
Hugo Contreras
EL TRATAMIENTO INTERNACIONAL
DEL PROBLEMA DE LAS DROGAS

*Dedicado a la memoria de Alberto Pereira Casas,
Pipo (1964-1972), inolvidable amigo.*

El tratamiento internacional dispensado al problema de las sustancias psicoactivas ilegales ha estado inscrito en la ejecución de medidas y la aprobación de instrumentos de carácter eminentemente jurídico-represivos, enfoques que no contemplan el real significado de la demanda en la existencia de este problema, ni cómo las particularidades socioeconómicas de los países donde se concentra la producción —y su inserción en el concierto internacional— son altamente tributarias del fenómeno de la oferta mundial. Los primeros años del nuevo siglo no permiten vislumbrar un tratamiento distinto del fenómeno de las drogas ilegales en el mundo, que seguramente seguirá discuriendo en los mismos términos planteados por la potencia hegemónica.

A efectos de poder ensayar fórmulas alternativas a los enfoques impuestos desde el centro desarrollado, que contribuyan realmente a la solución del problema en los espacios nacionales involucrados y, además, en el resto del mundo, debe considerarse debidamente las particularidades económicas y políticas que caracterizan a la actual coyuntura y el posicionamiento de los países en este nuevo contexto.

MUNDOS DIFERENTES

El proceso de integración de las diversas regiones del mundo, separadas no solo por la distancia sino también por distintos niveles de desarrollo socioeconómico, tuvo lugar entre los siglos XVI al XIX, periodo en el

que ocurrió la unificación del mundo gracias a los descubrimientos marítimos y la colonización europea. A partir de ese momento “la unificación” trajo consigo:

[...] la polarización del mundo entre un ‘centro’ y una ‘periferia’ (a saber, Europa y el resto del mundo), en donde el dominio tecnológico, de riqueza material, de organización y de fuerza militar del viejo mundo se impuso sobre las civilizaciones ‘descubiertas’.¹

En América, por ejemplo, esto ocurrió sobre las culturas Azteca e Inca. La polarización produjo como consecuencia la emergencia de una periferia subdesarrollada frente a un desarrollado centro-europeo.

EL MUNDO EN EL PASADO SIGLO XX

Esa configuración “centro-periferia” es alterada en el siglo XX con la emergencia de tres países que pasan a ocupar lugares “centrales”: “Japón, vía el proceso de modernización acelerada impuesta por la restauración Meiji; Rusia, desarrollada y modernizada a través de los planes quinquenales”,² y los Estados Unidos de América.

El mundo alcanzó entonces, en el pasado siglo XX, una división triásica (marcada por hechos importantes tales como la Revolución de Octubre de 1917, la expansión del capitalismo luego de la Gran Depresión, y el fin de la Segunda Guerra Mundial), en términos de desarrollo.

El Primer Mundo, que comprendía a Europa Occidental, el Japón y los Estados Unidos de América (“países centrales”):

[...] se caracterizó por un alto desarrollo científico y tecnológico, por un poder financiero y comercial a nivel mundial, por un respaldo militar de primer nivel, por una avanzada economía de mercado y, en casi todos los países que lo integraban, por la existencia de ‘sociedades abiertas’ bajo sistemas democrático-formales.³

El Segundo Mundo, que nació bajo los auspicios de la planificación central y del Estado, supremo contralor de los bienes de la producción, estuvo integrado por los ex países socialistas de Europa Oriental y por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Poseía una alta distribución del ingre-

¹ Jaguaribe, Helio: “Los tres mundos”, en *Estudios Internacionales* n.º 84. Santiago de Chile, 1988.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

so (traducida en servicios sociales difundidos), capacidad industrial, desarrollo científico y tecnológico, gran poder militar, ausencia de estímulos al consumo, y formas políticas bajo el dominio del partido único.

El Tercer Mundo fue caracterizado por Jaguaribe como un amplio grueso de sociedades muy diferentes, y cuyo rasgo más común reside en su subdesarrollo. América Latina aporta a él una importante cuota cultural occidental.

EL TERCER MUNDO

En el Tercer Mundo se pueden distinguir las siguientes divisiones, desde el punto de vista del desarrollo económico:

- a) Países industrializados, donde solo una minoría disfruta del estilo de vida de la sociedad industrial (el Brasil, México, la India).
- b) Países subdesarrollados exportadores de petróleo (los Emiratos Árabes, Kuwait).
- c) Sociedades semiindustrializadas (Chile o Colombia).
- d) Países basados en actividades primarias (agro y minería, que es el caso del Perú, por ejemplo).

Las causas del atraso y postración del Tercer Mundo son atribuidas a factores diversos (desde distintas aproximaciones teóricas), como por ejemplo la relativa juventud de los países (la vivencia de una fase previa al desarrollo que también conocieron los países desarrollados), o por aspectos culturales (opción por valores no materialistas), o a factores externos (colonialismo), o a factores endógenos (relación no funcional entre élite y masa, en la que la primera explota sistemáticamente a la segunda, en el afán de mantener altos niveles de consumo y estilos de vida), o a aspectos económicos (expansión del capitalismo y explotación internacional del trabajo, desde el “centro”, que se verificarían en la fase capital-imperialista).

EL MUNDO EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

A diferencia de distintas lecturas que sugieren que el mundo, tras el derrumbe del llamado “socialismo real”, pasó a vivir una etapa mundializante y postimperialista, el que esto escribe considera que la llamada polarización asimétrica entre el centro y las periferias no ha desaparecido.⁴ A decir de Samir Amín:

⁴ “El capitalismo ha sido siempre, desde sus orígenes, un sistema polarizante por naturaleza, es decir, imperialista. Esta polarización —es decir, la construcción concomitante de

[...] el sistema mundial contemporáneo seguirá siendo, en consecuencia, imperialista, para cualquier futuro posible, en tanto la lógica fundamental de su despliegue siga estando dominada por las relaciones de producción capitalistas.⁵

Antes de la Segunda Guerra Mundial las relaciones centro-periferia estuvieron signadas por la impronta de los imperialismos en conflicto, proceso al cual debe asociarse la lucha de clases verificada en distintos espacios nacionales y los procesos de liberación de distintas colectividades frente a sus colonizadores.

Hoy el mundo puede ser caracterizado por la presencia de un imperialismo sustentado en tres grandes pilares: los Estados Unidos (desde una posición eminente, derivada de la Segunda Guerra Mundial, que le otorgó una ventaja militar-tecnológica, además de una inicial superioridad económica tras el fin de la conflagración), el Japón y la Europa Comunitaria, todos ellos constituyendo un nuevo sistema de pilares coordinados que sustituyen el escenario internacional de los viejos conflictos entre potencias imperialistas. El “imperialismo colectivo” —como lo define Samir Amín— pasó a afirmarse cuando las condiciones de la competencia capitalista se trasladaron de los espacios nacionales a la búsqueda del control de los mercados mundiales (el fenómeno de la transnacionalización de la economía mundial).⁶

La antes señalada eminencia norteamericana en la “tríada” que hace a la fase de imperialismo colectivo actual no se sustenta, como se creería, en un absoluto dominio estadounidense en los campos económico, político, cultural, tecnológico. Es conocido que consideradas “industrias de punta” norteamericanas como la aeronáutica y la del espacio están siendo superadas por productos europeos (ejemplos: las aeronaves “Airbus”, los turbo-reactores “Rolls Royce” y el programa espacial-comercial “Ariane”). Lo mismo ocurre con otros productos industriales, sean altamente tecnológicos (como los componentes electrónicos o la industria automotriz, de origen

centros dominantes y periferias dominadas y su reproducción más profunda en cada etapa— es propia del proceso de acumulación del capital operante a escala mundial, fundado sobre lo que se ha llamado ‘la ley del valor mundializada’” (véase Amín, Samir: “Geopolítica del imperialismo contemporáneo”, en *Nueva hegemonía mundial: Alternativas de cambio y movimientos sociales*. Buenos Aires: CLACSO Libros, 2004).

⁵ *Ibid.*

⁶ “La solidaridad de los segmentos dominantes del capital transnacional con todos los integrantes de la tríada (los Estados Unidos, el Japón y Europa) es real y se expresa en su afición al neoliberalismo globalizado. Dentro de esta perspectiva, los Estados Unidos está considerado el defensor (militar si fuera necesario) de sus ‘intereses comunes’.” (Amin, *op. cit.*)

japonés o europeo) o basados en tecnologías más sencillas (producidos en Latinoamérica o en países de reciente industrialización), o con la producción agrícola y pecuaria de la Unión Europea, contra los cuales las manufacturas estadounidenses y sus productos del campo no están en capacidad de competir, en los términos en que en una economía auténticamente liberal debería hacerse.

Se ha venido a afirmar que los Estados Unidos están cubriendo sus abultados déficit a través de mecanismos comerciales que trastocan el sentido del pregonado “neoliberalismo”, mediante el control (a veces, por la fuerza) de productos sensibles al proceso productivo mundial (léase el petróleo), por aportes financieros (provenientes de Europa, el Japón, Rusia, países petroleros —como las naciones árabes y Venezuela, a pesar del discurso “antiimperialista” de su máximo conductor—), por exportaciones de productos originarios de Norteamérica —como artículos de diseñador y productos de la industria del entretenimiento— consumidos con avidez en Europa, el Japón y por las élites de los países periféricos, a través de las condiciones leoninas que el centro desarrollado impone a los países periféricos para el honramiento de su servicio de deuda externa, mediante la monetización en su economía de las ganancias provenientes del tráfico ilícito de drogas (que dice perseguir y sancionar) y por medio de la venta de armamentos (industria en la que los Estados Unidos sí mantiene una amplia ventaja en relación con el resto del mundo). Actúan como mecanismos para obligar al cumplimiento del modelo económico imperante, los países del G-8 e instituciones tales como la Organización Mundial de Comercio, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (y cuya expresión de efectividad reside en los programas de ajuste estructural que son impuestos a las periferias).

DOCTRINA MONROE REINTERPRETADA

Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, las potencias vencedoras contribuyeron a la creación de un sistema internacional (las Naciones Unidas) orientado a garantizar la paz mundial (proclamando la ilegitimidad de las guerras) y dotado de un conjunto de sanciones para asegurar el efectivo cumplimiento de sus normas.

Sin embargo, se puede comprobar, a lo largo de la historia reciente, la ausencia de voluntad de los Estados Unidos por honrar esos compromisos (como se demuestra, por ejemplo, en la reciente Guerra contra Irak), cuando el Derecho Internacional Público contraviene los postulados de lo que se considera “la seguridad nacional norteamericana”.

Estamos frente a un nuevo contexto internacional en el que, militarmente, predomina la unipolaridad y en el que, a través de la eminencia nor-

teamericana en este campo, se pretende hacer cumplir los postulados de una “Doctrina Monroe” reinterpretada, que busca que garantizar a los Estados Unidos todos aquellos recursos y espacios geográficos necesarios para su subsistencia y desarrollo.⁷ Esa voluntad de hacer uso de las Fuerzas Armadas en defensa de los intereses nacionales norteamericanos —pasando por alto, si es preciso, el Derecho Internacional Público— es saludada y respaldada también por los otros países dominantes en el nuevo escenario internacional (que aceptan esa conducta otorgándole a la fuerza militar norteamericana un carácter de “policía internacional”, con la esperanza de que ella esté presta a defender sus intereses y negocios transnacionales, de ser el caso). Las llamadas “guerras preventivas” y el ejercicio del monopolio internacional de la violencia son expresiones de este nuevo orden “de seguridad” impuesto en esta fase del imperialismo colectivo.

⁷ De un documento oficial de reciente publicidad perteneciente al Comando Sur de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos se desprende que dicha fuerza ha superado sus usuales postulados hacia Latinoamérica y el Caribe (inscritos tradicionalmente en apoyo a los gobiernos de la región en su lucha contra el “narcoterrorismo”), para enumerar siete grandes objetivos de su actuación en la región, y que son sintomáticos de la nueva concepción estadounidense en este mundo militarmente unipolar los que, a saber, son los siguientes:

1. Los abastecimientos de energéticos deberán fluir libremente a los mercados internacionales y no serán objeto de agresión.
2. Los países ejercerán su soberanía sobre sus territorios.
3. Los países socios de la región tendrán la capacidad y la disposición para conducir operaciones marítimas limitadas de interceptación y otras operaciones combinadas, particularmente en las áreas de contraterrorismo, operaciones de paz, asistencia en caso de desastre, y asistencia humanitaria, con mínimo apoyo estadounidense.
4. Clasificado-no revelado.
5. Clasificado-no revelado.
6. Prevenir que “estados inviables” (*rogue states*) ayuden a la formación de grupos terroristas.
7. Fortalecer y mantener estables a los gobiernos elegidos democráticamente en el área de responsabilidad (del Comando Sur). (Tomado de Barry, Tom: “Mission Creep in Latin America-US Southern Command’s New Security Strategy”, julio del 2005, <<http://www.americaspolicy.org>>.)

En pocas palabras, nos encontramos frente a una fuerza militar que actuará en defensa de sus “intereses nacionales” aunque estos no coincidan necesariamente con los mecanismos multilaterales y lo contemplado en el Derecho Internacional Público (tomar atención a los puntos 1), 6) y 7) de la nueva estrategia del Comando Sur). Conforme un reciente estudio de Noam Chomsky (“Los dilemas de la dominación”, en *Nueva hegemonía mundial: Alternativas de cambio y movimientos sociales*), los Estados Unidos buscará depender del petróleo de las —políticamente— más estables cuencas del Atlántico (el África Occidental, el Canadá, México, Colombia y Venezuela), y por esa razón es que preocupa tanto a los Estados Unidos la conflictividad existente en la región andino-amazónica.

LA SITUACIÓN EN LAS PERIFERIAS: EL CASO DE AMÉRICA LATINA

Las necesidades de inversión, tecnología y fuentes de trabajo de las periferias han potenciado el papel del capital transnacional en dichas zonas, remontando así condiciones antes adversas (como las amenazas de expropiaciones, mayores controles estatales y nacionalizaciones):

Así, liquidando la resistencia de los estados-nación, sometiendo a los trabajadores y completando su proceso de mixturización-fusión-integración con capitales locales y estatales, el capital transnacional inicia un nuevo ciclo de sometimiento de las periferias, las cuales son articuladas a su nueva dinámica, conforme los tiempos presentes.⁸

En la región latinoamericana resulta ostensible la desaceleración del crecimiento económico y de la inversión, de la producción y de los niveles de empleo, el deterioro de los niveles de ingreso y de vida. Hay en Latinoamérica un agotamiento del patrón de crecimiento y de industrialización, y se estaría verificando un reacomodo estructural interno cuya valorización de capital vuelca las economías hacia la exportación. Sin embargo, el citado reacomodo tiene lugar en tiempos de disminuciones de los términos de intercambio para los productos primarios (agrícolas y mineros, por excelencia los de exportación en la región), de medidas proteccionistas para los productos industriales de exportación (sobre los que reposa el mayor dinamismo de ciertas economías regionales: el Brasil y México, por ejemplo).

Mucha esperanza se ha cifrado en el proceso de “relocalizaciones” industriales, que, se cree, favorecerían el desarrollo de algunas regiones de la periferia. Sin embargo, solo se estaría produciendo el desplazamiento desde el centro desarrollado de bienes de capital relativamente obsoletos (por el avance de nuevas tecnologías que sustituyen ciertas materias primas —azúcar, cobre, algodón, lana, productos agrícolas logrados sin empleo de biotecnologías avanzadas—), lo que repercutiría en el proceso de exportaciones de América Latina al Primer Mundo, conservando este ciertas capacidades productivas nuevas (tecnologías de punta), otras no modificadas en ese aspecto, y otras que solo implican el mantenimiento de segmentos claves del proceso productivo.

⁸ Solari Vicente, Andrés: “Economías nacionales y autonomía del capital transnacional”, en *Análisis*, 15. Lima: Universidad Nacional Agraria, 1989.

DESNACIONALIZACIÓN DE LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS

En el actual estadio del capitalismo en las sociedades latinoamericanas, en grados diversos y distintas modalidades, se puede apreciar un debilitamiento de los estados nacionales:

Se verifica en nuestros países una disociación de las fuerzas políticas vinculadas a la economía internacional, de aquellos cuya movilización política se facilita principalmente a partir de estímulos nacionalistas. La enajenación del Estado, otrora rector de las formaciones nacionales latinoamericanas y expresión de sus comunidades políticas, es otro de los rasgos del momento actual. Los estados han pasado a identificarse con los intereses capitalistas internacionales, integrándose a las empresas multinacionales como socios, estimulando directamente o indirectamente el flujo internacional de capitales, o simplemente reprimiendo las fuerzas sociales percibidas como problema.⁹

Acontece ahora que los estados, a través de los gobiernos, se debaten entre la presión de amplias fuerzas sociales dispersas que intuyen la necesidad de reivindicaciones nacionalistas, y una parte económicamente importante de sectores dominantes que no están interesados en el bosquejo y liderazgo de proyectos de solución nacionales (al estar insertos funcionalmente a la dinámica transnacional). Sobre esas bases se puede afirmar que los estados nacionales de América Latina se debaten en un gran dilema:

a) Por un lado, los estados permanecen anclados a la sociedad civil, como motores del proceso de formación histórica nacional.

b) Mas, de otro lado, los mismos estados tienden a su enajenación con relación a lo nacional, como reflejo de las condiciones estructurales impuestas por el alto grado de internacionalización del capital.

EL PROBLEMA DE LAS DROGAS EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

La descripción del escenario internacional efectuada en la primera parte de este artículo, acerca de la coexistencia de “mundos” que reproducen el proceso de explotación capitalista verificado en los espacios nacionales (a través de complejas relaciones “centro-periferia”), se traslada también al tratamiento dispensado al tema de las sustancias psicoactivas.

⁹ *Ibid.*

Merece, en tal sentido, destacarse que:

[...] en el siglo XVI, durante la conquista, los españoles transformaron el uso ritual de la hoja de coca dentro de la cultura andina. A pesar de la presión de los misioneros cristianos que asociaban las hojas de coca con el diablo y que, en 1551, el Concilio Eclesiástico de Lima prohibió su uso; en 1567, por orden de Felipe II, la hoja de coca se convirtió en el principal recurso económico de España para consolidar y ampliar su dominación. Por razones eminentemente económicas, se autorizó en esa época el uso y difusión de la hoja de coca, llegando a convertirse en la segunda fuente de ingresos de la Corona.¹⁰

Fue así cómo, después de introducirle un valor comercial de cambio, asociaron su producción a la explotación de la fuerza de trabajo en las minas, como una estrategia de control social para la acumulación de capital de la época.¹¹

Otro ejemplo histórico es el referido a las “Guerras del Opio”, en las que Gran Bretaña —durante el siglo XIX— intentó imponer a la China la legalización del consumo de esa sustancia, una mercancía controlada por los ingleses y que el país oriental buscaba eliminar en vista de los efectos perniciosos que ocasionaba a sus ciudadanos. Tras el estallido, en 1856, de la Segunda Guerra del Opio, las armas británicas y francesas imponen a la China los “Tratados de Tienstin” (1858), mediante los cuales el Estado chino debió legalizar la importación, comercio y consumo de opio, además de abrir una decena de puertos al comercio mundial (léase, a los bienes y manufacturas de las potencias vencedoras, entre las que se encontraba también los Estados Unidos de América).

El escenario internacional relativo a las sustancias psicoactivas conoce de una gran transformación cuando:

1. Durante el siglo XIX, el opio comienza a ser cultivado e importado en los Estados Unidos.

2. A fines del siglo XIX, grandes laboratorios europeos, especialmente alemanes, introducen en el mercado la morfina, la heroína y la cocaína; las han publicitado y difundido, provocando una demanda hasta entonces des-

¹⁰ Rojas Rodríguez, Cristina: “Aspectos históricos y económicos sobre el tráfico de drogas frente a las relaciones de cooperación internacional que rigen la materia”, en *Revista de la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica* n.º 7. San José, julio de 1993.

¹¹ Del Olmo, Rosa: “El nuevo orden económico de la droga y su impacto en América Latina”, en *Revista del Colegio de Abogados Penalistas del Valle*, volumen XII, n.º 20. Cali, 1989.

conocida. Opio, cocaína, morfina y otros opiáceos son usados libremente en medicamentos y prescripciones médicas y en el tratamiento de soldados heridos, contribuyendo a la creación de adicciones entre estos grupos antes señalados y el conformado por actores de teatro, pintores, músicos, intelectuales y poetas.

3. En correspondencia con la expansión del consumo antes dicha, en la década de 1880 aparecen formas marginales de producción comercial de coca en Colombia, el Perú y Bolivia en el marco de un tráfico dominado por empresas inglesas y holandesas.¹²

Ante la emergencia de esta nueva mercancía en el escenario mundial, los “estados centrales” de ese tiempo emprenden acciones orientadas a tratar el tema con el recurso a instrumentos internacionales, con el fin de garantizarles las mejores condiciones para la explotación y comercio de estas mercancías:

A principios del siglo XX, Estados Unidos tomó la iniciativa de organizar una reunión internacional con países que tenían intereses principalmente de orden económico en el Lejano Oriente; en Shangai, China, sobre el comercio del opio. Los *Estados Unidos, por la naturaleza del comercio de las drogas, querían lograr el control de los embarques internacionales del opio en bruto hacia los países que lo procesaban y de este modo controlar el mercado*. Se instauró un grupo de trabajo que fue mejor conocido como la Comisión del Opio. Las primeras reuniones se realizaron en Shangai, China, en 1909. El trabajo de esta Comisión culminó en 1912 con la firma del primer tratado de fiscalización de drogas: el “Tratado Internacional del Opio”, en La Haya, Países Bajos. Este Tratado, que se encuentra suscrito por trece países, entre los que se encuentran los Estados Unidos, Gran Bretaña, China, Alemania y Japón, entró en vigor el 11 de febrero de 1915 y constituye el primer instrumento obligatorio de derecho internacional aplicable al envío de estupefacientes. Su objeto principal era controlar el transporte de drogas consideradas necesarias para usos médicos. En este instrumento internacional se somete la cocaína, por vez primera, a control y fiscalización.¹³

Otro ejemplo histórico acerca de cómo el tratamiento internacional del problema de las drogas reproduce los conflictos por el dominio (en el decir de Amín, “guerras entre imperialismos”), en este caso, del negocio del procesamiento y comercialización de sustancias psicoactivas, es el consagrado en los Tratados de Versalles de 1919, en los que se prohíbe a los laboratorios alemanes que procesen y expendan drogas a sus ciudadanos, respecto

¹² Rojas Rodríguez, *op. cit.*

¹³ *Ibid.* (Cursivas del autor de este artículo.)

de lo cual el investigador Marcos Kaplan anota: “por motivos más políticos y económicos, que morales e higiénicos”.¹⁴

TRATAMIENTO “JURÍDICO-REPRESIVO”: LA PROYECCIÓN NORTEAMERICANA

El tratamiento del problema de las drogas en los Estados Unidos, basado en acciones de Estado fundadas en normas de Derecho Penal (y su consiguiente ejecución por los aparatos represivos del Estado), así como su extensión al resto de países del mundo, sustituye a las legislaciones “permisivas” que solo contemplaban los aspectos económicos y de “utilidades”. El nuevo enfoque “jurídico-represivo” surge a partir de razones más económicas y políticas que de salud y moral. Así, la denominada “Marihuana Tax Act” (1937) busca que reprimir el consumo de esa hierba, cuya introducción en Norteamérica se achacaba a los trabajadores inmigrantes provenientes de México. El fondo de esa ley buscaba discriminar a los mexicanos que, en la época de la Depresión, se habían constituido en una seria amenaza laboral contra los trabajadores blancos estadounidenses. Esa misma razón se aplicó al momento de legislar sobre sustancias tales como el opio y la cocaína, leyes que antes de la Segunda Guerra Mundial buscaron segregar, por motivos económicos y políticos, a chinos y negros respectivamente (los primeros, mano de obra empleada para la construcción de ferrocarriles en California, los que, tras la culminación de esas obras, devinieron en fuerza laboral “excedentaria”; los segundos, mano de obra empleada intensivamente en la agricultura, minoría que comienza “peligrosamente” a emerger a la vida política —y al reclamo de sus derechos civiles— a través del proceso de urbanización en ese país):¹⁵

De ahí que no es aventurado afirmar que el problema de las drogas es más bien un campo de batalla de conflictos económico-sociales e ideológicos que parece funcionar para proteger monopolios nacionales y/o internacionales.¹⁶

El consumo ilegal de drogas cobrará fuerza en la década de 1960 en los Estados Unidos, época en la que el uso de sustancias psicoactivas ilegales

¹⁴ Kaplan, Marcos: *Aspectos sociopolíticos del narcotráfico*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1989.

¹⁵ Del Olmo, *op. cit.*

¹⁶ Cita de Rosa del Olmo a Reinerman, Craig: “Moral Entrepreneurs and Political Economy: Historical and Ethnographic Notes on the Construction of the Cocaine Menace”. *Contemporary Crises*, 3, 1979.

—tenidas anteriormente como propias de las “minorías” en ese país— se traslada a los espacios propios de los mayoritarios sectores caucásicos. Distintas son las lecturas acerca de cuáles son las reales razones que explican esa explosión en el consumo de estupefacientes y psicotrópicos en Norteamérica (si obedecen a motivaciones de la esfera netamente individual, o sin son consecuencia directa del sistema social y económico imperante en el país). Lo cierto es que los tiempos turbulentos que la sociedad norteamericana debió sobrellevar (movimientos que resaltaron las profundas diferencias intergrupales existentes en la sociedad estadounidense, al punto de amenazar la precaria cohesión social en ese país), sirvieron de pretexto para articular el discurso antidrogas actualmente vigente, que los aparatos de Estado de los Estados Unidos han proyectado al escenario internacional.

NARCOTRAFFIC, NARCO-TRAFFICKERS

En la década de 1970, en los Estados Unidos, potencia dominante en el nuevo contexto internacional y primer consumidor de sustancias psicoactivas ilegales, el tema de las drogas va adquiriendo ribetes de *issue*, cuando empieza a verificarse el enorme impacto de ellas sobre los índices de criminalidad, cuando su consumo adquiere ribetes de una verdadera explosión y cuando comienza a ser más relevante el significado financiero de su comercio.

Dada esa situación, el tratamiento político dispensado a la referida problemática, como señala el investigador colombiano Tokatlián, privilegia:

[...] lo ideológico por sobre lo pragmático: se está ante un fenómeno *maligno* cuya naturaleza es más claramente explicable por factores y variables externas. Este *mal* —perverso y polimorfo— viene de fuera, sea ello o no una suerte de *conspiración de fuerzas* que buscan socavar los cimientos de la sociedad estadounidense [...]. Ello conlleva a que surja un nuevo lenguaje sociológico sobre las drogas en el cual ciertas palabras ocupan un lugar especial. Tal es el caso del concepto “narcotráfico”, que busca hacer énfasis en la dimensión externa del fenómeno: el núcleo de la problemática está en el tráfico y transporte de narcóticos.¹⁷

Así, acentuados los aspectos morales en la orientación de las políticas estadounidenses sobre el tema (descartando los contenidos sociales y la racionalidad económico-mercantil que subyace al problema), y su proyección

¹⁷ Tokatlián, Juan Guillermo: *Seguridad y drogas: Significado en las relaciones entre Colombia y los Estados Unidos*. Santiago: Comisión Sudamericana de Paz, 1988. (Curativas del autor de este artículo.)

al escenario internacional donde tal Estado ejerce dominio, el tratamiento dispensado es básicamente “coactivo-represivo”¹⁸ sobre los centros donde se origina el fenómeno de la producción y procesamiento de drogas.¹⁹

Tal percepción, compartida por los estamentos decisorios de otras sociedades desarrolladas dominantes en el nuevo contexto internacional, va forjando una poderosa corriente de acción en torno del tema, o es fruto pro-

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ “La ‘lucha contra las drogas’ en los Estados Unidos se inició explícitamente con un anuncio a la prensa y un subsiguiente mensaje al Congreso el 17 de junio de 1971 bajo el gobierno de Richard Nixon. La ‘guerra’ contra las drogas de Nixon destinó también importantes esfuerzos al control de la demanda. Luego del escándalo Watergate y la dimisión de Nixon, sus sucesores Ford y Carter pusieron menos énfasis en la prioridad del tema de las drogas.

“En los ochenta, con la subida de Ronald Reagan, los Estados Unidos consideraron el narcotráfico [...] como una *amenaza a la seguridad nacional* y por ello apoyaron a los países productores, en particular a Colombia, el Perú y Bolivia, en su lucha contra este fenómeno. El presidente Reagan propuso una política exterior que buscara vigorosamente la interdicción (corte de abastecimiento) y la erradicación (reducción de hectáreas cultivadas) de las drogas ilícitas donde sea que estas se cultiven, procesen o transporten. Fue en la arena internacional donde se concentraron sus mayores esfuerzos. Pronto se asociaron las drogas a los crímenes callejeros y a la falta de una moral puritana. Debido a que la mayoría de las drogas naturales no eran producidas en los Estados Unidos, la administración hizo de la lucha contra las drogas un componente importante de su política exterior.

“En la misma década, presionado por el Congreso, Reagan firmó la National Security Decision Directive 221, declarando que el tráfico de drogas era una amenaza a la seguridad de los Estados Unidos y señalando que sus efectos eran particularmente incisivos en los estados democráticos al corromper a sus instituciones. También hizo una asociación de esta actividad con la de grupos terroristas que se financiaban de ella. Las acciones específicas adoptadas por el gobierno con otros estados democráticos fueron: el programa de asistencia internacional, la expansión del rol militar, la discusión con otras naciones sobre el tema seguridad-drogas, el mayor apoyo del Servicio de Inteligencia de los Estados Unidos, la mejora en telecomunicaciones y la mayor asistencia en programas educativos y contra el abuso. La Directiva permitía la incursión militar en asuntos civiles estadounidenses que había sido prohibida en 1878 por la Ley Posse Comitatus adscrita a la Ley de Autorización de la Defensa de 1982. De todas las acciones, las de la dimensión militar fueron las que cobraron mayor importancia, aunque deba destacarse la masiva difusión en escuelas y medios de comunicación y el resguardo fronterizo de todo su territorio. Medidas todas ellas con un alto componente defensivo. Las medidas venían acompañadas de una demanda por la erradicación que no consideró las realidades campesinas en los países productores. Adicionalmente, el cercano fin de la Guerra Fría planteaba un desafío al *ethos* estadounidense de personificar a un nuevo enemigo de su sociedad y sus valores, las drogas encajaron perfectamente como un asunto de seguridad nacional en ese momento” (véase Flores Díaz, Elizabeth: “Balance de la política antidrogas en Bolivia y el Perú”. Tesis de grado. Lima: Academia Diplomática del Perú, 2003).

piamente de imposiciones en el escenario internacional descrito en este artículo. Esa percepción del problema de las drogas se ve reflejada en diversos instrumentos internacionales —que se reproducen sobre todo en la legislación interna de los países— y cuya impronta es básicamente la represión al ilícito penal del *narcotráfico*.²⁰ Sin embargo, la referida percepción descuida el correcto entendimiento de la naturaleza del fenómeno, que se sustenta no solo en la producción y el tráfico ilícito y otros delitos conexos, sino también en el uso indebido y en las particularidades económicas y sociales que condicionan la articulación de espacios para el cultivo de materias primas y el procesamiento —propriadamente— de drogas ilegales. Este enfoque descuida también el objetivo de encontrar soluciones auténticas a todas las manifestaciones de la cuestión.

CAPACIDAD PARA EL PLANTEAMIENTO DE UN “NUEVO TRATO” ACERCA DEL TEMA DE LAS DROGAS

En el nuevo escenario internacional descrito, existen instrumentos y organismos que otorgan un deseable marco de jurisdicción internacional a las políticas antidrogas que busca imponer el centro desarrollado²¹ al resto del mun-

²⁰ La antropóloga venezolana Rosa del Olmo y el antes citado internacionalista colombiano Tokatlián han escrito importantes consideraciones acerca del real significado del término *narcotráfico*. La palabra proviene de la fusión de dos voces inglesas: *narcotics*, o “narcóticos” en castellano (por ejemplo, el opio del Extremo Oriente y sustancias que producen somnolencia; la cocaína es un estimulante y no un narcótico, por lo que no debería, por razones científicas, estar comprendida aquí); y *traffic*, “tráfico”, esto es, el traslado de una mercancía de un punto geográfico a otro con el propósito de ganar dinero (lucro). Según esta percepción, el problema de las drogas en la sociedad moderna debería su existencia al así llamado *narcotráfico*, o sea, a las actividades de agentes o bandas dedicadas a producir y comercializar drogas no occidentales (diferentes del alcohol y del tabaco, sustancias producidas y traídas *de fuera* del mundo occidental y desarrollado). Como se aprecia, estamos frente a una categoría ideológica y no científica. *Narcotics* engloba a toda droga no occidental, opiácea o estimulante. Un *narco-trafficker* es un personaje protervo, de fenotipo distinto del caucásico, dedicado al comercio de “veneno” con el fin de ganar dinero. No importan las variables sociales o individuales que expliquen el porqué de la demanda. Un esquema de “guerra contra las drogas” es más retributivo: calza perfectamente con el modelo del *them vs. us*; otorga al político mayores réditos anunciar acciones de fuerza —en defensa de la sociedad— contra un enemigo estereotipado, personificación ideal de la maldad; y dilata la necesidad de introducir revisiones o cambios en los modelos sociales o económicos, auténticos responsables de las distintas manifestaciones del fenómeno de las sustancias psicoactivas.

²¹ Sustentado en la Convención Única de Estupefacientes de 1961 —que proscribió a la hoja de coca con el argumento de que se trataba de una droga—, en el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfi-

do. Hay otros mecanismos empleados por el mundo desarrollado, esta vez de carácter bilateral,²² que son impulsados cuando los foros multilaterales o los instrumentos de este tipo resultan insuficientes para obtener sus pretensiones de un determinado país o grupo de países. En el nuevo contexto internacional analizado, existe un fundado temor de que las acciones que se pretenden desarrollar, con arreglo a Derecho, cedan paso a ejercicios de fuerza unilaterales para consumir un determinado objetivo²³ no alcanzado por la vía legal.

En este orden de ideas existe una genuina preocupación respecto de la capacidad de los Estados periféricos para poder plantear soluciones integrales y equilibradas a todas las manifestaciones del problema de las drogas y que ellas puedan constituirse en alternativas válidas por ser planteadas y ejecutadas junto con los países centrales y los organismos internacionales vinculados al tema.²⁴ El nuevo contexto internacional analizado al inicio de este artículo (y que caracteriza el debilitamiento de los “Estados periféricos” ante el embate transnacional y la actuación de los “Estados centrales”) deberá ser

co Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, así como en mecanismos multilaterales en el ámbito de las Naciones Unidas y de organismos regionales como la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos. No es que se pretenda descalificar de plano a los mencionados instrumentos y mecanismos internacionales, pero sí se hace notar que su actuación está centrada sobre todo en la ejecución de políticas “jurídico-represivas”, con muy poco énfasis en el tratamiento del sensible tema de la demanda o de las particularidades de algunos países que los condicionan a integrarse a la economía de las drogas como suministradores de materias primas o procesadores/productores de sustancias psicoactivas. Asimismo, se nota una casi total ausencia de tratamientos del tema de drogas “occidentales” y legales —caso del alcohol o del tabaco—, cuyos efectos perniciosos sobre la salud son comparables a los de las drogas ilegales/no occidentales.

²² El caso de las “certificaciones” norteamericanas, por ejemplo.

²³ Como ocurrió en Panamá en 1989, cuando, con alegaciones de *narcotráfico* en contra del Jefe de las Fuerzas de Defensa de esa nación, militares estadounidenses invadieron ese país para imponer un nuevo gobierno y apresar y llevar a Norteamérica al imputado Manuel Antonio Noriega.

²⁴ Como las ensayadas, trabajosamente, por los gobiernos del Perú y Bolivia, cuando las negociaciones de la Convención de 1988, orientadas a lograr el reconocimiento de los usos tradicionales y de las propiedades terapéuticas y nutricionales de la hoja de coca; o las referidas al impulso del tema del “desarrollo alternativo” en el escenario internacional; o las expresadas finalmente —por acción del Perú, Bolivia y el Brasil— en la “Estrategia Anti-drogas en el Hemisferio” de la CICAD-OEA (véase <<http://www.cicad.oas.org/es/DocumentosBasicos/Estrategia.asp>>), que desestimó los aspectos jurídico-represivos del tema de las drogas ilegales (que Estados Unidos intentó consagrar), aprobándose finalmente —gracias al decisivo impulso peruano— un enfoque integral y equilibrado de todas las manifestaciones del problema de todas las drogas, sean estas legales o ilícitas.

debidamente mensurado al momento de plantearse el sugerido “nuevo trato” a la sensible cuestión de las drogas estupefacientes y psicotrópicas.

ESTADOS CENTRALES: ¿VOLUNTAD REAL POR CAMBIAR LA SITUACIÓN PRESENTE (EN EL TEMA DE LAS DROGAS)?

No deja de preocupar, finalmente, que las políticas antidrogas que busca imponer el centro desarrollado (inscritas netamente en la represión del delito) no solo ignoren las otras manifestaciones del problema (y, por consiguiente, alejen las necesarias soluciones integrales que demanda un asunto complejo) sino que, al atender parcialmente el fenómeno (y garantizar, por consiguiente, su pervivencia), signifique la continuación de un negocio ilegal cuyas ganancias se monetizan principalmente en las economías donde se comercializa mayoritariamente las drogas. Y que esos fondos contribuyan a solucionar los millonarios déficit que caracterizan a la economía de la potencia hegemónica,²⁵ como se ha descrito en este mismo artículo. Lo cual plantea el interrogante acerca de cuán firme es el compromiso de los “países centrales” para propiciar “un mundo auténticamente libre de drogas” y cuán útil es la pervivencia de este “negocio” para sus finanzas y su economía.

CONCLUSIÓN

Las relaciones centro-periferia que caracterizaron el escenario internacional bipolar del pasado siglo XX se han extendido a la nueva realidad del imperialismo colectivo reinante, cuya impronta sigue siendo la explotación del trabajo de las periferias desde el centro desarrollado. En esta situación existe una peligrosa tendencia de la potencia hegemónica a hacer uso de un ilegítimo monopolio de la fuerza en el ámbito internacional, cuando sus conductores políticos así lo estimen conveniente, en aras de la defensa de sus “intereses nacionales”. Los instrumentos y organismos internacionales otorgarán el “respaldo jurídico” a las pretensiones de las naciones dominantes, en la medida en que ese marco legal internacional no entre en conflicto con los objetivos deseados.

²⁵ “El narcotráfico se convierte así en la industria de más rápido y sostenido crecimiento en el mundo. Constituye, tristemente, la única empresa transnacional latinoamericana de gran pujanza y envergadura con éxito económico, sociocultural y político. Se ha estimado que sus operaciones mundiales movilizan alrededor de 500 mil millones de dólares anuales, de los cuáles el 98% se queda en manos de los traficantes de los países industrializados y, únicamente, de un 2% a un 4% retorna a los países en vías de desarrollo” (véase Rojas Rodríguez, *op. cit.*).

Como consecuencia del proceso de transnacionalización de la economía (impulsado por los países integrantes de la denominada “tríada” dominante), se viene afectando de manera ostensible la capacidad de los estados de las naciones periféricas para actuar como instrumentos articuladores de políticas de desarrollo y de defensa de riquezas, intereses y condiciones para el crecimiento. En el marco descrito, resulta preocupante que los estados de la periferia no puedan plantear soluciones integrales —por medio de políticas domésticas o exteriores— a distintas materias sensibles para ellas, como ocurre en el complejo problema de las drogas.

El tratamiento dispensado al problema de las sustancias estupefacientes y psicotrópicas reproduce a cabalidad las relaciones de dominación y dependencia que caracterizan el mundo desde la estudiada división hecha por Jaguaribe hasta el nuevo contexto mundial retratado por los citados Solari, Chomsky y Samir Amín. Varios hechos históricos descritos en este artículo sirven para comprobar esta aseveración.

El tratamiento internacional del problema de las drogas conoce de distintos cambios a lo largo de la historia, los que pasan por la utilización de esas sustancias en virtud de sus propiedades terapéuticas, nutricionales, rituales o de vinculación social, hasta su empleo como mercancía apreciable por su valor de cambio. Posteriormente las prohibiciones hechas contra las señaladas sustancias tuvieron que ver, más que con motivaciones morales o de salubridad, con consideraciones ideológicas, políticas y económicas, expresadas a través de distintos ejemplos en este artículo.

Preocupa que, en el tema de las drogas, puedan los estados periféricos ser sometidos —por medios legales o extralegales— a escrutinios y sanciones cual “estados renegados”, mientras que el centro desarrollado —ignorando o ignorante de las peculiaridades económicas y sociales en las naciones así llamadas “productoras”— aprovecha de las ganancias (monetizadas en sus economías) provenientes de delitos que, en el discurso, dice perseguir y castigar. En este sentido, y dado el escaso margen de maniobra de los estados periféricos para el tratamiento de la cuestión de las drogas u otros de igual o mayor sensibilidad, es de temerse un agravamiento del tema de la producción, el uso indebido y el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (y sus delitos conexos),²⁶ si no se ensayan medidas integrales y equilibradas para tratar estos problemas, por el mejor interés de todos.

²⁶ “Cuanto mayor sea la deuda de los países en desarrollo y más severas las medidas económicas y políticas de la banca y del Fondo Monetario Internacional, mayor y más rápida será la reorientación de la capacidad agrícola y de los recursos financieros hacia la producción y exportación de drogas hacia los países acreedores en que existe demanda [...]” (véase Auld, John, Nicholas Dorn y Nigel South Dorn: “Heroin Now: Bringing it All Back Home”, en *Youth & Policy*, 1984).