Lo más probable es que los gringos se pongan las pilas en febrero y saquen adelante los 1500 millones de dólares que el país necesita para adelantar el Plan Colombia. En lo militar, que es el 70 por ciento, no va a haber ningún atraso ya que el primer Batallón Antinarcótico del Ejército ya está listo y equipado y entra a operar a comienzos del 2000(...) La aprobación de la ayuda seguramente se dará porque existe ya un consenso entre republicanos y demócratas de que es urgente ayudarle a Colombia(...) Incluso el dinero para

²⁶⁸ Bayardo Ramírez Monagas. *Op. cit.*, p. 353

operaciones militares no presenta mayores problemas en Washigton ya que el Departamento de Estado sabe muy bien que los batallones que recibirán la ayuda realizarán operaciones exclusivamente contra los cultivos ilícitos. Y de eso se encargará el gobierno gringo, de vigilar que no haya operaciones de otro tipo. Si en ellas caen guerrilleros, paramilitares o civiles es porque estaban custodiando un cultivo de coca o amapola y eso los hace narcotraficantes. Para Estados Unidos es así de claro y así de simple²⁶⁹.

El comentario surge cuando en la misma publicación se hace notar que los satélites de la CIA parecen indicar que el área de cultivos ilícitos aumentó en un 50 % con respecto a 1998. La percepción dominante sobre las drogas y sobre su tratamiento internacional debe coexistir con una visión de seguridad cooperativa donde se respeten las condiciones estructurales diferenciales de los países y naciones del mundo. Una concepción de seguridad fundada en estos criterios superará la visión reduccionista de soluciones fundadas en el uso exclusivo de la fuerza y aportaría, en cambio, una solución política, económica, social, ambiental y humana mucho más amplia y perdurable. Por ejemplo, la sustitución de cultivos ilícitos por lícitos, siempre y cuando los precios de los productos agrícolas en el mercado internacional tengan un precio justo y que las políticas proteccionistas que sobre los mismos y las manufacturas tradicionales que existen sean ser desmanteladas. De lo contrario, persistirán importantes dudas sobre el éxito futuro de estos programas reduccionistas de la oferta que harán de la guerra contra las drogas en las relaciones internacionales una cruzada más en la legendaria lucha de la humanidad, como lo indica Zsasz, de purgar sus propios demonios.

²⁶⁹ "El tío conejo". *Semana*. Nro. 915, Novimebre, 15 – 22 de 1999. p. 36 y 38