

Fundación Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina) -
Universidad de San Andrés en cooperación con la Universidad de Barcelona

MAESTRÍA EN RELACIONES Y NEGOCIACIONES INTERNACIONALES

CICLO 2007/2008

TRABAJO DE DISERTACIÓN FINAL

Título: “Políticas de seguritización y de-securitización de las drogas en América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México y Uruguay en una perspectiva comparativa”.

Tesis conducente al grado de Magíster en Relaciones y Negociaciones Internacionales.

Autora: Marcela Vitarelli Batista

Director: Khatchik Der Ghougassian

Buenos Aires, diciembre 2010

“Nós, latino-americanos”

Somos todos irmãos
mas não porque tenhamos
a mesma mãe e o mesmo pai:
temos é o mesmo parceiro
que nos trai. Somos todos irmãos
não porque dividamos
o mesmo teto e a mesma mesa:
divisamos a mesma espada
sobre nossa cabeça.
Somos todos irmãos
não porque tenhamos
o mesmo braço, o mesmo sobrenome:
temos um mesmo trajeto
de sanha e fome. Somos todos irmãos
não porque seja o mesmo sangue
que no corpo levamos:
o que é o mesmo é o modo
como o derramamos.

Ferreira Gullar

Índice

| | |
|---|-----|
| I- Introducción – Las políticas de drogas en América Latina..... | 4 |
| II- Factores exógenos a la región..... | 18 |
| III- Factores segurizantes y factores de-segurizantes –Argentina, Bolivia y Brasil..... | 50 |
| IV- Factores segurizantes y factores de-segurizantes –Colombia, México y Uruguay..... | 78 |
| V- Conclusiones finales: resultados y discusiones..... | 97 |
| VI- Bibliografía..... | 102 |
| VII- Anexos..... | 112 |

I. LAS POLÍTICAS DE DROGAS EN AMÉRICA LATINA

Pocos temas son tan polémicos y, simultáneamente, transversales como el de las drogas. Las políticas acerca de las drogas se han tornado uno de los asuntos más abordados en los distintos debates de las ciencias sociales. Estas características se deben a su carácter al mismo tiempo global y personal; pocas ideologías alrededor del mundo tienen una universalidad comparable. El carácter ilícito de las drogas genera tensiones en las relaciones internacionales, en las regiones, en la familia y en los individuos. Es materia presente en la política exterior, la diplomacia, la economía nacional e internacional, en el debate académico e inclusive en los diarios y revistas. Esta capacidad de pertinencia en varios campos de estudio hace que las discusiones y los debates estén sujetos a una compleja divergencia de opinión.

El fenómeno de las drogas en América Latina refleja la gran diversidad histórica, cultural, territorial, económica y social del continente. Ahora bien, la región está regida por un régimen de dinámica global y por la lógica punitiva-prohibicionista, que impone políticas de condena, persecución y castigo a la producción, comercialización y consumo de substancias consideradas ilegales. Sin embargo, aunque en general los países latinoamericanos históricamente han compartido este paradigma punitivo-prohibicionista, los modelos de políticas de drogas de cada país no están construidos a partir de supuestos y variables comunes. No hay un patrón de política de drogas único en la región.

Por lo común, los diversos expertos en el tema clasifican a los países latinoamericanos de acuerdo a su “capacidad productiva” de drogas o de acuerdo a su característica de ser “países de transito” -*transhipment*- de drogas. Sin embargo, un fenómeno tan complejo debe ser entendido de manera más profunda. Uno de los objetivos de este trabajo es analizar los principales factores que explican las diferencias entre las políticas de drogas y su evolución en América Latina. En especial, el trabajo se centra en las diferencias de forma, aplicación y perspectivas de evolución de estas políticas en los diversos países de la región.

El objetivo principal de este trabajo es construir un *framework* analítico de las políticas de drogas, a partir del marco de las políticas de segurización y de-segurización de las relaciones internacionales, y teniendo en cuenta las diferencias entre los países debidas a factores endógenos o exógenos. Es importante mencionar que aunque el fenómeno de las drogas ya se ha discutido e investigado extensamente en diversos ámbitos académicos y científicos, puede notarse una demanda creciente de investigaciones que aborden el nivel de análisis de la segurización y más aún el nivel de la de-segurización, como formas alternativas de estudiar el tema y encontrar soluciones a los diversos problemas. La razón principal de esta demanda es el carácter recurrente y latente de este tema en las agendas de los principales actores de la región.

El criterio para agrupar las regiones analizadas es tanto su proximidad regional cuanto sus características como “productores” o “de transito”: por un lado, el Cono Sur, compuesto por Argentina, Brasil y Uruguay; por otro lado, la Región Andina, compuesta por Colombia y Bolivia; y, finalmente, México¹.

I. 1. Drogas y Seguridad en las Américas. El contexto

Estudiar y, sobre todo, analizar el fenómeno de las drogas – substancias alteradoras de la conciencia²- resulta una tarea compleja, debido a sus propias características intrínsecas y a su naturaleza clandestina y cambiante. La extensa literatura en los más diversos campos de estudio está saturada de prejuicios morales y datos falsos y sensacionalistas, y son escasas las investigaciones serias y objetivas. Muchas veces estos trabajos se hacen a través de discursos determinados por intereses económicos y políticos, que ocultan su verdadera naturaleza y dinámica (Del Olmo 1999: 56; Aureano et al. 1999).

¹ México y Brasil, como se analizará más adelante, también producen y son lugar de tránsito de drogas.

² La definición de la palabra “droga” es materia de debate entre diversos autores del campo de la sociología y de la antropología. El concepto que utilizaremos es el concepto construido culturalmente: “*a convenient and neutral term of reference for a long list of psychoactive substances, licit and illicit, mild or potent, deployed for medical and nonmedical purposes*” (Courtwright 2001: 2).

A lo largo de la historia, todas las sociedades han intentado controlar, regular o establecer alguna regla moral sobre las drogas. Al mismo tiempo, el ser humano, por varias razones, siempre las ha utilizado con fines múltiples (Del Olmo 1999: 57; Courtwright 2002). Como resultado del fenómeno de la globalización, las drogas pasaron a estar sometidas a las leyes capitalistas, convirtiéndose en mercancías sujetas a las leyes de la oferta y demanda (Del Olmo 1975).

En materia de drogas siempre ha existido un marco internacional considerablemente rígido, debido a que la política criminal se define en gran parte por el derecho internacional. La gran mayoría de las legislaciones internas sobre drogas son el desarrollo de acuerdos internacionales propuestos por Estados Unidos (Yepes 1997). En la geopolítica mundial, Estados Unidos es el país que ha ejercido el liderazgo mundial en la preocupación por el fenómeno de las drogas y más concretamente por las políticas utilizadas en este tema. Por ejemplo, la primera conferencia internacional, conocida como Comisión del Opio, fue organizada por Estados Unidos en 1909 en la ciudad de Shangai, China. Posteriormente en Ginebra en 1925, 1931, 1936 se acordaron varias convenciones internacionales con el objetivo de internacionalizar el control de las drogas.

El actual régimen³ internacional de control de drogas se basa en tres convenciones de las Naciones Unidas que establecen los fundamentos de Derecho internacional sobre el control de drogas ilícitas: la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, la Convención sobre Substancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas y Substancias Psicotrópicas de 1988. En estas tres convenciones se estableció un régimen jurídico internacional que implicaba la prohibición absoluta del uso, de la producción y del comercio de drogas. Puede observarse que a lo largo del siglo hasta hoy, Estados Unidos estuvo presente como uno de los principales organizadores y fomentadores de los tratados y convenios referentes a esta materia (Yepes 1997; Siqueira 2006; Aureano et al. 1999; Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia 2009).

³ La definición de “régimenes internacionales” que empleamos aquí es la de Oran R. Young (1989): “*Regimes are social institutions composed of agreed-upon principles, norms, rules, and decision-making procedures that govern the interactions of actors in specific issue areas. They are the rules of the game that determine the character of recognized social practices*”.

Por otro lado, en los últimos veinticinco años Latinoamérica se ha convertido en la región de mayor producción y transferencia de drogas como la cocaína, la marihuana y gran parte de la heroína consumidas en los países desarrollados.⁴ Por esta razón, la política antidrogas constituyó desde inicios de la década del 80 y a lo largo de la década del 90 la columna vertebral de la agenda política entre Estados Unidos y Latinoamérica. Los diseñadores de políticas de seguridad de Washington han concebido el fenómeno del narcotráfico como la nueva amenaza a la seguridad nacional en el contexto de Posguerra Fría. (Youngers y Rosin, 2005; Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia 2009).

Con la explosión del crack-cocaína y la violencia que esto generó en el interior de Estados Unidos, el gobierno de este país dio inicio a las políticas de drogas de línea dura que se sostienen hasta la actualidad⁵ (Youngers y Rosin, 2005). Con la proclamación por parte del presidente norteamericano Richard Nixon de la “guerra contra las drogas” en mayo de 1971 y con la posterior ratificación de esta política por parte de su sucesor, el presidente Ronald Reagan en 1986, la nueva era de la política exterior hacia América Latina quedó consolidada (Bagley 1988; Tokatlian 2001; Pardo y Tokatlian 2009). El tema de las drogas ilícitas se convirtió en una de las prioridades de las agendas de política exterior de la mayoría de los estados del continente americano.

Al comienzo se llevaron adelante iniciativas en México y Jamaica en los 70 e inicio de los 80 para destruir la producción de marihuana. Los resultados obtenidos no fueron satisfactorios. Por el contrario, de acuerdo con Pardo y Tokatlian (2009), en Jamaica la violencia relacionada a las drogas actualmente es aún más alta. Posteriormente, al firmar en 1986 el “*Drug Abuse Act*”, Estados Unidos aumentó los esfuerzos para disminuir la demanda de drogas en el propio país y el flujo del narcotráfico. Bagley considera que las

⁴ Las razones para este contexto latinoamericano, de acuerdo con del Olmo (1999: 58), son “constantes geopolíticos como: crisis económica; la guerra contra la insurgencia y la consolidación de la democracia; y la guerra contra las drogas”.

⁵ Las políticas actuales siguen esta línea. En 2003 el Departamento de Estado Norteamericano elaboró el “Informe sobre la estrategia internacional de control de narcóticos”. Disponible en www.state.gov/g/inl/rls/nrcpt/. (Consultado: 31/08/2009).

diversas medidas del gobierno americano⁶, junto a los arrestos de algunos de los principales traficantes latinoamericanos en los ochenta, contribuyeron a convertir las drogas en un tema de seguridad nacional no solamente en Estados Unidos, sino en todo el hemisferio.

Posteriormente, como parte de estas políticas, con el gobierno de George W. Bush Estados Unidos lanzó la “Iniciativa andina”. A fines de los ochenta e inicio de los noventa, con el fin de la Guerra Fría, los conflictos en Centroamérica se encontraban en proceso de finalización. En este marco, Estados Unidos cambió la dirección de su ayuda financiera, convirtiendo a la Región Andina en un beneficiario. Por otro lado, el foco de atención se dirigió hacia la cocaína, cuyo único productor en aquel momento era la América Latina andina (Youngers y Rosin, 2005; Del Olmo 1999).

Simultáneamente, en el ámbito interno, el Congreso de Estados Unidos designó al Departamento de Defensa como la principal y única institución para la detención y el control del tráfico de drogas. Es importante destacar que internamente Estados Unidos optó por una legislación rígida y un alto índice de encarcelamiento como forma de combatir la fabricación, el tráfico y el consumo. Sin embargo en el extranjero, el objetivo norteamericano era combatir la oferta de drogas, mediante las restricciones a la producción (Youngers y Rosin, 2005; Del Olmo 1999). Según esta lógica, el alto consumo de drogas en ese país era un problema externo, cuya disminución debía combatirse en el exterior, con la ayuda de Estados Unidos (Del Olmo, 1999).

Para lograr sus objetivos Estados Unidos utilizó dos medidas paralelas. La primera fue la eliminación de la droga antes de llegar al país: reducción de producción, destrucción de cultivos e interdicción de la droga. La segunda medida fue el arresto de traficantes y confiscación de sus bienes. La herramienta principal para lograr tales objetivos,

⁶ Según Bagley (1988: 5), “*The Act includes provisions designed to attack the drug problem on a variety of fronts simultaneously: tougher enforcement in US cities, more and earlier education in the schools, intensified testing in the work place, expanded treatment and rehabilitation programs for users, greater attention to prevention in the home and community, lengthier prison sentences for traffickers, increased federal support for state enforcement efforts, augmented interdiction at the border, and additional resources for eradication, crop substitution and enforcement programs abroad.*” En el ámbito regional, se impusieron sanciones a Bolivia y varios congresistas estadounidenses realizaron esfuerzos para quitar el “certificado” y las ayudas financieras a otros países como: México, Perú y Paraguay.

principalmente en la Iniciativa Andina, era el fortalecimiento de las facultades de las fuerzas militares y policiales de América Latina. El lineamiento prohibicionista de la política que lideró Estados Unidos tuvo como resultado la una militarización y securitización del tema (Reynales, 2004).

Estados Unidos proporcionó un nivel significativo de apoyo y capacitación a aquellas fuerzas que estaban dispuestas a prestar su colaboración (Youngers y Rosin, 2005). Entre los años 1980 y 1987, Estados Unidos distribuyó para los esfuerzos de control de narcóticos en el exterior más de \$200 millones de dólares anualmente (Bagley, 1988). Y formaron una red de más de 58 agencias federales dedicadas a hacerle frente a la guerra contra las drogas (Del Olmo, 1999). Los países productores (principalmente Bolivia, Colombia y Perú) y de tráfico de drogas que cumplían con los requisitos y recomendaciones venidos del Norte, recibían una “certificación” y ayuda financiera de acuerdo con el grado de compromiso con la lucha contra las drogas. Como resultado de esta dinámica la metáfora de “guerra contra las drogas” se convirtió en un conflicto armado real (Youngers y Rosin, 2005).

La amenaza invocada para justificar las políticas descritas anteriormente está basada en un imperativo de seguridad (Aureano et. al., 1999). Teniendo en vista las políticas apoyadas por Estados Unidos, como el Plan Colombia y el actual Plan Mérida en México⁷, puede observarse que las políticas de drogas pasaron a ser un tema de securitización en algunos países latinoamericanos, caracterizándose las drogas (tanto su producción como su consumo) como una amenaza real a la seguridad internacional. De acuerdo con Del Olmo:

“el tráfico pudo ser considerado un problema insurreccional y no ya policial, con lo que pasó a ser tratado dentro los parámetros de la doctrina de conflictos de baja intensidad, la cual justifica el empleo de medios extraordinarios y controles militarizados” Del Olmo 1992: 56.

⁷ Se explicará estos planes en detalle en los capítulos posteriores.

Es importante destacar que los gobiernos estadounidenses posteriores siguieron la lógica iniciada por sus antecesores. Según Bertram et. al (1996) la “guerra contra las drogas presidencialista”, de carácter prohibicionista y militarizada, fue el paradigma de los presidentes Clinton y Bush junior, y deja fuera de duda que “*Clinton lowered the rhetoric but largely continued the strategy*”. Con el nuevo gobierno de Barack Obama (que asumió el poder en enero de 2009), poco se puede analizar debido a su reciente asunción. Sin embargo, sus últimas declaraciones revelan que el presidente defiende la Iniciativa Mérida en México, es decir, defiende la continuación de la militarización de las políticas de drogas en este país (Pardo y Tokatlian, 2009; De Alba Página 12).

I. 2 Marco teórico

En el contexto internacional de Guerra Fría, la agenda internacional de seguridad estaba determinada por la lógica del balance de poder bipolar entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Además, existía un clima de gran ansiedad ante la posible guerra de armas nucleares entre estos dos polos de poder. La ruptura provocada por el fin de la Guerra fría generó cambios estructurales en el sistema internacional. El sistema político de poder mundial, antes bipolar, se transformó en un sistema unipolar, con Estados Unidos como única potencia mundial. Como consecuencia, el modelo del sistema de seguridad internacional también sufrió alteraciones importantes. Con el final de la rivalidad entre las superpotencias se produjo un cambio en la percepción de los intereses, de las prioridades y, principalmente, de las amenazas en el nivel internacional.

Algunas primeras señales de cambio han sido la necesidad de incluir nuevos temas en la agenda de la única potencia mundial y el surgimiento de nuevos actores. Los académicos y estudiosos de inicios de la década del noventa comenzaron a cuestionar y analizar este nuevo contexto de la seguridad internacional. En este momento, conocido como la inmediata Posguerra Fría, los estudios de Relaciones internacionales estuvieron dominados por el debate de si mismo (Der Ghoshian, 2004). Los teóricos, incluso aquellos de las vertientes realistas y neorrealistas, se cuestionaron acerca del concepto de seguridad y por lo tanto del establecimiento del campo de análisis y de la agenda que debía dominar los estudios de la seguridad internacional.

Dentro de este debate, por un lado, están los llamados tradicionales, que insisten con acotar la agenda de estudios de seguridad a los estudios de las amenazas militares. Esta posición se encuadra en la visión tradicional de “seguridad internacional”, que se concentra en los asuntos firmemente arraigados en tradiciones de políticas de poder y en aquello que constituye una amenaza existencial contra un objeto referente designado (tradicionalmente este objeto es el estado, que incluye gobierno, territorio y sociedad). Una amenaza, de acuerdo con Rasmussen (2006), *“is a specific danger which can be precisely identified and measured on the basis of the capabilities an enemy has to realize a hostile intent.”* Por ejemplo, durante la Guerra Fría los tanques y misiles del ejército rojo constituyían una amenaza para Estados Unidos. En el momento pos-guerra fría, los ejemplos principales de amenazas al mundo occidental serían el terrorismo y la propagación de las armas de destrucción masiva (Rasmussen, 2006).

Por lo tanto, lo que hace que algo sea un asunto de seguridad internacional se puede encontrar en el entendimiento de la tradición político-militar. (Buzan et al., 1998). Entre los principales autores “tradicionales”⁸ están Stephen Walt (1991) y John Chipman (1992). De acuerdo con Walt los estudios de seguridad son sobre el fenómeno de la guerra y esto puede ser definido como:

:

“the study of the threat, use, and control of the military force (...) It explores the conditions that make the use of force more likely, the ways that the use of forces affects individuals, status, and societies, and specific policies that status adopt in order to prepare for, prevent, or engage in war” Walt (1991: 212).

Walt también advierte que expandir los estudios de seguridad es riesgoso, porque puede destruir la coherencia intelectual y hacer más difícil el establecimiento de soluciones para estos problemas importantes. De acuerdo con Der Ghugassian (2004), Walt con el artículo “The Renaissance of Security Studies” de 1991 pone un punto final a cuatro décadas de estudios de seguridad y propone cambios y nuevos horizontes de investigación en el campo de la seguridad internacional. Uno de los puntos importantes

⁸ Término empleado en Buzan et al. (1998).

del artículo de Walt es su cuestionamiento a la concepción de la racionalidad en la toma de decisiones proveniente de la teoría de la disuasión. También es importante su observación acerca del actual aumento de interés en la materia de la *grand strategy* norteamericana, así como su observación de que Estados Unidos está comprometido a repensar sus prioridades estratégicas.⁹

Por otro lado están los llamados “wideners¹⁰”, que consideran que se debe ampliar la agenda de seguridad. Proponen la inclusión de elementos de economía, medio ambiente y sectores sociales, además de los temas políticos militares definidos por los estudios de seguridad tradicionales (Buzan, et al. 1998). Entre estos autores se destaca la aproximación conceptual de Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde, miembros de la escuela de Copenhague¹¹. Su enfoque pone en evidencia cómo el tema de la “seguridad” se inserta en los distintos escenarios de la realidad nacional e internacional de los Estados.

Un concepto central que utilizan los wideners es el de “seguritización”. Tradicionalmente cuando se dice que un tema es de “seguridad”, se quiere decir que el Estado está declarando una condición de emergencia y que se debe usar los medios necesarios para bloquear el desarrollo de esta amenaza. Muchas veces se invoca el concepto de “seguridad” para legitimar el uso de la fuerza en diversas políticas de los Estados. El concepto de “seguritización”, por lo tanto, está vinculado con la elección por parte de un Estado de lo que es una amenaza existencial o una medida de emergencia.

En las palabras de Buzan et.al (1998: 23): “*Security is the move that takes politics beyond the established rules of the game and frames the issue as a special kind of politics or as above politics. Securitization can thus be seen as a more extreme version of politicization.*” De acuerdo con Waever (1995:52), un problema de seguridad “*is something that can undercut the political order within a state and thereby alter the premises for all questions*”.

⁹ Para más detalles sobre el debate puede consultarse también Kolodziej (2002), donde se critica el texto de Walt

¹⁰ Buzan, B. et al. (1998) utiliza esta palabra para referirse a los defensores de la agenda amplia de los estudios de seguridad.

¹¹ Entre estos autores existen divergencias en cuanto al concepto de seguridad y a los temas de la agenda.

Desde un punto de vista teórico, cualquier asunto político puede pasar de una posición de “no politización” a un estado de seguritización. En efecto, algunos Estados securitan factores como la religión, otros securitan la cultura y otros no securitan ninguno de los dos. Cuando algo es designado como un asunto de seguridad, se vuelve más importante que los demás asuntos y se debe considerar que tiene absoluta prioridad. La razón de esta primacía está dada por cierta amenaza existencial en relación a ese asunto, sea la amenaza real o no (Buzan, et. al., 1998). Es importante destacar que para afirmar que en cierto caso hay securitización, no es suficiente advertir que en el caso se rompen las reglas o que en el caso hay una amenaza existencial, sino que se debe poder comprobar que en el caso la amenaza existencial es lo que legitima romper las reglas.

De acuerdo con Buzan et. al. (1998) el éxito de la securitización, por lo tanto, tiene tres componentes (o etapas): las amenazas existenciales, las medidas de emergencia y los efectos que tiene sobre las relaciones al interior de las unidades el hecho de que se hayan librado de las reglas. La característica distintiva de la securitización es una estructura retórica específica, que recurre a las ideas de supervivencia y a la idea de que el asunto tiene prioridad “porque si no es manejado ahora será demasiado tarde, y no existirán soluciones para remediar nuestro fracaso”.

Varios autores advierten que la seguridad Nacional no debe ser idealizada. Muchas veces, la idealización se utiliza para silenciar a la oposición, y otras veces ha dado a quienes tienen el poder de decisión muchas oportunidades para explotar las “amenazas” por motivos domésticos, o para reivindicar el derecho a manejar un asunto con menor control democrático (Buzan, et. al., 1998; Aureano et al., 1999). Estos autores concluyen que, en términos generales, la seguridad debe ser vista como algo negativo, como un fracaso frente a cuestiones que podrían ser manejadas a través de la política normal.

Los autores “wideners” consideran que la de-securitización es la mejor opción de largo plazo, ya que implica no tratar a los temas como si fueran

““threats against which we have countermeasures” but to move them out of this threat-defense sequence and into the ordinary public sphere (...) to aim for desecuritization: the shifting of

issues out of emergency mode and into the normal bargaining processes of the political sphere" (Waver 1995 en Buzan, et. al., 1998: 29 y 4).

Además consideran que la securitización, al igual que la politización, tiene que ser entendida como un proceso esencialmente intersubjetivo. Aunque no es sencillo juzgar y definir si la securitización de alguna cuestión fue tomada en base a una amenaza real o no, ningún problema de seguridad es algo individual o decidido solo. La securitización es intersubjetiva y socialmente construida (Buzan, et. al., 1998: 30).

Se puede concluir que uno de los resultados del debate es que se ha formulado “*un concepto más complejo y más útil de securitización, una perspectiva que, a su vez, expande el cuadro analítico y permite entender mejor los fenómenos de seguridad en la Posguerra Fría*” (Der Ghoulashian, 2004: 3). Los conceptos de *securitización* y *desecuritización* son las herramientas de análisis que utilizaremos para abordar nuestro objeto de estudio.

I.3 Definición de las variables

Para establecer las diferencias entre cada región o país sería necesario abordar el tema en toda su complejidad, describiendo la especificidad de cada región o país. Sin embargo, por razones metodológicas y de espacio, aquí sólo examinaremos algunas variables que consideramos importantes para una primera comprensión de la dinámica del continente.

Partimos de la premisa afirmada por Robert Putnam (1988) de que las políticas nacionales y las relaciones internacionales están a menudo interrelacionadas, se influyen recíprocamente. Todo análisis puramente nacional o puramente internacional mostraría solamente un “equilibrio parcial” y dejaría de lado una parte importante de la historia y de la realidad de los países. Del mismo modo, la securitización de un tema tiene tanto un componente endógeno (la elección doméstica del Estado) como exógeno (la amenaza exterior o la influencia de otros actores externos). Por esta razón, en este trabajo la primera variable a analizar será el grado de influencia externa en las políticas de drogas de los diversos países analizados. En otras palabras, lo primero que consideraremos es en qué medida otros países de la región determinan el desarrollo de tales políticas a nivel

local y en qué medida no existe tal influencia. Factores como el financiamiento, la transferencia de armamento y entrenamiento militar permiten medir y discutir tal influencia. Estos factores pueden observarse en el caso de la Estrategia Andina en Bolivia, Perú y Colombia, y posteriormente en el Plan Colombia y el “nuevo teatro”¹² de la guerra contra las drogas el caso mexicano (Plan Mérida) impulsados por Estados Unidos. El caso Colombiano representa un esfuerzo militar de ocho años que costó US\$ 6 billones de dólares, aunque fue incapaz de reducir el fenómeno de las drogas en parte de las Américas (Tokatlian 2009).

En segundo lugar, a nivel doméstico, a partir de la definición de securitización dada anteriormente, se buscará establecer las características securizantes y de-securizantes de las políticas de drogas en la región. A continuación figuran las principales variables que son objeto de investigación del presente estudio.

Aspectos securizantes: se examinará la aplicación de métodos punitivos en las políticas y actividades públicas; la militarización del tema, es decir, el papel de las fuerzas militares en el combate del fenómeno de las drogas; el carácter de las leyes sobre drogas en el país, es decir, el tratamiento punitivo de la posesión y el consumo de estupefacientes; y, finalmente, se examinará la aplicación de políticas públicas complementarias como la fumigación de cultivos ilícitos.

Aspectos de-securizantes: se examinará la aplicación de métodos no punitivos en las políticas y actividades públicas; la aplicación de una *soft law enforcement*, el uso de la policía civil y no la militar para el combate al narcotráfico; y la utilización de políticas como la reducción de daños a los usuarios, políticas de prevención y educación. En otras palabras, se examinarán los factores que determinan que la política de drogas sea de-securizada, que las drogas no estén en la agenda de seguridad internacional o militar, sino que estén ubicadas como temas de salud pública y/o seguridad civil.

El resultado final será el cuadro comparativo que aparece a continuación:

¹² Tokatlian (2009) utiliza este término para manifestar que el gobierno actual de Barack Obama continúa con el mismo paradigma.

Tabla I.1

POLÍTICAS DE DROGAS LATINOAMERICANAS COMPARADAS

| Países | Factores exogenos | | Factores Seguritizantes | | | Factores De-seguritizantes | | |
|-----------|----------------------------|-------------------|-------------------------|------------------------------------|----------|----------------------------|------------------------------------|----------|
| | Convenciones de drogas ONU | Presencia de EEUU | Militarización | Políticas públicas complementarias | Hard Law | Reducción de daños | Políticas públicas complementarias | Soft Law |
| Argentina | | | | | | | | |
| Bolivia | | | | | | | | |
| Brasil | | | | | | | | |
| Colombia | | | | | | | | |
| México | | | | | | | | |
| Uruguay | | | | | | | | |

Al analizar el cuadro comparativo podremos tener una idea de la real situación y/o evolución de las políticas de drogas en la región, así como de sus contradicciones. Por ejemplo, en un sector del continente encontraremos el caso colombiano, en que la ayuda e influencia norteamericana colaboran con la determinación de las políticas de drogas, y al mismo tiempo el rol de ser “productor” de drogas determina en cierta medida la adopción de leyes punitivas, por lo tanto, la militarización de sus políticas. Desde 2009 el artículo 49 de la Constitución determina que la portación y consumo de substancias estupefacientes o psicotrópicas está prohibido y será penalizado.

Un ejemplo opuesto que podemos mencionar aquí, en el sector sur del continente, es el caso de Uruguay. Este país, a través del Decreto ley N° 14.294¹³ (Art. 31 -segundo párrafo-), exime de pena a quien posea para consumo personal¹⁴. Además ha demostrado en diversas declaraciones en los foros internacionales su repudio a la guerra contra las

¹³ Este decreto es del 31/10/74, modificado por la Ley 17.016 del 28/10/98.

¹⁴ Junta nacional de drogas de la Secretaría nacional de drogas (www.infodrogas.gub.uy). Informe titulado “Evaluación del progreso de control de drogas 2003-2004” del mecanismo de evaluación multilateral (MEM) de la Comisión Interamericana Para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de Estados Americanos (OEA). (Consultado: 31/08/2009).

drogas y a la militarización de las políticas de drogas (Vásquez et. al 2009). Es decir, Uruguay un país que ha optado por una de-seguritización del tema de las drogas.

El resultado final del análisis, por lo tanto, será una contextualización regional y una comparación entre los diversos países estudiados, analizando las características segurizantes y de-segurizantes de las leyes y programas nacionales. Las variables analizadas reflejarán el carácter de las políticas de drogas de cada país, lo que dará como resultado un esquema con una mirada innovadora para comprender el fenómeno de las drogas en el continente latinoamericano.

A continuación, en el capítulo II, se hará un análisis del papel o influencia de otros países en la formulación y definición de las características segurizantes o de-segurizantes de las políticas de drogas de los países estudiados. En particular estudiaremos el papel de la potencia mundial, Estados Unidos, en la determinación del carácter militar y de seguridad internacional de las políticas de drogas. Estados Unidos detenta el liderazgo absoluto en las acciones antidrogas en la región. En el capítulo III y IV se analizarán los factores segurizantes y de-segurizantes presentes en los distintos países. La manera agrupada de los países en cada capítulo (primero Argentina, Bolivia y Brasil y luego Colombia, México y Uruguay) fue hecha por orden alfabética para evitar caracterizarlos dentro de algún bloque con características similares que pueden no corresponder a la realidad. El capítulo V tratará de sintetizar y analizar los datos obtenidos en los capítulos anteriores para la formulación de un panorama regional del grado de seguritización o de de-seguritización de las políticas de drogas en la región.

II- FACTORES EXÓGENOS A LA REGIÓN

El objetivo de este capítulo es identificar los factores exógenos a la región que influyen o influyeron en la formación de las políticas de drogas de los países estudiados. Por un lado, es fundamental comprender el régimen internacional de control de drogas que los Estados tuvieron como referencia para formular sus políticas de drogas nacionales. La dinámica global de lógica punitiva-prohibicionista del régimen de control de drogas actual se basa en las tres principales Convenciones sobre drogas de las Naciones Unidas, ratificadas por Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, México y Uruguay. Pero, por otro lado, es fundamental entender el papel de Estados Unidos en la elaboración de las convenciones, dado que ha jugado un papel casi determinante en este ámbito. En este sentido, es fundamental comprender el papel de la política exterior estadounidense, su rol como potencia regional y mundial en la militarización y, en consecuencia, en la securitización del fenómeno de las drogas en la región. La identificación de “nuevas amenazas” a la seguridad nacional estadounidense en momentos anteriores al fin de la Guerra Fría y su concretización frente a disolución de la Unión Soviética determinaron las políticas dirigidas a varios de los países latinoamericanos. Por lo tanto, es importante comprender la dinámica interna burocrática y militar estadounidense en esta cuestión. Se tendrán en cuenta tres variables principales para entender cómo Estados Unidos interfiere en la dinámica de los estados estudiados; estas variables son los elementos principales de la ayuda militar: financiamiento, transferencia de armamento y entrenamiento militar.

Seguir el flujo de los fondos estadounidenses canalizados para financiar la guerra contra las drogas en América Latina es una tarea complicada. Esto se debe a que estos fondos provienen de una amplia variedad de fuentes y de una cantidad desconcertante de departamentos y agencias federales que están involucradas en la supervisión y desembolso de estos fondos. Muchas de las agencias cambiaron de nombre o también de papeles y responsabilidades. La complejidad inherente a todo entramado de agencias, fondos y también intereses políticos hace que la tarea de estudiar detalladamente estos procesos sea igualmente compleja. Por lo tanto, la intención de este capítulo es traer a consideración los principales programas de financiamiento, realizando un breve recorrido por las principales agencias y las principales acciones en los países estudiados.

II.1. Régimen internacional de drogas

Para entender los factores externos que influyen o influyeron las políticas de drogas de la región es importante analizar el papel de Estados Unidos en la formación del régimen internacional de control de drogas. Los países de la región han ratificado los tratados internacionales y han adoptado las líneas generales de las políticas recomendadas dentro del marco del régimen internacional. O sea, las legislaciones nacionales de drogas de los países seleccionados siguen el padrón de las convenciones internacionales. Es importante resaltar que, de conformidad con el derecho internacional, las convenciones tienen fuerza vinculante para los Estados. Los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados¹⁵ regulan el principio de *pacta sunt servanda*, de acuerdo al cual los tratados vigentes deben ser cumplidos por las partes (art. 26), aún cuando estos se encuentren en oposición con el derecho interno (art. 27). De acuerdo con Corda (2010) si bien ya existían disposiciones penales en las legislaciones sobre drogas de los países latinoamericanos, a partir de la década del 70 comenzó a desarrollarse una legislación especial, acentuándose durante la década del 80, y continuando en la década del 90 hasta nuestros días, más allá de ciertas reformas producidas en los últimos años.

Tal como mencionamos en el primer capítulo, el actual régimen internacional de control de drogas fue construido a lo largo del siglo XX. La piedra angular del sistema internacional de control de drogas está formada por las tres Convenciones sobre drogas de las Naciones Unidas. Las tres Convenciones de las Naciones Unidas sobre el tema de las drogas son:

- Convención Única Sobre Estupefacientes, de 1961: es la consolidación de nueve tratados multilaterales de control de drogas negociados entre 1912 y 1953. Esta Convención creó la estructura del Régimen Internacional de Control de Drogas, o sea, las prácticas, las instituciones y los criterios que los países deben seguir en relación a la política internacional de drogas. La Convención determinó qué substancias y consumos deben ser fiscalizadas (opio, cocaína y marihuana),

¹⁵ www.oas.org/xxxivGA/spanish/reference_docs/Convencion_Viena.pdf (Consultado: 15/1/2010).

cómo agregar nuevas substancias a la lista de control de este tratado y determinó también las funciones de las Naciones Unidas en el sistema de control internacional de ese tratado.

- Convención Sobre Substancias Psicotrópicas, de 1971: fue creada para lidiar con la creciente variedad de drogas que surgieron en los años 60 y 70, como los estimulantes, anfetaminas, y el LSD (*lysergic acid diethylamide*). Esta Convención definió las medidas de control de la preparación, el uso y el comercio de estas nuevas substancias.
- Convención contra el Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas y Substancias Psicotrópicas, 1988: lidió con cuestiones específicas del tráfico de drogas, tales como el control de precursores (substancias que en sí no son peligrosas, pero que sirven para la producción de drogas ilícitas) o el combate del lavado de dinero. Ella representa el ápice de la expectativa de que la represión puede llevar a un “mundo libre de drogas” o por lo menos reducir significantemente la producción y el consumo de drogas ilícitas.

Las políticas derivadas de las Convenciones tienen como objetivo a la eliminación de cualquier uso recreativo, ritual, experimental o de automedicación de la coca, cocaína, opio, heroína, marihuana, y diversas otras drogas. El sistema de control se basa esencialmente en políticas de represión, sanción y punición. La primera Convención estableció como objetivo la eliminación del consumo de opio y de coca en 15 años y de la marihuana en 25.

De acuerdo con Sinha (2001) la naturaleza de las Convenciones se deriva directamente del contexto histórico que condujo a ellas. El autor cita 4 aspectos históricos: la prohibición, los intereses externos, Estados Unidos y personalidades poderosas (*Powerful Personalities*). De acuerdo con ese autor, el desarrollo del sistema internacional de fiscalización de drogas ha sido significativamente influído y formado por numerosos factores no directamente relacionados con la fiscalización de drogas, entre ellos: el racismo, el miedo, los intereses económicos, la política nacional e internacional, el comercio mundial, el proteccionismo nacional, la guerra, las iniciativas de control de

armas, la Guerra Fría, la ayuda al desarrollo y diversos programas de la empresa. Además, desde el comienzo de los esfuerzos de fiscalización internacional de drogas en los albores del siglo XX, Estados Unidos ha sido el jugador clave en la mayoría de las negociaciones multilaterales. La base de la prohibición se deriva en gran parte de la política de Estados Unidos - las diversas formas, pasado y presente, de la "guerra contra las drogas" norteamericana- y particularmente de los individuos que han representado a Estados Unidos en las negociaciones internacionales.

Es interesante el hecho de que en Estados Unidos los historiadores han definido al típico adicto del siglo XIX como mujeres de clase media, de mediana edad, y de raza blanca, a menudo "amas de casa" y personas que trabajan en la profesión médica. Sin embargo, olas de migración desde Asia a Europa, Norteamérica y Australia han contribuido a un marcado cambio. Los trabajadores inmigrantes chinos, en particular, llevaron la peor parte de tales cambios de actitud. Los fumadores de opio fueron vistos como un flagelo de China - una enorme amenaza vinculada a la inmoralidad, la criminalidad y el deterioro social en general - y fue en gran medida este racismo flagrante que provocó los primeros controles internos en el uso de drogas, especialmente el consumo de opio por los "extranjeros".

El interés de Estados Unidos en el control internacional de drogas aumentó significativamente después de la Guerra Española-Americana, que llevó a Estados Unidos a la adquisición de las Filipinas en 1898. Para la administración estadounidense un gobierno vigente con el monopolio del suministro de opio representaba un problema. Así, bajo la guía del Obispo recién instalado en el Episcopado de Filipinas, Charles Henry Brent, el monopolio fue suprimido, pero el contrabando continuó y Brent convenció al presidente Theodore Roosevelt de apoyar la organización de una reunión internacional de Shanghái para hacer frente a lo que claramente era un problema regional.

En febrero de 1909, la Comisión Internacional de Opio se reunió en Shanghái con Brent como Presidente de la reunión. Como los participantes no tenían los poderes plenipotenciarios para tomar decisiones concretas, los resultados fueron simplemente de determinación de hechos y un conjunto de recomendaciones no vinculantes. Las

negociaciones durante las reuniones de la Comisión prepararon el escenario para las conferencias posteriores. De acuerdo con Sinha (2001) Estados Unidos, representado por el Dr. Hamilton Wright, trató de convencer agresivamente a las potencias coloniales para apoyar a una definición estrecha de "uso legítimo" de opio, según la cual cualquier uso no médico o no científico - de acuerdo a las normas occidentales médicas y científicas – sería considerado ilícito.

Las reuniones posteriores, hasta la conclusión de la Convención Única Sobre Estupefacientes de 1961, tuvieron marcadamente el impulso y la organización de Estados Unidos. Es bastante ilustrativo el hecho de que aunque Estados Unidos no pertenecía a la Liga de las Naciones, este país presionó a la liga para que organice una conferencia. Fueron realizadas dos conferencias entre noviembre de 1924 y febrero de 1925, la primera conocida como Convención de Ginebra, que se enfocaba en la producción de opio. La segunda, llamada Convención Internacional de Ginebra, fue un intento de imponer el control en todo el globo, y trató de incluir la marihuana en la lista, conocida en el momento como "*Indian hemp*". Estados Unidos propuso la estricta adhesión al principio del uso legítimo de drogas solamente con fines médicos y científicos, además de controles rigurosos sobre la producción de drogas en la fuente. Cuando estas propuestas fueron rotundamente recusadas en la segunda conferencia, la delegación de Estados Unidos salió de la conferencia y nunca firmó los tratados.

De acuerdo con Francisco E. Thoumi (2009) experto en políticas de drogas en Latinoamérica, la Convención de Drogas Psicótropicas de 1971 estableció las reglas que los gobiernos debían seguir para otorgar licencias de producción de drogas sintéticas y alucinógenas y definió la regulación de las prescripciones médicas y el comercio internacional, incluidos los casos en los que están prohibidas. La Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Drogas Psicótropicas fue una reacción a la expansión del tráfico internacional y el fortalecimiento de las organizaciones narcotraficantes. El autor aclara que:

"por primera vez la Convención obliga a las partes firmantes a penalizar todos los aspectos relacionados con el tráfico ilícito de drogas: el cultivo, la fabricación, la distribución, la venta, el blanqueo de dinero etc. y a garantizar que los tribunales o las autoridades competentes de cada Estado trataran dichas

actividades ilícitas como delitos graves. Además, hace obligatoria la penalización de la posesión de drogas para el consumo personal, aunque no obliga a su criminalización" (Thoumi 2009:7).

Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México y Uruguay ratificaran las convenciones de drogas. El único país de la región que trató de modificar las convenciones fue Bolivia. Este país buscó apoyo para excluir la coca de la lista de drogas prohibidas establecida en la Convención de 1961, y para eliminar el compromiso de acabar con sus usos tradicionales. A pesar de ello, Bolivia firmó la Convención con reservas enfatizando la diferencia entre coca y cocaína, y argumentando que la planta de coca no es una droga (como se afirma en la lista I).

Como conclusión, aunque sólo pudo hacerse en este capítulo una breve descripción del régimen internacional de control de drogas y del papel de Estados Unidos, es innegable la importancia de estas dos esferas políticas en la determinación y formulación de las políticas de drogas de los países estudiados (que serán analizados en el próximo capítulo). De acuerdo con Thoumi (2009) "*las convenciones implican una camisa de fuerza que restringe las posibilidades de un país para manejar internamente el consumo de drogas que alteran la mente*". Los países tienen cierto grado de flexibilidad para manejar el consumo de drogas ilegales, pero no para manejar su producción.

De acuerdo con el jurista argentino Eugenio Zaffaroni:

"En los años ochenta del siglo pasado, toda la región sancionó leyes anti droga muy parecidas, en general por presión de la agencia estadounidense especializada, configurando una legislación penal de excepción análoga a la que antes había sido empleada contra el terrorismo y la subversión" Zaffaroni (2006:50).

II.2. Estructura burocrática norteamericana: antecedentes históricos y marco legal

Es indiscutible el hecho de que Estados Unidos tiene una controvertida relación histórica con las fuerzas armadas de los países latinoamericanos. Son varios los ejemplos de

apoyo a dictaduras militares, entrenamiento, venta de armamento y muchas veces relaciones con oficiales cuestionables. Además, Estados Unidos tiene una larga historia de participación en el desarrollo de las fuerzas policiales, en gran medida fuerzas militarizadas, en América Latina y Caribe (Isacson 2005; Neild 2005).

Es importante mencionar ante todo que la idea de “enemigos” internos ha sido la fuente de orientación de la mayoría de los países latinoamericanos. Muchas veces, para lograr combatir esos enemigos, que generalmente asumían la forma de “guerrillas”, han dependido de la asistencia estadounidense. De este modo, desde antes de la Guerra Fría la militarización o la intervención militar excesiva de Estados Unidos en gobiernos del exterior ha sido un fenómeno frecuente en la región. Generalmente estas acciones consisten en la transferencia de armas y equipos, entrenamiento, intercambios de inteligencia y actividades en conjunto - muchas veces actividades no militares (Isacson 2005).

Durante la Guerra Fría, el gobierno de Estados Unidos financió la asistencia militar al extranjero con tres programas de ayuda y una ley bajo la concesión de la Ley de Asistencia al Extranjero (FFA en inglés); la Ley de control de Exportaciones de Armas de 1968; MAP, Programa de Asistencia Militar (donaciones de dinero, que finalizaron en los 80); y ya en 1976 IMET -Educación y Capacitación Militar Internacional; y FMF - Financiamiento Militar Extranjero. Juntas MAP y FMF contribuyeron con más de dos millones de dólares a las fuerzas de seguridad del hemisferio Occidental mientras IMET agregó más de 110 millones. Los tres programas fueron responsables por los financiamientos de los grandes programas militares en Centroamérica en los años 80, y también financiaron las matrículas de los estudiantes que asistieron a la Escuela de las Américas del Ejército de Estados Unidos en Panamá y muchos de los entrenamientos de las fuerzas contrainsurgentes durante la Guerra Fría.

En la burocracia estadounidense, durante este período, la ayuda militar estaba supervisada en última instancia por el departamento de Estado – Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos (INM), actualmente Oficina de Asuntos Internacionales sobre Narcóticos y Procuración de Justicia (INL) - en coordinación con el Consejo de

Seguridad Nacional de la Casa Blanca. El programa principal de control de drogas, el Control Internacional Antinarcóticos (INC), estaba gestionado por la INM.

La Administración Antinarcóticos (DEA), parte del Departamento de justicia de Estados Unidos, es la única agencia del gobierno de Estados Unidos que se concentra exclusivamente en las operaciones antidrogas, aunque solo 10% de sus operaciones son internacionales. Creada en 1973 durante el gobierno Nixon, en el año de 1976 tenía un presupuesto de 200 millones de dólares y de sus 2.117 agentes, 228 estaban en el extranjero. En 1996, el congreso asignó casi 60 millones de dólares de expansión en América Latina. En 2003, la DEA tenía 680 analistas de inteligencia en todo el mundo y ya en 2005, el presupuesto saltó a 1.800 millones de dólares (Youngers y Rosin 2005: 463).

Durante el período de la Guerra Fría la ayuda militar estaba supervisada en última instancia por el Departamento de Estado, en coordinación con el Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca. El Departamento de Estado ofrecía orientación política y, con aportes del Pentágono, los embajadores y diplomáticos también solían tener influencia significativa sobre la gestión de asistencia militar. Este sistema sigue funcionando casi del mismo modo hoy en día. A diferencia del momento de la guerra fría, ahora el departamento de Defensa ha aumentado considerablemente su capacidad para actuar con autonomía (Isacson 2005).

El Comando Sur de Estados Unidos (Southcom), es un de los comandos regionales que coordina actividades militares estadounidenses en todo el mundo. Fue durante la Guerra Fría que el Comando Sur se convirtió en un actor principal, sumado a la presencia importante de las burocracias que llevan a cabo la política exterior de Estados Unidos en América Latina. De acuerdo con Isacson (2005:35) “*hay más personas trabajando en asuntos latinoamericanos que en el conjunto de los departamentos de Estado, Comercio, Tesoro y Agricultura, el Estado Mayor del Pentágono y la Secretaría de Defensa*”. Y además durante todo el período de la Guerra Fría como hoy en día, el Comando Sur ha sido la agencia de Estados Unidos más importante en relación con las fuerzas armadas de la región. Su objetivo es “conformar el entorno de seguridad” cultivando contactos y desarrollando relaciones con todas las fuerzas armadas afines de la región.

En el inicio de los años 80, tanto los Demócratas moderados como los políticos Republicanos conservadores creían en un mayor involucramiento militar en la guerra contra las drogas en el hemisferio. Sin embargo, un ecléctico grupo de fiscales conservadores, civiles libertarios y oficiales del Departamento de Defensa (DOD- sigla en inglés) se opusieron a la expansión del involucramiento de los militares estadounidenses en la guerra contra las drogas. Sus objeciones se basaban, entre otras razones, en la ineficacia y en los altos costos de las operaciones, además de considerar los riesgos de la participación militar en actividades civiles (Bagley 1991). El involucramiento militar en aplicación de leyes civiles (civilian law enforcement) ha sido abolida en Estados Unidos en 1978, cuando fue decretado el “Posse Comitatus Act”. Sin embargo, en ese momento ambos Secretarios de Defensa del gobierno de Ronald Reagan, Caspar Weinberger y Frank Carlucci, creían que la única manera de acabar con el narcotráfico era eliminar la demanda de drogas y buscaron, por lo tanto, un aumento de la intervención militar en el combate con el narcotráfico. El primer paso fue dado por el Senador Sam Nunn, quien propuso modificaciones al “Posse Comitatus Act”, autorizando a las fuerzas armadas norteamericanas a compartir la inteligencia relacionada a las drogas que provenía de fuentes militares con oficiales civiles, autorizando préstamos de equipamientos militares a las Agencias de drogas, y también a asistir y facilitar operaciones de los agentes antinarcóticos¹⁶ (Bagley 1991).

Ya en el segundo mandato del gobierno de Reagan en 1986 la presión del Congreso fue determinante en el giro de la política antidroga norteamericana. Hubo una fuerte expansión de la participación militar en la interdicción de drogas en las fronteras y en el exterior. Con el apoyo de ambos partidos, en 1986 y 1988 el Congreso aprobó leyes para endurecer la política antidroga de Estados Unidos tanto en el interior como en el exterior.

Es importante destacar que la pauta de regulación de la participación militar norteamericana decía que, primero, las fuerzas estadounidenses deberían ser invitadas por el gobierno anfitrión, segundo, que ellas deberían ser directamente coordinadas por

¹⁶ Aunque las enmiendas Nunn ampliaban el rol militar en el combate a las drogas, se especificaba que se mantenía la prohibición de arrestos de civiles por parte de los militares. Asimismo, estaba prohibida cualquier asistencia que perjudicase la preparación militar (Bagley 1991).

agencias civiles y, tercero, que las funciones deberían ser de apoyo (Bagley 1991: 5). La nueva legislación estadounidense exigía que el gobierno de este país certificara la cooperación en iniciativas antidrogas con países extranjeros. Los gobiernos que no cumplieran estos criterios de certificación se enfrentaban a sanciones que incluían recortes de la mayor parte de las ayudas y beneficios comerciales, y dentro de instituciones de créditos multilaterales, el voto negativo automático del influyente representante estadounidense. Como consecuencia, las leyes internas norteamericanas de finales de los 80 produjeron aumentos moderados de asistencia militar y policial antidroga en América Latina. En 1987, los Fondos de INC del Departamento de Estado destinados a las fuerzas de seguridad del hemisferio sobrepasaron los 30 millones de dólares por primera vez.

Tabla II.1- Asistencia a interdicción de Drogas en América Latina en los años 80

| Año Fiscal | Monto total |
|------------|----------------|
| 1982 | \$9.9 millones |
| 1985 | \$100 millones |
| 1986 | \$200 millones |
| 1987 | \$379 millones |

Fuente: Bagley (1991).

En los años finales del período de la Guerra Fría, se produjeron algunos cambios en la política norteamericana y consecuentemente en la política exterior hacia la región andina de Latinoamérica. Un de los más notables fue en lo que corresponde a la ayuda militar a las fuerzas armadas extranjeras, no en la cantidad de ayuda pero si en el pretexto de la misma.

Tras el colapso soviético, Estados Unidos quedó sin pretextos convincentes para mantener los grandiosos programas de ayuda militar en la región. Además, con la vuelta de la democracia en los países latinos, surge la voz adormecida de la sociedad civil, que buscaba medios pacíficos de resolución de conflictos en la región. Así, a fines de los 80 y inicio de los 90, las relaciones con Estados Unidos sufrieron un cambio relativo a los

motivos, pretextos y también a la conciencia moral de las consecuencias de los acuerdos con las fuerzas militares extranjeras de carácter abusivo y dudoso. Isacson (2005) destaca tres factores que contribuyeron a aumentar la conciencia sobre las consecuencias de las intervenciones: la política pro Derechos Humanos del Gobierno de Jimmy Carter (1977-1989), las reformas de la Ley de Asistencia la extranjero de los 70 y la aparición en todo el mundo de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.

Sin embargo, con el fin de la Guerra Fría, la ruptura imaginada con el fin del paradigma de influencia militar norteamericana en la región nunca se produjo. En cambio, la “guerra contra las drogas” llenó rápidamente este vacío. Los niveles de ayuda militar se mantuvieron e incluso aumentaron, con frecuencia mediante nuevas vías de financiamiento. El combate contra el tráfico de drogas supuso una nueva justificación de las operaciones militares contra un “enemigo interno”, y la ayuda antidroga contó con muy pocos incentivos para la reforma institucional. La búsqueda de las “nuevas” amenazas llevó a Washington a recurrir a las fuerzas armadas de la región para resolver problemas como la violencia, la inseguridad, el tráfico de drogas y otros tipos de delincuencia, a pesar de que estos problemas tienen causas sociales y económicas complejas. Por otro lado, en el interior de Estados Unidos, lo que se ha observado es un creciente aumento del rol del Departamento de Defensa en detrimento al Departamento de Estado en la política exterior, disminuyendo los controles que realizan el Congreso, las entidades públicas e incluso el sector diplomático (Olson, 2008).

Esta estrategia de “palo sin zanahoria” ha cegado con demasiada frecuencia a los diseñadores de políticas estadounidenses frente a las realidades políticas a las que se enfrentan sus aliados sureños. Si bien el papel de Estados Unidos fue decisivo en el proceso de imposición de la “guerra contra las drogas”, de acuerdo con Toklatian (2010:2) la profundidad y la complejidad alcanzada por ésta tiene una responsabilidad compartida: *“la presión de Washington ha sido una condición necesaria pero no suficiente; Latinoamérica abrazó el paradigma prohibicionista y no lo ha abandonado”*. Además, con la dispersión del presupuesto antidroga en una gama desconcertante de agencias y programas, el deseo de conservar fondos operativos y la influencia dentro del poder

ejecutivo se convierten en una fuerte motivación para muchos funcionarios latinoamericanos. La inercia burocrática impide reformas en la estrategia que según las estadísticas de consumo y producción de drogas demostró haber fracasado .

II.3 Ayuda militar estadounidense: “Blast Furnace”, Estrategia Andina, Plan Colombia e Iniciativa Mérida

Para entender la presencia externa norteamericana en relación a cada país estudiado como fuente de recursos que nutren la securitización de las drogas, es importante analizar algunos de los principales planes y estrategias lideradas por este país. Con el objetivo de combatir la producción y el tráfico de drogas, Estados Unidos ha implementado planes de cooperación binacionales en que el paradigma de la militarización es la fuente para el diseño de los acuerdos entre los Estados.

Los principales países llamados “productores” de drogas, como Bolivia, Colombia y México, son los protagonistas de las iniciativas financiadas más costosas y apoyadas por Estados Unidos en la región. A través del análisis de la historia reciente de las relaciones entre estos países y Estados Unidos, es posible entender cómo la lógica militar fue adoptada y consecuentemente ver como el fenómeno de las drogas fue securitizado.

II.3.a Ayuda militar estadounidense en Bolivia

Tras años de gobiernos militares y un historial¹⁷ de, por momentos, rechazo y, por otros momentos, de apoyo estadounidense en Bolivia, es a partir de la elección del presidente Hernán Siles Suazo en 1982 que Estados Unidos reabrió plenamente el flujo de asistencia a Bolivia, incluyendo el apoyo para el control de drogas. En 1983, Bolivia recibió 4 millones de dólares para crear, entrenar y equipar una unidad de policial rural antidrogas, la Umopar- Unidad Móvil de Patrullaje Rural (Ledelbur 2005). Las fuerzas

¹⁷ En 1967, la CIA y entrenadores de las Fuerzas Armadas estadounidenses ayudaron a la unidad militar boliviana a poner término a un breve intento insurgente liderado por el argentino Ernesto “che” Guevara, famoso por el papel que jugó en la Revolución Cubana.

policiales de Umopar recibieron entrenamiento y se le prestaron helicópteros y equipos. Además, las fuerzas armadas bolivianas también asumieron una mayor participación en el control de drogas.

Desde este primer apoyo financiero en el país, Estados Unidos ha actuado de forma conjunta con gobierno boliviano, con el objetivo de erradicar las plantaciones de hoja de coca en este país. Aunque la hoja de coca es parte de la cultura indígena boliviana y a pesar de que miles de pequeños productores en Bolivia han dependido del cultivo de hoja de coca para su propia supervivencia económica, Estados Unidos parecen insistir en esa política. Más allá de eso, es importante contextualizar históricamente los sucesos en este país.

A pesar del cuestionamiento dentro del gobierno norteamericano sobre la eficacia de las intervenciones, tanto civiles como militares en los años anteriores en el Caribe, en 1986 el presidente Reagan ordenó la participación de los militares estadounidenses en la llamada *Operation Blast Furnace* en Bolivia. Así en 1986 Bolivia se convirtió en el escenario de la primera operación antidrogas importante a realizarse fuera de Estados Unidos. La operación fue realizada a pedido del propio presidente boliviano Victor Paz Estensoro (1985-1989), que estaba motivado principalmente por la amenaza de Estados Unidos de cortar la ayuda financiera al país. De acuerdo con el gobierno norteamericano, Bolivia había fallado en la erradicación de la coca en su territorio y por lo tanto no estaría apta a recibir la certificación y como consecuencia la financiación o ayuda financiera (Bagley 1991; Ledelbur 2005).

Ciento sesenta efectivos estadounidenses formaron parte del operativo, realizado principalmente en los departamentos de Beni, Pando y Santa Cruz. La misión, que duró cinco meses, fue parcialmente o por determinado tiempo exitosa, ya que el precio de la hoja de coca bajó debido a los programas de substitución de cultivos. Paralelamente, hubo una declinación en la cocaína refinada en Bolivia. Sin embargo, no hubo un impacto visible en la disponibilidad de cocaína en Estados Unidos. De acuerdo con Ledelbur (2005:188), el operativo fue visto por la mayoría de los analistas bolivianos como una

violación de la Constitución boliviana y la soberanía nacional. Y al analizar el papel de Estados Unidos en Bolivia la autora concluye:

“aun cuando la participación de personal militar estadounidense en actividades de control de drogas fue menos visible desde entonces, todavía continúa provocando inquietudes similares (...). La militarización de la policía antidrogas, promovida por Estados Unidos, ha confundido los roles de la policía y las Fuerzas armadas bolivianas e intensificado la competencia entre estas instituciones” Ledebur (2005:188).

Aún durante el gobierno de Estensoro en 1987 fue creada la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN). Esta institución recibía financiamiento directamente de Estados Unidos. La Umopar se convirtió en una división de la FELCN. Con presupuesto controlado por la Oficina de Asuntos de Narcóticos de la embajada de Estados Unidos en Bolivia. Originalmente algunos de los oficiales de Umopar recibían entrenamiento en las Escuelas de las Américas en Panamá. Además, la DEA supervisaba las misiones y hasta las detenciones en las zonas de cultivo, principalmente en la región del Chapare (departamento de Cochabamba). De acuerdo con Ledebur la FELCN y la Umopar han estado directamente vinculados a la corrupción. Y concluye que: “en un período de 15 años ha campeado una corrupción absoluta en la oficina de la FELCN a cargo de propiedades y bienes confiscados como parte de la interdicción de drogas” (Ledebur 2005:199). En 1988, el gobierno estadounidense financió la creación de una unidad de la Fuerza Aérea llamada “Diablos Rojos” y un grupo de la marina llamado “Diablos Azules” especialmente entrenados para llevar a cabo operaciones antidrogas en Bolivia.

Esa tendencia en Bolivia siguió con el lanzamiento de la Iniciativa Andina (que será analizada a continuación). Ya en 1990 el presidente boliviano Jaime Paz Zamora (1989-1993) firmó un acuerdo secreto con Estados Unidos que formalizaba el papel de las Fuerzas Armadas bolivianas en la lucha antidrogas. Ledebur afirma que en este decreto el Congreso boliviano fue dejado completamente fuera del proceso de aprobación. Ahora, las fuerzas armadas bolivianas tendrían un rol directo en el control de drogas. El financiamiento de Estados Unidos tuvo una relación causal, no solamente con esta política, sino también con otras a lo largo de los años. La Ley del Régimen de la Coca y Substancias Controladas, o Ley 1008, es un claro ejemplo. La dinámica interna boliviana y de los países estudiados será analizada en el próximo capítulo.

En los años subsecuentes, fue implantada en el gobierno de Hugo Bánzer¹⁸ (1997-2002) la Estrategia de Lucha contra el Tráfico de Drogas 1998-2002, también denominada *Plan Dignidad*, que tenía por objetivo fortalecer las medidas de intervención con insumos químicos, instituir programas de prevención y erradicar completamente 38 mil hectáreas de coca en cinco años, fuentes de rentas alternativas para 35 mil familias dependientes de la producción y refinamiento de la hoja de coca (Gusmão 2009). Bánzer suspendió los programas de erradicación consensuados y dio inicio a campañas agresivas de erradicación forzosa, con amplio empleo de efectivos militares. En tres años, el gobierno logró exterminar cerca de 30 mil hectáreas de coca en la región del Chapare. Diversos autores analizan que el Plan Dignidad fue implementado sin tomar en cuenta los costos políticos y sociales, resultando en inestabilidad y incluso violaciones a los derechos humanos (Gusmão 2009; Gamarra 2005; Ledebur 2005).

En los años siguientes se pudo notar que el uso de militares en la erradicación de plantas de coca llevó a grandes avances en términos de extensión de la eliminación de los cultivos, sin embargo llevó también a un alto costo social. De 1998 hasta mediados de 2005 en Bolivia se desató una serie de ciclos de violencia y conflicto entre diversos grupos, principalmente entre las fuerzas seguridad y los grupos cocaleros. Como resultado de la continua inestabilidad política y el empeoramiento de la crisis económica que muchos bolivianos atribuían a la erradicación forzosa, las elecciones de 2002 y la posterior elección de Evo Morales en fines de 2005 reflejaron el deseo boliviano por un cambio profundo en su historia.

De acuerdo con Ledebur y Youngers (2006), Morales recibió un mandato de gobierno para lograr un cambio sin precedentes en Bolivia. Dicen las autoras que principalmente en las relaciones entre Estados Unidos y Bolivia y también en la política de fiscalización de drogas se notan los principales cambios. Con su slogan - "coca sí, cocaína no" – el presidente tiene por objeto establecer una distinción clara entre la coca, un planta ampliamente usada por los pueblos indígenas para la salud, con fines religiosos y culturales, y la cocaína, una droga ilícita. Como cultivador de coca, el presidente Morales

¹⁸ Ex dictador militar.

tiene una dimensión de oportunidad para definir una estrategia de control de drogas que goza de un importante apoyo en el país, y que podría alcanzar el tipo de resultados duraderos que han demostrado ser tan difíciles. Sin embargo, el gobierno de Morales continúa e incluso extiende un enfoque de reducción de los cultivos de plantas de coca - la erradicación de la cooperativa - que ha estado en vigor en la región de Chapare en Bolivia desde octubre de 2004. Las autoras describen que hasta mediados de 2006 había un uso continuo de militares bolivianos en los esfuerzos de erradicación del cultivo de coca y que Estados Unidos sigue presionando y actuando en Bolivia.

En los últimos años, de 2007 hasta la actualidad, el cambio en Bolivia se ha producido gradualmente en el sentido de mantener la soberanía del territorio y del control de la producción de coca. Las agencias norteamericanas en varios momentos fueron expulsadas de Bolivia así como el embajador de los EEUU Philip Goldberg en 14 de septiembre de 2008. El nuevo plan de estrategia de lucha contra el narcotráfico y de revalorización de la hoja de coca (2007-2010) de acuerdo con Gusmão (2009:5) tiene tres ejes fundamentales: la prevención del uso de drogas, la interdicción del tráfico y la revalorización de la hoja de coca. El autor define que:

“Este último ponto surge como uma inovação na medida em que congrega não apenas a industrialização da folha (aspecto já contemplado pela Lei nº 1008, ainda que de forma incipiente), mas também o desenvolvimento integral das regiões produtoras e a racionalização dos cultivos. A racionalização implica a redução de forma concertada com os cocaleiros de modo que cada família possua um cato de coca, o equivalente a uma área de 40m” Gusmão (2009:5).

Todavía es temprano para definir el grado de cambio en Bolivia, pero podemos afirmar que la presencia militar estadounidense, a través del financiamiento, entrenamiento y, en consecuencia, provisión de armamento no es más una realidad en la lucha contra las drogas de este país.

II.3.b Estrategia Andina

En noviembre de 1988, el Congreso estadounidense promulgó el “Anti-Drug Abuse Act”. La ley incluyó una atención prioritaria a la reducción de demanda, demarcando un 50%

del presupuesto de drogas del año de 1989 para los programas del lado de la demanda. Sin embargo, este cambio no terminó con los programas de reducción de la oferta, sino que aumentó el financiamiento para ellos y como medida paralela creó programas diseccionados para la reducción de la demanda (Bagley 1991).

Como reflejo de estos cambios en la dinámica doméstica estadounidense, la estrategia Andina¹⁹ fue el paquete de 5 años desarrollados por George H. W. Bush (1989-1993) y William Bennett (primer zar antidroga) para eliminar la producción de cocaína en los países de cultivo de coca en los Andes (Colombia, Perú y Bolivia). En 1989 el paquete de ayuda de emergencia para Colombia fue de 65 millones de dólares para combatir el cartel de Medellín. Ya en 1990, los fondos fueron de 261 millones en programas de asistencia a Perú, Colombia y Bolivia, de los cuales 166 millones se destinaron a la asistencia militar y policial, en detrimento de los pedidos de incentivos comerciales y de desarrollo hechos por los gobiernos Andinos (Bagley 1991, Isacson 2005). En la tercera y última fase de la Estrategia Andina del gobierno Bush, US\$ 2.2 billones fueron destinados a fondos para el “desarrollo” de los países Andinos. Estos fondos sirvieron para neutralizar algunas críticas sobre el exceso de tácticas y medidas militares y represivas en el combate del tráfico de cocaína.

Durante todo los 80 y 90 Washington animó a los países de América Latina y el Caribe a militarizar sus iniciativas antidrogas. Gran parte de esta tendencia cobró la forma de incentivos económicos, ya que el combate contra las drogas supuso más asistencia militar a través de la Iniciativa andina y los nuevos programas del Departamento de defensa.

“los funcionarios estadounidenses animaron a los ejércitos latinoamericanos a 'luchar contra las drogas' adaptando funciones internas que serían impensables para las fuerzas Armadas de Estados Unidos en su país. Con entrenamiento, equipo y respaldo diplomático estadounidense, las fuerzas armadas latinoamericanas en misiones antidrogas empezaron a montar retenes, realizar labores de vigilancia interna (incluía escuchas), ejecutar registros e incautaciones, forzar la aterrizaje de aviones sospechosos, erradicar cultivos, patrullar

¹⁹ Perú también formó parte de la Iniciativa Andina, pero por motivos de espacio no se analizará este hecho en este trabajo.

ríos y, en ciertos casos, a arrestar e interrogar civiles.” (Isacson 2005: 40)

A finales de los 90, los programas antidrogas constituyeron más del 92% de toda la asistencia militar y policial al hemisferio. De acuerdo con Isacson (2005:42) también hubo una fuerte presión pública diplomática incluso en países sin producción de drogas como Chile y Argentina. El “*mensaje clave transmitido por los diplomáticos y el personal de los Milgroups²⁰ en reuniones con funcionarios del país anfitrión planteaba la necesidad de aumentar el papel de las fuerzas armadas en la interdicción de las drogas.*”

Es importante destacar el papel preponderante de Estados Unidos y del Comando Sur en la erradicación forzosa de cultivos de coca y amapola en Bolivia, Colombia y México. Las actividades antidrogas se convirtieron en la principal misión del comando Sur durante los 90. En palabras del ex comandante Maxwell Thurman la guerra contra las drogas es “la única guerra que tenemos” (Isacson 2005:46). Por lo tanto el programa INC fue reemplazado y no es el más importante en términos de ayuda militar. De acuerdo con Tokatlian (2001):

“entre noviembre de 1990 y octubre de 1993, el Comando Sur estuvo bajo el mando del general George A. Joulwan, un hombre convencido de la necesidad de proteger los intereses corporativos en un escenario de Posguerra Fría sin la presencia de la Unión Soviética y predisposto a expandir el papel de los militares en acciones antinarcóticas” Tokatlian 2001.

En el gobierno de Bill Clinton hubo una disminución de la ayuda militar y económica, y una de las razones fue el hecho de que la producción de cocaína no disminuyó. A partir de 1993 Clinton, a través de la firma de la directiva 14, estableció que la mayor parte de la asistencia estadounidense se destinara a la erradicación de los cultivos ilícitos. A través de medios de transporte suministrados por Estados Unidos, la erradicación sería llevada a cabo por el personal de forma manual en Bolivia y también en Perú. Además, el Comando regional había entrenado a unidades militares responsables de garantizar la seguridad de las operaciones de fumigación en Colombia, entrenando las unidades especializadas para proteger y llevar a cabo las erradicaciones manuales en Bolivia y

²⁰ Los milgroups son grupos de asesoramiento y asistencia militar, administrados por el Comando Sur. Cuentan con oficinas en los países anfitriones y son responsables por los programas de ayuda y la venta de armas.

participando de las reuniones de inteligencia sobre dicho cultivos. Un dato interesante nos muestra Isacson (2005:45): Colombia es el único país del hemisferio occidental que permitió la fumigación aérea con herbicidas, a pesar de los problemas ambientales y sociales que genera.

II.3.c Plan Colombia

De todos los países estudiados, la cercanía de Colombia con Estados Unidos es una de las características más sobresalientes. Además de ser un receptor entusiasta de las decisiones políticas estadounidenses, las interacciones de Colombia con el resto del mundo han estado fuertemente mediadas por su vínculo con Washington. Este tipo de política exterior no sufrió grandes cambios a lo largo del siglo pasado. Sin embargo, en 1998, cuando Andrés Pastrana Arango (1998-2002) fue electo en Colombia, con la política de “diplomacia por la paz” y el “Plan Colombia”, la política exterior del país andino sufrió un cambio cualitativo importante (Tickner 2007).

Andrés Pastrana fue elegido presidente con una plataforma política que se comprometía a controlar el narcotráfico así como poner un fin de manera negociada a los cuarenta años de conflicto en Colombia. De acuerdo con Tickner (2007) la política exterior de Pastrana buscaba la internacionalización del conflicto interno colombiano y la difusión en el mundo el concepto de que Colombia era un país “problema”²¹ cuyo Estado era incapaz de afrontar por si solo los estragos del narcotráfico y del conflicto armado.

El Plan Colombia imaginado inicialmente por Pastrana, de acuerdo con Ramírez et. al (2005:140), fue “*una política de inversiones para el desarrollo social, la desactivación de la violencia y la construcción de la paz.*” La propuesta inicial de Pastrana reconocía la necesidad de la inversión social y del desarrollo alternativo para compensar a los productores de la hoja de coca y esperaba contar con el apoyo financiero de la comunidad internacional, principalmente de Estados Unidos. A pesar de la audacia de este proyecto,

²¹ De acuerdo con Tickner (2007), al desarrollar una imagen de país en estos términos el gobierno colombiano participó activamente en la construcción de su propia inferioridad, lo cual consideraba indispensable para asegurar la ayuda de Washington.

la falta de concretización del tipo de participación internacional que se buscaba de cada contraparte, así como de los objetivos específicos a cumplir con esa participación, repercutieron en su relativa inoperancia. Como resultado, el Plan Colombia fue “*modificado radicalmente, incorporando el análisis y las prioridades estadounidenses*” único país interesado en ejecutarlo. Por lo tanto, el giro de la política exterior colombiana se notó principalmente cuando el gobierno colombiano admitió un nivel considerable de injerencia estadounidense en la planificación y ejecución del Plan Colombia (Tickner 2007).

Ramírez et. al (2005) argumentan que también la propia política exterior estadounidense ha jugado un papel fundamental en la modelación de las respuestas de Colombia a sus problemas internos:

“El gobierno Colombiano ha recurrido a los EEUU para que intervenga en sus problemas y brinde asistencia económica y militar. Pero la intervención y la composición de los paquetes de asistencia que brindó el país del norte se definieron mucho más por la política de Washington que por los intereses y preferencias de Colombia. A pesar del carácter básicamente político de los problemas que enfrenta el último país, EEUU lo ha visto principalmente a través de la óptica de la seguridad, privilegiando su intervención en las fuerzas armadas y en la policía. Ramírez et. al (2005)”

Así, mientras que en Estados Unidos los líderes del Comando Sur y algunos funcionarios del gobierno Clinton veían la urgente necesidad de aumentar el apoyo militar a Colombia, las Fuerzas armadas colombianas habían intentado evitar una participación significativa en las actividades de control de drogas. Para estas fuerzas, las drogas ilegales eran una cuestión de aplicación de la ley que debía resolver la policía, mientras que para las fuerzas armadas el principal adversario eran las guerrillas. Esta divergencia fue “solucionada” a través de la creación del batallón antinarcóticos de élite con mucha movilidad dentro del ejercito colombiano. Equipados con treinta y tres helicópteros y 950 hombres, esta fuerza especial tenía como objetivo garantizar la seguridad en los operativos de erradicación de cultivos ilícitos, es decir, llevar adelante un enfrentamiento directo armado.

A fines de 1999, ya con el entrenamiento finalizado, el gobierno colombiano elaboró un “nuevo” Plan Colombia. Además de no haber sido nunca tratado en el congreso colombiano, el plan era totalmente diferente al plan original de Pastrana. Éste no hacía ninguna mención a la asistencia militar, mientras que el “nuevo” Plan Colombia hablaba de un “75% de los recursos asignados a las fuerzas armadas y a la policía, y en su mayoría a los militares”²². Entre 2000 y 2004 Colombia recibió 3.150 millones de dólares, de los cuales 2.520 millones fueron para las fuerzas militares y policiales de Colombia, ya en 2005, entre 68 y 75% de 466.500 millones fueron destinados a el tema de la seguridad (Ramírez et. al 2005). De acuerdo con el Departamento de Planeamiento Nacional Colombiano entre 2000 y 2005, el gobierno de Estados Unidos gastó aproximadamente 3.8 billones de dólares en subsidios al gobierno colombiano para la guerra contra los productores y los traficantes de drogas ilícitas (Mejía y Restrepo 2009). Colombia, por su parte, gastó cerca de 6,9 mil millones dólares durante el mismo período. Alrededor de la mitad de los gastos de colombianos (alrededor de \$ 3,4 mil millones) y cerca de tres cuartos de las subvenciones de los EEUU (alrededor de \$ 2,8 mil millones) han ido directamente a los componentes militares de la guerra contra la producción de drogas, el tráfico y las organizaciones criminales relacionadas con estas actividades (DNP, 2006 en Mejía y Restrepo 2009). Cabe destacar que la expresión “Plan Colombia” sigue siendo utilizada para referirse al paquete de asistencia militar de Estados Unidos, pero desde el año 2002 que los fondos se entregaron bajo el nombre de “Iniciativa Andina Antinarcóticos”, que también incluye la asistencia a otros países de la región.

El caso de Colombia posee un elemento diferente que son las guerrillas o grupos insurgentes, como por ejemplo las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y, como paralelo, los grupos paramilitares que se dedicaban a la contrainsurgencia, como el “Muerte a Secuestradores”. Estos últimos tienen sostenes doctrinarios de la época de la Guerra Fría, aunque a partir de los ochenta aparecieron otros factores aparecieron y quedó en evidencia su intrínseca relación con el narcotráfico (Jaramillo 2004). Esta “mezcla” de objetivos y propósitos dentro estos grupos en Colombia se hace especialmente evidente

²² Veáse detalladamente todo el financiamiento a Colombia entre 2002 y 2006 en <http://www.ciponline.org/facts/co.htm> y entre 2006 y 2011 en <http://justf.org/Country?country=Colombia> (Consultado: 8/6/2010).

en los ochenta. Los narcotraficantes se paramilitarizaron y los paramilitares se involucraron cada vez más con el narcotráfico.

Aunque estos grupos no son objetos de análisis en este trabajo, es importante destacarlos. En relación a ellos las políticas norteamericanas fueron modificándose con el tiempo. Mientras que la asistencia en general de Estados Unidos no ha cambiado en relación a Colombia, los objetivos de contrainsurgencia, antes negados por parte de los estadounidenses, se tornaron cada vez más explícitos. En los gobiernos de Clinton, por ejemplo, había sido expedida una orden ejecutiva a las fuerzas militares de su país con el objetivo de prohibirles compartir inteligencia sobre temas no relacionados con las drogas. La securitización de las drogas en Colombia era en definitiva el único objetivo de Estados Unidos. Con los ataques del 11 de septiembre, tal diferenciación entre las políticas aplicadas a Colombia pierde la claridad. Con el gobierno de Bush en 2002, los grupos insurgentes pasan a ser denominados “grupos terroristas extranjeros” y se produce un cambio en la postura de la asistencia en Colombia: ahora hay una “campaña unificada” contra el narcotráfico y contra las organizaciones “terroristas”. Colombia tenía como intención inscribirse dentro del nuevo mapa de prioridades de Washington (Tickner 2007; Ramírez et al 2005).

El gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) es marcado por la continuación del Plan Colombia, basado en la militarización e internacionalización de los problemas internos, trayendo como consecuencia la securitización del problema de las drogas. A través del uso del paquete de asistencia militar norteamericana en que la terminología del antiterrorismo ha sido incorporada y pensando en el contexto colombiano que combina fuerzas insurgentes y narcotraficantes, la securitización del fenómeno se concretó dentro de este país. Es importante destacar que Uribe fue elegido en reacción a una profunda desilusión popular después del fracaso de las negociaciones de Pastrana con las FARC. Los colombianos optaron en estas elecciones por una línea más dura hacia la guerrilla.

A lo largo de su gobierno, Uribe adoptó medidas de militarización en el país a través del aumento del número de tropas de combate en todo el territorio, para hacer frente a la guerrilla. A través de un discurso terrorista de las narcoguerrillas, el presidente también

continuó con el programa de fumigación. Ramírez et al (2005) afirma que a fines de 2003, veinticuatro aviones piloteados no solamente por colombianos, sino también por ciudadanos norteamericanos, volaban en misiones de fumigación en Colombia. Los mismos autores analizan que sin las “inyecciones” de asistencia de Estados Unidos, el propio gobierno Colombiano no podría mantener los programas antinarcóticos.

A principios de 2007 el gobierno Colombiano presentó la Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y del Desarrollo Social 2007-2013 (EFDDS) que según Diana Rojas (2007) es considerado la fase dos del Plan Colombia, ya que tiene como estrategia fundamental conseguir apoyo de la comunidad internacional para la consolidación de lo que se considera logros²³ del Plan Colombia I y la política de seguridad democrática. Se estima que el Plan II tiene un costo total de US\$ 43.836,6 millones de dólares, que comparado con el costo del Plan I implica un aumento considerable en el valor. La autora analiza el Plan y concluye que no solamente la EFDDS da continuidad al Plan Colombia, sino que profundiza la visión política de la internacionalización del conflicto interno colombiano, pues parte de la misma situación de gravedad de 1999, así como de la debilidad del estado Colombiano y reelabora algunos objetivos del Plan I.

A principios de junio de 2007 los debates en la Cámara de Representantes de Estados Unidos apuntaban a una disminución del 10% del total de la ayuda para Colombia y un cambio en los porcentajes para los programas de asistencia policial y militar frente a la ayuda económica y social. Con el ascenso de Obama, candidato del partido demócrata, en 2009, prosigue la misma tendencia. Debido a recortes en el presupuesto, debidos entre otros factores a la crisis económica, puede verse que es cada vez más difícil la aprobación del congreso norteamericano de los valores estipulados en el Plan Colombia II.

²³ Los logros y/o resultados del Plan Colombia, así como el escenario de las drogas en este país, son sujeto de diversas visiones y números. Una interesante investigación es la del experto Ricardo Vargas Meza (2010): “El bazar de las cifras en la guerra contra las drogas en Colombia- las cifras son otro frente de combate” <http://www.tni.org/briefing/statistics-bazaar> (Consultado 11/6/2010).

Por lo tanto, más allá de que exista o no una tendencia al cambio en las políticas de Washington, es clara la importancia y el protagonismo de Estados Unidos en los asuntos internos Colombianos, principalmente en el tema drogas.

II.3.d El caso de México: hacia la Iniciativa Mérida

México, por su geografía y por su histórica relación de conflictos con Estados Unidos, tiene un desarrollo distinto al de Bolivia y Colombia. A partir de los 80, cuando el Estado de Florida fue cerrado como puerta de entrada de la cocaína colombiana a Estados Unidos, los traficantes recurrieron a México como ruta para abastecer la demanda estadounidense. Aunque los líderes de ambos países siempre han declarado que la relación bilateral más importante que tienen es la suya, las relaciones entre ellos estuvieron signadas por la desconfianza.

Desde 1846, cuando Estados Unidos declaró la guerra a México, y, como consecuencia de dos años de lucha, el segundo país perdió aproximadamente el 50% de su territorio, la cuestión de la soberanía ha sido extremadamente sensible para el país latino. Las fuerzas armadas mexicanas veían a Estados Unidos como un enemigo natural y eran reacias a cualquier indicio de interferencia en sus asuntos internos. Las negociaciones comerciales han generado un aumento importante en las relaciones entre estos dos países. Y consecuentemente la guerra contra las drogas prácticamente generó el espacio ideal para desarrollar un puente de contacto entre las principales agencias estadounidenses y las fuerzas de seguridad mexicanas.

Durante la Guerra Fría, a diferencia de la mayoría de los gobiernos de América Latina, México luchó contra la “amenaza” comunista sin recibir ayuda importante de ese país. Además, las fuerzas armadas mexicanas no recibieron cantidades significativas de ayuda militar.

Sin embargo, de acuerdo con Freeman y Sierra (2005), la política mexicana acompañaba a la política norteamericana de cerca y viceversa. Cuando Ronald Reagan declaró que el narcotráfico era una amenaza a la seguridad nacional, su contraparte mexicana Miguel de la Madrid (1982-1988) hizo exactamente lo mismo, abriendo definitivamente las puertas

para la militarización de las actividades de control de drogas. Hubo una redefinición del narcotráfico en términos de seguridad nacional, expandiendo el rol de las fuerzas armadas en el control antidrogas, que también pasó a incluir actividades del cumplimiento de la ley y tareas de inteligencia. Los autores afirman que:

“Estados Unidos fue un activo participante en la militarización de la política antidroga de México, incitándola y apoyándola a cada paso. Las autoridades estadounidenses aconsejaron a México que utilice las fuerzas armadas para combatir las drogas por dos razones básicas: en primer lugar, las fuerzas armadas eran consideradas la única institución con el personal, los recursos y el equipamiento necesario para enfrentar la amenaza de traficantes bien armados y con recursos financieros. En segundo lugar, hacia 1986, las fuerzas policiales mexicanas estaban completamente desacreditadas por sus vínculos con el narcotráfico y el gobierno de Estados Unidos veía a los militares como un socio menos corrupto (Freeman y Sierra 2005:344).”

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994) fue el primero que directamente incluyó las fuerzas armadas en instancias de toma de decisiones relacionadas con operativos antidrogas. En el gobierno siguiente, de Ernesto Zedillo Ponce de León (1995-2000), la militarización de los operativos se intensificó, ya que las fuerzas armadas pasaron a ser responsables de la primera línea de la guerra contra las drogas en México. Los militares en diversas ocasiones brindaron su apoyo a policías y fiscales en sus operaciones antidrogas y en otras operaciones de control del crimen, participando en bases de operaciones mixtas en todo México. Sin embargo, esa lógica de militarización basada en decisiones políticas internas mexicanas comenzó a sufrir algunos cambios importantes. Todavía en el gobierno de Zedillo, el secretario de Defensa de Estados Unidos William Perry viajó a México “preocupado” por la ausencia de relaciones antidrogas entre las fuerzas armadas de los dos vecinos y decidió emplear la cooperación bilateral antidroga como un instrumento para alcanzar su meta de mejorar estas relaciones (Freeman y Sierra 2005).

Durante un periodo de los años noventa, México rechazó recibir asistencia estadounidense para el combate del fenómeno de las drogas en el país. Entre 1993 y 1995, México financió sus operativos antidrogas con sus propios recursos. Sin embargo,

la visita de Perry consolidó la misión antidroga conjunta entre los dos países. EEUU colaboró en la creación de un centro de inteligencia contra las drogas (Centro de Planeación para el Control de Drogas, Cendro), además de dar respaldo a la creación de los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GAFES) en las Fuerzas Armadas (Manaut 2007). También, entregó 73 helicópteros OH-1H, que fueron devueltos en 1998, causando cierta fricción bilateral: los mexicanos acusaban a los norteamericanos de haber prestado helicópteros de la guerra de Vietnam y de no dar suficiente asistencia técnica; los norteamericanos acusaban a los mexicanos de usar demasiado los helicópteros (Manaut 2007 y Freeman y Sierra 2005).

Previamente a la asunción de Vicente Fox (2000-2006), sus asesores en el tema de justicia proponían “*una estrategia de desmilitarizar gradualmente las fuerzas policiales*”, pero el mensaje del zar antidrogas estadounidense fue claro: “*hasta no contar con otras instituciones y manera de abordarlo, sea cuidadoso con lo que hace.*” Tal como podía preverse, Fox ha mantenido en vigor la militarización del combate con las drogas²⁴. De acuerdo con Freeman y Sierra (2005) los operativos antidrogas de los tres primeros años del gobierno Fox tuvieron como resultado el arresto de 22 mil personas por delitos relacionados con drogas y algunos importantes traficantes “cabecillas”. En los operativos más importantes hubo un involucramiento directo de las fuerzas armadas mexicanas, aunque todavía financiado con fondos nacionales mexicanos. Sin embargo, los servicios militares mexicanos han solicitado capacitación, principalmente Equipos de Capacitación Móvil, a Estados Unidos, para que dicten cursos de entrenamiento a grupos más grandes a menor costo. En 2003 se capacitaron 520 efectivos mexicanos.

Fue a partir del gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) que México cambió todos los históricos parámetros de sus doctrinas de soberanía nacional, con las que había vivido durante el siglo XX. México es actualmente uno de los principales receptores de ayuda de Estados Unidos en el combate con la producción y el tráfico de drogas (Manaut 2009).

Desde su asunción, Calderón ha anunciado que México está sufriendo una ofensiva del crimen organizado que no tenía precedentes en la historia. A diferencia de Fox, Calderón

²⁴ Muchos analistas consideran que Fox tenía por objetivo eliminar esta agenda bilateral sobre drogas, para que ambos países pudieran concentrarse en el comercio y la migración.

adopta la “guerra contra las drogas” como paradigma de su gobierno. Hubo un aumento significativo en el presupuesto de seguridad, lanzando agresivos operativos antinarcóticos de fuerte carácter militar, además de aprobación de legislación referente a las fuerzas policiales federales (Woodrow Wilson Center 2009). Por primera vez se ha reconocido que el gobierno mexicano, con sus propios recursos, no podía terminar la guerra con éxito y, por lo tanto, solicitaba la ayuda de Estados Unidos. Así, la estrategia conocida como “Iniciativa Mérida²⁵” es un esquema de cooperación bilateral entre México y Estados Unidos con el objetivo de fortalecer y complementar esfuerzos internos contra la delincuencia organizada transnacional. Esto se llevó a cabo a través de un acuerdo entre los presidentes de México y Estados Unidos (George W. Bush), que tuvo su origen en una propuesta mexicana para promover la *“cooperación con base en los principios de responsabilidad compartida, confianza mutua y respeto a la jurisdicción de cada país”* (Secretaría de Relaciones Exteriores, SRE 2009:4).

La administración de Bush solicitó al congreso norteamericano un paquete de ayuda financiera de 1.400 millones de dólares durante tres años²⁶. Recién en junio de 2008 se aprobaron los primeros 400 millones de dólares referentes al año fiscal 2008. Para el año fiscal de 2009 fue aprobado un total de 300 millones de dólares (SRE 2009). En los últimos 12 años la ayuda anual para la guerra contra las drogas del Gobierno de Estados Unidos, entregado a las diferentes agencias de seguridad y las Fuerzas Armadas, fue de 440 millones de dólares y se entrenó a 5.140 personas (de 1996 a 2007). En 2007, México recibió 59 millones en ayuda militar. Con la Iniciativa Mérida se va a recibir más asistencia en un año que el total de los últimos 12 años (Manaut 2007).

La Iniciativa fue ideada como un plan de cooperación hemisférica para el combate contra el crimen organizado, principalmente el narcotráfico, a través del fortalecimiento de las estructuras institucionales de seguridad. La propuesta de cooperación entre los dos países no incluiría armas de fuego ni dinero, sino equipo y entrenamiento. Para este fin, más de 80 millones de dólares fueron entregados a México para la compra de helicópteros Black Hawk (Otero y Sánchez 2009). La Iniciativa se proponía prevenir el

²⁵ Dicho paquete se denominó Iniciativa Mérida para evitar las comparaciones con el polémico Plan Colombia.

²⁶ La Iniciativa Mérida también incluye ayuda a los países centroamericanos, que por motivos de espacio no serán analizados.

ingreso y tránsito de drogas, armas, personas vinculadas y tránsito de recursos financieros a través de la región y hacia EEUU. Como resume Manaut (2007), la Iniciativa:

“Incluye la dotación de equipos de inspección, scanners de ion, unidades caninas de intercepción, tecnologías de comunicación, asesoría técnica y entrenamiento para las instituciones de justicia, programas de protección de testigos, helicópteros y aviones de vigilancia para que haya una reacción rápida en la intercepción (Manaut 2007:4).”

Manaut (2007) compara el Plan Colombia (visto anteriormente) con la Iniciativa Mérida y concluye que para justificarlo y lograr la aprobación de los fondos en el Congreso de Estados Unidos, el Plan Colombia siempre tuvo un componente “antiterrorista”, diferente del paquete mexicano. En el país andino, los grupos armados de izquierda –encabezados por las FARC – y de derecha –los paramilitares - son fuente de preocupación en la política norteamericana post 11/09. Se puede decir que el fenómeno colombiano se reprodujo en Bolivia, donde también se llevaron adelante las estrategias antidrogas de Estados Unidos y los programas de erradicación de cultivos e intercepción. A través del efecto global, los analistas creen que las iniciativas en los países andinos fueron una de las razones para el crecimiento del negocio de la producción y tráfico en México. Manaut (2007:2) alega que “*los mexicanos se volvieron los dueños del negocio en esos países. Esto llevó a que los carteles mexicanos se volvieran las organizaciones criminales más poderosas de América Latina*”.

Todo indica que, durante los dos primeros años de su gobierno, Barack Obama no prestará demasiada atención a América Latina, dado los desafíos que enfrenta en otras partes del mundo y su inclinación personal hacia otras regiones. No obstante, de acuerdo con Andrew Selee hay una excepción notable: México. (Selee 2009). La autora argumenta que debido a diversos temas que confluyen en la política interna de Estados Unidos, como los temas de migración y frontera, reverberan en la política exterior hacia a México. Hillary Clinton, actual secretaria de estado norteamericana, anunció en conferencia de prensa con la secretaria de Relaciones Exteriores de México, Patricia Espinosa, establecer una nueva oficina binacional para el combate al narcotráfico y afirmó que la

administración Obama apoyará con 720 millones de dólares para modernizar los cruces fronterizos. Al parecer la Iniciativa Mérida seguirá en los próximos años.

II.4. Conclusiones parciales

Entender las políticas de drogas de los países latinoamericanos es entender la dinámica de las relaciones internacionales entre ellos, y principalmente entre ellos y Estados Unidos. Esta circunstancia tiene dos razones principales. La primera es la indiscutible hegemonía norteamericana en el globo y en la región; la segunda, es que la temática relacionada con el fenómeno de las drogas siempre fue prioridad en la agenda de este Estados Unidos. Los países andinos, en tanto principales productores de drogas, en particular debido al cultivo de la planta de coca, determinan la política exterior hacia a ellos. México, en tanto país fronterizo y también país productor, sigue la misma lógica. Los países del Cono Sur aquí analizados no forman parte de la lógica de ser países productores/fronterizos.

Por otro lado, todos los países están bajo el paraguas del paradigma prohibicionista de las Convenciones internacionales. Aunque Argentina, Brasil y Uruguay no llevaron adelante planes como los otros países, podemos concluir que tuvieron cierta influencia norteamericana indirecta a través de la formación de las convenciones.

Al analizar los números de las diversas operaciones en los países andinos en términos de financiamiento, armamento y entrenamiento promovido por Estados Unidos, queda claro su influencia y presencia en los países. Por ejemplo, en términos de financiamiento, de acuerdo con Toklatian (2010), de 1997 hasta 2007 el total de asistencia militar y policial para Latino América fue de 7,3 millones de dólares. Colombia, Bolivia y México están entre los 15 países mayores receptores de fondos de ayuda estadounidense. Además de las donaciones, el gobierno estadounidense autoriza la venta de 300 millones de dólares en armamento y equipo a la región a cada año. México, Bolivia y especialmente Colombia han recibido el grueso de los helicópteros, barcos, aviones de carga y aviones del tipo C-26 equipados con tecnología de vigilancia (Isacson 2005:60).

Así, principalmente a través del programa de erradicación forzosa, Estados Unidos contribuyó con la creación de las unidades antidrogas dentro de la policía y de las fuerzas armadas en varios países de la región. En los casos de Bolivia, México y Colombia, las fuerzas especiales dependen casi exclusivamente de los fondos de Washington.

En términos de entrenamiento, de 1998 hasta 2008 Estados Unidos entrenó aproximadamente 141.430 personas en la región (Toklatian 2010). Colombia lidera el listado con 12.777 de personas entrenadas en los años de 2001 y 2002. El total regional en el año 2002 es de 15.039 personas que fueron entrenadas en los diversos programas de entrenamiento militar estadounidense. Es interesante notar que la gran mayoría del entrenamiento militar es obra de pequeños equipos de instructores militares de Estados Unidos enviados al extranjero. Isacson analiza que este tipo de entrenamiento es más viable una “vez que es más rentable y quizás menos expuesto a la inspección que llevar a una clase de estudiantes a EEUU” (Isacson 2005).

A partir de estas conclusiones preliminares podemos completar la primera parte del cuadro comparativo:

Tabla II.2
Factores exógenos

Índice: “Nula”: no se ha visto ningún trabajo relevante directo entre las partes; “Poca”: algún tipo de intervención (trabajos de la DEA en el país, por ejemplo) o influencia indirecta²⁷; “Alta”: planes e iniciativas en conjunto; “Muy alta”: presencia militar estadounidense en el territorio.

| Países | Factores exógenos | |
|-----------|--|---|
| | Convenciones de drogas ONU | Presencia e influencia directa norteamericana |
| Argentina | Convención 61:Ratificó Convención 71:Ratificó Convención 88:Ratificó | Poca – Nula |

²⁷ Se entiende por influencia indirecta el poder ejercido por Estados Unidos para modificar temas de agenda de los otros países no necesariamente relacionados con las drogas, poder que en cierto modo a lo largo de los años tuvo influencia sobre el paradigma vigente y, por lo tanto, también tuvo influencia sobre quienes toman decisiones en los países estudiados. No es objetivo de este trabajo analizar la política exterior de los últimos 30 años, ni de qué manera los países tenían una política de aproximación o confrontación con Estados Unidos.

| | | |
|----------|---|--|
| Bolivia | Convención 61:Ratificó Convención 71:Ratificó Convención 88:Ratificó | Alta hasta 2006. Cambio importante en los últimos años con el gobierno de Evo Morales. |
| Brasil | Convención 61:Ratificó Convención 71:Ratificó Convención 88:Ratificó | Poca |
| Colombia | Convención 61:Ratificó Convención 71: Ratificó Convención 88:Ratificó | Muy Alta – Alta |
| México | Convención 61:Ratificó Convención 71: Ratificó Convención 88:Ratificó | Alta |
| Uruguay | Convención 61:Ratificó Convención 71: Ratificó Convención 88:Ratificó | Nula |

Aunque Uruguay ha firmado las tres convenciones internacionales de drogas, no ha seguido los patrones de la región. Es importante destacar la singularidad de Uruguay tanto geográficamente como políticamente. Con solamente 3,5 millones de habitantes (INE 2010), el país no hace frontera con ningún “productor” de drogas y desde de 1974 la ley nacional de drogas no penaliza al usuario.

La Argentina es un país que podemos clasificar dentro de la categoría de Nula o Poca influencia norteamericana, debido a que aún no hubo ningún tipo de intervención directa en el país, como claramente hubo en Bolivia, Colombia y México. Sin embargo, la DEA está presente en Argentina y ha trabajado principalmente en las provincias del norte de Argentina, como Salta. En el “Nuevo Diario de Salta” en 28-05-10 una nota declaraba que el responsable de la Agencia Anti-Narcóticos (DEA) de Argentina, John Cohen, manifestó que en poco tiempo vendría a la provincia un equipo de capacitación para los agentes encargados de estas actividades, a fin de mejorar el trabajo que la provincia hace desde 2008 con la creación de una Agencia Antidroga y una División de Trata de Personas. Estas provincias además de su historia indígena y de consumo de hoja de coca, son fronterizas con los países andinos.

En Brasil, al igual que en Argentina, no hubo planes o iniciativas lideradas por Estados Unidos en el combate contra las drogas. Sin embargo es innegable la influencia indirecta norteamericana con la presencia de las oficinas de la DEA en Brasil. En marzo de 2010, durante la apertura de la Conferencia Internacional de Combate a las Drogas, IDEC por su sigla en inglés, la coordinadora de la DEA, Michelle Leonhart, manifestó el interés de la DEA en abrir más oficinas en Brasil y expandir el trabajo en conjunto: “*ya tenemos un numero importante de investigaciones en conjunto que esperamos traerán éxitos importantes en los años y meses por venir*” (Domínguez, 2010).

III- FACTORES ENDÓGENOS SEGURITIZANTES Y DE-SEGURITIZANTES

-Argentina, Bolivia y Brasil-

Para entender el proceso de securitización y de-securitización de las políticas de drogas es fundamental analizar la dinámica interna de los países estudiados. La securitización de una temática implica una ampliación del rol de las fuerzas militares en relación a un asunto que se transformó en una “amenaza a la seguridad nacional”. Por esta razón, en este capítulo se examina tanto la aplicación de métodos punitivos en las políticas y actividades públicas (para control tanto de la oferta como de la demanda) como la presencia directa militar en el combate a las drogas. Por otro lado, se examinan los procesos de de-securitización en que los Estados optan por guiarse a través de otro paradigma diferente a la militarización, que contempla el uso civil policial en el combate al narcotráfico y políticas públicas de control de demanda basadas en paradigmas de no-criminalización y reducción de daños (RRDD).

En el capítulo anterior se analizó la presencia norteamericana en la región a través de sus programas de ayuda y financiamiento, y hemos visto que las políticas de drogas de varios países latinoamericanos han sido influidas por el vecino del norte (Rossi et al. 2009). Algunas variables que fueron propuestas como objeto de análisis de este trabajo ya fueron mencionadas en el capítulo anterior, pero todavía no fueron analizadas. El objetivo de este capítulo, además de sistematizar algunas de estas variables, será demostrar el escenario interno de las políticas de drogas de Argentina, Bolivia y Brasil. En el capítulo siguiente (IV) se analizará el contexto en Colombia, México y Uruguay.

El concepto “política de drogas” se comprende a partir de las decisiones en torno al control de la oferta y la demanda. En relación a la oferta, podemos clasificar dos posturas en la región: la criminalizadora y la descriminalizadora. En el plano del control de la demanda, los diferentes enfoques están dados por los diversos modelos de intervención (que indican qué hacer con las sustancias y con los consumidores). La investigadora Helen Nowlis, en 1975 (citado en Touzé et al en Correa 2008), clasifica cuatro enfoques: el ético jurídico, el médico sanitario, el psico social y el socio cultural. Esto cuatro

enfoques juntos son las políticas de drogas basadas en el paradigma de la “abstención”, que son directamente opuestas al paradigma de la “reducción de daños”.

Harm reduction is a policy and programs which aim first of all to reduce unwanted health, social and economic consequences associated with the use of psychoactive substances for users as well as for their families and society. The defining features are the focus on the prevention of harm, rather than on the prevention of drug use itself, and the focus on people who continue to use drugs. (Harm Reduction Association –IHRA en www.ihra.net, accedido en junio de 2010)”

Los dos paradigmas – abstencionista y reducción de daños- se reproducen en las políticas estatales y expresan “cosmovisiones” que representan y articulan ideologías y conceptos de distintos ámbitos, como el médico, el jurídico y el de las ciencias sociales.

El uso de drogas se ha convertido en una “cuestión social”, en tanto que distintos actores (incluyendo el Estado) han tomado posición en relación al tema y lo han transformado en un problema social. Las políticas estatales²⁸ son “nudos” del proceso social, ya que producen normas de cumplimiento supuestamente obligatorio y repercuten ampliamente en la sociedad (Touzé et al. en Correa 2008).

Dado este contexto, en esta investigación el enfoque principal será el análisis de los aspectos jurídicos de cada país, dado que es una forma de determinar cómo el Estado trata la problemática en su territorio, es decir, cómo cada país expresa su cosmovisión en relación a sus políticas de drogas. Las variables analizadas son:

- 1- La militarización de las drogas, es decir, el papel de las fuerzas armadas militares en el combate contra las drogas; también el uso de la fuerza policial civil en esa función. Asimismo, se analiza la legislación que determina los límites del uso de las fuerzas militares en el país.

²⁸ La toma de posición del Estado no es homogénea, unívoca ni permanente. De modo que la formulación y la implementación de las políticas estatales puede tener un carácter negociador o abiertamente conflictivo. Además, estas políticas generan repercusiones dentro del propio estado. Por lo tanto, es importante tener en cuenta estas estructuras, dado que tienen capacidad para redefinir la toma de posición del Estado.

- 2- La legislación de drogas en el país. Se analiza el carácter punitivo de las leyes, dado en la penalización del consumo y/o tenencia de drogas, denominado “*hard law*”. También se analiza si el país utiliza políticas de reducción de daños a los usuarios de drogas, así como despenaliza el consumo, lo que se denomina “*soft law*”. Ambos grupos de medidas pueden clasificarse como políticas criminalizadoras o políticas descriminalizadoras, abstencionistas o reduccionistas.

Es importante aclarar que en la región, con respecto al tratamiento punitivo de la posesión de estupefacientes, podrían diferenciarse cuatro grupos: quienes consideran a la posesión como un delito que merece pena de prisión; quienes imponen una medida de seguridad; quienes la tratan como una falta, o la sancionan con una pena más leve que la prisión o con algún tipo de privación de la libertad hasta 1 año, y quienes no la sancionan de ninguna forma. Además, en las diversas legislaciones se puede hallar diferentes combinaciones de estas formas (Corda, 2010b).

- 3- Políticas públicas complementarias. En los países con gran producción de drogas, es decir los países considerados “productores”, se analizan las políticas de fumigación y erradicación forzosa de los cultivos ilícitos.

III.1. Argentina

La Argentina tiene una extensión de casi 3.800.000 Km². El país se divide en 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Tiene un gobierno representativo, republicano y federal. Argentina limita con Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Chile. Sus 40 millones de habitantes promedian índices de desarrollo humano, renta *per cápita*, nivel de crecimiento económico y calidad de vida que se encuentran entre los más altos de América Latina. No obstante, a pesar de esta riqueza relativa, es un país con un grado alto de pobreza y desigual distribución de la riqueza. Durante los últimos veinte años Argentina atravesó una gran reestructuración económica. La crisis de 2001 dejó secuelas profundas en el país. Un informe gubernamental sobre la situación social Argentina señalaba que en mayo de 2002 había 20 millones de pobres (el 53% de la población), de los cuales 9,6 millones eran indigentes (SIEMPRO 2002, Seoane 2004).

El análisis del contexto de grave crisis social, económica y política que atravesó la Argentina resulta importante para entender no solamente las políticas, sino también las prácticas de uso de drogas en los últimos años. La Argentina es considerada como un país de “transito” de drogas, no como un país llamado “productor” como Colombia y Bolivia²⁹. Sin embargo, el consumo de estupefacientes, principalmente en las regiones metropolitanas, es uno de los más altos de la región. La marihuana, cocaína y pasta base de cocaína (una variación del *crack*) y las drogas sintéticas están entre las substancias más consumidas. El Primer Estudio Nacional sobre Consumo de Substancias Psicoactivas en la Argentina señaló que uno de cada 10 argentinos entre 16 y 64 años había consumido substancias ilegales alguna vez en su vida y, aproximadamente, tres de cada 100 lo habían hecho en los 30 días anteriores (Míguez, 1999). Los estudios posteriores confirman una tendencia de aumento en el consumo de estas substancias.

El objetivo del análisis de este país es evaluar las características de la demanda de drogas. Aunque en el norte del país (en el área de la frontera) hay poblaciones originarias que consumen hoja de coca, no representan un número relevante para esta investigación.

III.1.a. Las Fuerzas Armadas Argentinas

Así como la historia económica del país ha asombrado al mundo con sus altos y bajos, la historia política de Argentina es conocida por el largo y duro período de gobierno militar que se extendió hasta 1983. A diferencia de algunos países de la región que también pasaron por dictaduras, Argentina es considerada como un de los países que tuvieron más efectos negativos tras el gobierno militar: una guerra perdida, mayor número de desaparecidos o muertos y una profunda crisis económica.

²⁹ Por esta razón, no se considerará la cuestión de las “políticas complementarias” en Bolivia; lo mismo pasará con Brasil y Uruguay.

El gobierno de Raúl Alfonsín y la corriente de pensamiento jurídico en que él enmarcó la transición democrática argentina fueron determinantes para establecer el lugar de las Fuerzas Armadas en este país (Diamint 2008).

“De todos los países de América Latina, Argentina es sin dudas el que hizo las revisiones más profundas y los cambios más notables para avanzar en el control civil democrático de las Fuerzas Armadas. Es, también, el país que dio más pasos en la tarea de hacer de la política de defensa una política pública decidida por el Poder Ejecutivo, con aportes tanto del Congreso como de la comunidad académica. Y es, finalmente, el país latinoamericano en el que los militares intervienen menos en la toma de decisiones” (Diamint 2008:96).

La autora sintetiza las principales razones que hacen que en la Argentina actualmente exista una relación “especial” con las fuerzas armadas. Primero, la condena a las juntas militares de la dictadura por violaciones a los derechos humanos impulsada por el gobierno de Alfonsín, y continuada por los gobiernos de Néstor Kirchner y el actual de Cristina Fernández de Kirchner, constituyó un hecho sin precedentes en América Latina, que contrastó fuertemente con las transiciones negociadas por aquellos mismos años en Uruguay y Brasil. Segundo, en Argentina el conocimiento de la verdad fue planteado como una condición necesaria, pero no suficiente, para la consolidación de la democracia, creándose desde aquel momento, un patrón que separa claramente lo correcto de lo ilegal. Tercero, la estrategia política de Alfonsín de fortalecer la democracia no hubiese sido posible si no hubiese habido una depuración de las fuerzas armadas y paralelamente las propias fuerzas armadas no se hubiesen encontrado desarticuladas y sin un ideal político claro.

En abril de 1988 se promulgó la Ley de Defensa 23.554 / 1988³⁰, la cual “establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales fundamentales para la preparación, ejecución y control de la defensa nacional”. Esta ley estableció claramente que la actividad de las Fuerzas Armadas se centraba en la defensa externa, y limitaba su participación en cuestiones internas: “Art. 4. - Para dilucidar las cuestiones atinentes a la defensa nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la

³⁰ http://www.minef.gov.ar/ley_defensa.html (Consultado: 10/05/2010)

defensa nacional de la seguridad interior. La seguridad interior será regida por una ley especial (Ministerio de Defensa).” Esta ley marca una diferencia importante con otros países de la región, pues prohíbe a los militares ocuparse de temas de seguridad interior. Pese a que fue votada por unanimidad y reflejaba un amplio consenso democrático entre los dos partidos mayoritarios –el radical y el justicialista–, la amenaza de los levantamientos militares retrasó la reglamentación de su articulado, que se concretó en 2006, ya en el Gobierno de Néstor Kirchner³¹.

En este gobierno, desde su elección en 2003, Kirchner demostró su posición clara en relación a las Fuerzas armadas. Con la intención de ganar rápidamente la legitimidad pública, el presidente tomó medidas para llevar adelante la agenda de derechos humanos y establecer el control del ejecutivo (es decir, de los civiles) sobre las fuerzas armadas en Argentina. Entre otras acciones, un momento contundente en este sentido fue el siguiente resultado de una orden expresa del ejecutivo: “*el 24 de marzo de 2004, a 28 años del último golpe de Estado, el nuevo jefe del Ejército, Roberto Bendini, descolgó de las paredes del Colegio Militar los retratos de Jorge Rafael Videla y Reynaldo Bignone, ex-presidentes de la última dictadura* (Diamint 2008)”. La Ministra de defensa del gobierno de Néstor Kirchner y también del actual gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, Nilda Garré, parte de la idea de que los gobiernos democráticos que se sucedieron desde 1983 no pudieron completar el proceso de conducción civil de la defensa debido a la decisión de aplicar un enfoque delegativo de las funciones civiles a los militares. Esto impidió que se efectivizara la conducción de las Fuerzas Armadas desde la estructura ministerial y los poderes Legislativo y Judicial. Además de la citada reglamentación de la Ley de Defensa, Garré completó la reforma del Código de Justicia Militar: esto implica suprimir el fuero castrense y garantiza a los militares derechos básicos, como la imparcialidad e independencia del juez, el derecho de defensa y la posibilidad de recurrir la sentencia (Diamint 2008).

³¹ “DEFENSA NACIONAL - Decreto 727/2006. Reglamentación de la Ley Nº 23.554. Principios Básicos. Competencia del Consejo de Defensa Nacional. Atribuciones del Ministerio de Defensa. Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Fuerzas Armadas. Disposiciones Complementarias. Bs. As., 12/6/2006” Véase en: http://www.mindef.gov.ar/legislacion_reglamentacion.html (Consultado: 14/05/2010).

La ley de la Seguridad Interior -Ley 24.059-, de 1992, establece las normas nacionales para garantizar el orden y la seguridad interna de Argentina. Sobre el rol de las fuerzas armadas en operaciones de seguridad interior en su Art. 31, establece la jerarquía de poderes y la subordinación de estas sobre el poder ejecutivo civil. El artículo establece:

“Sin perjuicio del apoyo establecido en el art. 27, las Fuerzas Armadas serán empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en aquellos casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior descrito en esta ley resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el art. 2º.”

Y el artículo 32 de la misma ley es determinante en limitar la posible actuación de las fuerzas armadas en el territorio nacional argentino solamente con “*previa declaración de estado de sitio*”, y “*de una forma excepcional de empleo, que será desarrollada únicamente en situaciones de extrema gravedad*” (Ministerio de Defensa).

III.1.b. Las leyes de Drogas en Argentina

La legislación sobre drogas de la Argentina, al igual que la de la mayoría de los Estados de la región, se basa fundamentalmente en un modelo prohibicionista y en un paradigma criminalizador. Según el tratamiento jurídico que se le da en Argentina a la posesión de drogas para consumo personal, se la considera un delito que merece la pena de prisión. Sin embargo, esta consideración como un delito ha tenido una evolución con el pasar de los años. Entre 1926 y 1969, se la trataba como un delito. Luego se realizó una modificación que expresamente la excluía como infracción penal. Esta situación continuó hasta 1974, cuando se sancionó la Ley 20.771 que volvió a penalizar la posesión de drogas con hasta seis años de prisión. Ya en 1989 se sancionó la Ley 23.737 sobre tráfico y consumo de drogas, actualmente en vigencia, que en el artículo 14 -segundo párrafo- sanciona la tenencia para uso personal con prisión de 1 mes a 2 años. Esta ley promulgada en octubre de 1989 sanciona penalmente la tenencia de drogas, cualquiera sea su cantidad y cualquiera sea el propósito con que se tenga la droga. Sin embargo Touzé et. al. alerta que:

“en caso de que los estupefacientes estén destinados al consumo personal, la punición puede ser reemplazada por medidas alternativas de seguridad “curativas” o “educativas”, dependiendo de que se trate de un “drogodependiente” o de un “principiante” o “experimentador” (Touzé et. al. 2008: 89)”.

El principal organismo responsable de coordinar las políticas nacionales de lucha contra las drogas y las adicciones de la Argentina es la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR). Este órgano fue creado en 1989 y depende de la Presidencia de la Nación. SEDRONAR apoya *“su gestión sobre dos conceptos claves: la reducción de la demanda de drogas y la reducción de la oferta de drogas”* (SEDRONAR 2010). En el período de gestión de Lorenzo Juan Cortese (2000-2001) en la SEDRONAR ocurrió el primer cambio significativo respecto a la orientación de las políticas de drogas de Argentina. La resolución 351 del año 2000, emanada de la SEDRONAR, resuelve recomendar al Ministerio de Salud de la Nación la adopción de programas o medidas de reducción de riesgos para la salud destinados a personas adictas que: *“a) no estén integradas o atendidas en los servicios y programas existentes o que hayan fracasado repetidas veces en los mismos; b) a la vez esté expuesta a un alto riesgo de daño grave a su salud por enfermedades infecciosas que se relacionan con el abuso de drogas y que también pueda producir accidentes fatales”* (SEDRONAR 2000).

Desde entonces se presentaron varios proyectos de ley que contemplaban la inclusión de medidas de RRDD y también proyectos para modificar la ley 23.737. Durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, las declaraciones del anterior Ministro de Justicia y actual jefe de gobierno Aníbal Fernández durante la 51° Sesión de la Comisión de Estupefacientes (CND en inglés) en Viena en Marzo de 2008 marcaron la voluntad política de este gobierno a favor del cambio en las políticas de drogas. Aníbal Fernández recomendó una integración adecuada del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas con la política internacional de control de drogas. Dado que el primero no coincide con el segundo respecto a la criminalización de usuario de drogas y en el uso de las políticas de RRDD. Dijo: *“Vamos a revisar las normas. En nuestro país, a diferencia de Brasil, Uruguay, Suiza o España, se copió a ultranza de la Convención de 1989, que*

persigue al que tiene un problema de salud igual que al traficante (La Nación 11/03/2008)." La presidenta también declaró que aquellos que tengan alguna adicción no pueden ser condenados como se fuesen criminales: "*No me gusta que se condene al que tiene una adicción como si fuera un criminal*" (Rossi et. al 2009; Clarín 2008).

En 1986, la Corte Suprema de Justicia de Argentina declaró la inconstitucionalidad del artículo que establecía la penalización de la tenencia para consumo. Nuevamente, el 25 de agosto de 2009, la Corte resolvió, por unanimidad de todos sus integrantes, declarar la inconstitucionalidad del segundo párrafo del artículo 14 de la Ley de Estupefacientes (Nº 23.737), que reprime la tenencia de estupefacientes para consumo personal con pena de prisión de 1 mes a 2 años (sustituibles por medidas educativas o de tratamiento), citada anteriormente. Según la Corte, la inconstitucionalidad del artículo es aplicable a aquellos casos de tenencia de estupefacientes para consumo personal que no afecten a terceras personas (Intercambios 2009).

A pesar del fallo de la Corte, las leyes de drogas de Argentina no cambiaron en relación a la criminalización del porte personal de estupefacientes y la aplicación de políticas de RRDD en el tratamiento de los usuarios. Aunque está abierta la discusión en los medios políticos, las leyes de este país siguen siendo del tipo "criminalizadoras" en relación a la demanda. Sin embargo existe una clara de-seguritización de la oferta de drogas, dado que las fuerzas militares, por ley, no pueden tener acciones de combate contra el narcotráfico. Este rol corresponde a la policía civil.

III.2. Bolivia

La República de Bolivia está ubicada en el centro de América del Sur y comparte fronteras con Brasil, Paraguay, Argentina, Chile y Perú. Tiene una extensión de 1.098.581 Km2 y una población estimada para el 2009 de 10 millones de habitantes, de los cuales el 66% habita en zonas urbanas. Se reconocen 36 pueblos indígenas distribuidos en todo el territorio nacional, representando el 63% de la población total. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), entidad oficial del Estado boliviano, la población indígena para el

2001, año del último Censo de Población y Vivienda de Bolivia, ascendía a un total de 4.133.138 habitantes de un total de 8.274.325 (INE 2001).

A lo largo de la historia boliviana, las directrices políticas y también las militares acompañaron en cierta medida a los movimientos regionales. Sin embargo, en la actualidad, a partir de la asunción de Evo Morales, se han podido notar cambios estructurales en la dirección política del país. La formulación de la nueva constitución boliviana es el mejor ejemplo de este cambio. Así, según el Artículo 1 de la Nueva Constitución Política del Estado, puesta en vigencia el 7 de febrero del año 2009, caracteriza la República de Bolivia de la siguiente manera:

"se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país".

En materia de drogas, Bolivia es el último o tercer país donde tiene lugar la elaboración de la pasta base de cocaína y cocaína, después de Colombia y Perú. Como se ha visto en el capítulo anterior, Bolivia es y ha sido escenario de actores internacionales interesados en combatir la producción de droga. Estos actores lo caracterizan prioritariamente como un país productor de droga.

Al igual que muchos países de la región, Bolivia ha implementado sus leyes antinarcóticos en la década de los ochenta, basándose también en la lógica punitivo-prohibicionista. Sin embargo, el uso ancestral de la hoja de coca es reivindicado por la numerosa población indígena de este país, así como por el gobierno de Evo Morales, ex dirigente cocalero. Por lo tanto, para analizar el grado de seguritización de las drogas en Bolivia, además de analizar el papel de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico, y las características de las leyes de drogas, es importante tener en cuenta esta nueva variante boliviana: las políticas de valorización de la hoja de coca.

III.2.a Las Fuerzas Armadas en Bolivia

Al igual que en toda la región, en la etapa de Posguerra Fría hubo en Bolivia una confusión entre lo interno y lo externo de la seguridad: *“mientras la policía ha militarizado su orientación institucional por los temas del narcotráfico y el terrorismo (...) los militares reducen su perfil institucional hacia labores policiales”* (Barrios, 2000). Según Escobar (2005), desde el restablecimiento democrático el rol que han desempeñado las fuerzas armadas ha consistido en incrementar sus funciones con respecto a la seguridad interna, a través del desplazamiento y conversión de los roles militares tradicionales hacia funciones de naturaleza policial, con las consecuencias institucionales que esta situación genera. En Bolivia también es evidente la falta de una política de defensa. Según Escobar, esa ausencia de una estrategia de defensa ha contribuido a que Bolivia sea un actor débil en el escenario internacional, además de acentuar la crisis de funciones que las fuerzas armadas viven desde la implementación de la democracia en 1982.

La fragilidad institucional del Estado boliviano *per* se tiene como resultado una falta de control civil democrático estricto sobre las fuerzas armadas. Muchas veces, esto tiene como consecuencia que las fuerzas armadas no logren desarrollarse, ni modernizarse o profesionalizarse. El principal rol asumido por las fuerzas militares bolivianas ha sido la intervención militar en la lucha contra las drogas.

“En efecto, la participación de las fuerzas armadas en tareas como la lucha contra el narcotráfico, el orden público y la seguridad ciudadana han contribuido a desdibujar la verdadera función de los militares. Esto tomando en cuenta que no existió ni existe un proceso de discusión, análisis y reflexión que incorpore actores civiles y militares, sobre los nuevos roles que le tocan desempeñar a las fuerzas armadas. (Escobar 2005)”

El debilitamiento boliviano en materia de defensa externa, principalmente durante los años 80, paralelamente a la concentración de sus recursos en tareas antinarcóticos, generó tres fenómenos importantes: la injerencia norteamericana en asuntos internos, graves turbulencias sociales y una sistemática violación a los derechos humanos.

Como se ha visto en el capítulo anterior, la militarización de la lucha contra las drogas en Bolivia se inició en 1984, año en que el gobierno de Siles Zuazo declaró como zona militar a toda la superficie del Chapare tropical, quedando esa jurisdicción bajo el control y

responsabilidad de las Fuerzas Armadas de la nación en cooperación con la Policía Nacional. Más tarde, un hito importante de la militarización ha sido la firma del Anexo III en mayo de 1990 durante la presidencia de Jaime Paz Zamora, mediante el cual Estados Unidos se comprometió a dar un amplio apoyo económico a las Fuerzas Armadas de Bolivia para enfrentar la lucha contra las drogas. Finalmente, desde del gobierno de Hugo Banzer Suarez (1997-2001), con la implementación del Plan Dignidad, las fuerzas armadas de Bolivia han vivido en la lógica de la militarización de las drogas.

¿Qué ha cambiado con el gobierno de Evo Morales? En la nueva Constitución de Bolivia es posible identificar algunos artículos que determinan las funciones de las fuerzas armadas en ese país. El Artículo 158, acerca de las atribuciones de la Cámara de Diputados, dice: “22. Autorizar excepcionalmente el ingreso y tránsito temporal de fuerzas militares extranjeras, determinando el motivo y el tiempo de permanencia.” El artículo 10 dice: “III. Se prohíbe la instalación de bases militares extranjeras en territorio boliviano.” Aunque estos dos artículos tratan de limitar la presencia extranjera en el territorio boliviano, a diferencia de Argentina, Bolivia no tiene una legislación específica que prohíba que las fuerzas armadas actúen en asuntos de seguridad interna. Por lo tanto, en relación al grado de militarización del combate contra el narcotráfico y a la oferta de drogas, con el gobierno de Evo Morales no se han producido cambios sustantivos en términos de legislación.

III.2.b Leyes de drogas en Bolivia

Las leyes de drogas de Bolivia se encuentran bajo la Ley 1008 de 1988, que determina el régimen de la coca y substancias controladas. En este marco se definen los usos lícitos e ilícitos de la hoja de coca, además de determinar las zonas de producción tradicional, producción excedentaria en transición y las zonas de producción ilícita. Las substancias son reguladas también desde la producción hasta la comercialización.

Esta ley no fue bien acepta por varios grupos de productores de la hoja de coca. Sin embargo, recién a partir de la última década el movimiento cocalero pudo desarrollarse lo

suficiente como para lograr resultados concretos de sus demandas, y que más tarde también un representante de esas mismas agrupaciones asumiera el mandato presidencial. A raíz de las protestas se lograron acuerdos sobre el cultivo y la comercialización de la hoja de coca, de los cuales el más importante fue quizás el acuerdo firmado entre los cocaleros del Trópico de Cochabamba (Chapare) y el Gobierno de Carlos Mesa en Octubre 2004 (Metaal et. al 2006). Los acuerdos incluían una pausa en la erradicación de la coca excedente, la desmilitarización de las zonas productoras de coca y la participación, a través de una mancomunidad de municipios, en los programas de desarrollo alternativo. En el documento firmado se acordó que: *“el proceso de reducción y registro será pacífico, el mismo que será ejecutado, controlado y supervisado por la Dirección de Reconversión de la Coca (Direco) y la Fuerza Especial de Tarea Conjunta (FETC) en coordinación con las seis federaciones del trópico de Cochabamba”*. Como consecuencia, entre febrero y octubre de 2004 hubo una pausa en la erradicación forzosa en Bolivia. Para estos autores ese momento constituyó un cambio concreto en las políticas de drogas en Bolivia en un período político turbulento. Tanto el gobierno como los productores de coca del trópico de Cochabamba ratificaron la decisión de respetar y coadyuvar en todas las acciones orientadas a la interdicción y lucha contra el narcotráfico. De este modo, quedaron sembradas las semillas de la política de droga del gobierno de Morales.

Es importante decir que el cultivo destinado a satisfacer la demanda y consumo lícito (zonas determinadas como de cultivo tradicional en Bolivia) en el marco de la ley 1008 está exclusivamente ubicado en la región de Los Yungas de La Paz (ver Mapa VII.1 acerca de los cultivos de hoja de coca en el Anexo). Para los agricultores cocaleros del Chapare, esta distinción siempre fue algo arbitraria e injusta. De acuerdo con Metaal et. al (2006) *“para los productores de Los Yungas, quienes lograron establecer un mercado estable y una economía sostenible, el sistema actual rinde resultados, aunque también al interior de esta región se han definido zonas tradicionales, en transición e ilegales, reproduciendo las mismas divisiones que se observan en el ámbito nacional”*.

En Bolivia, a diferencia de los otros países, la demanda también está relacionada al consumo tradicional indígena de la hoja de coca. Tal como demuestra la arqueología, las

hojas de coca (*Erythroxylum coca*) y sus variantes han sido utilizadas durante milenios como recurso nutricional, médico y elemento ceremonial psicoactivo por los pueblos indios del área andina (Cabieses et al. 2007).

En la ley de Drogas el artículo 29 determina la norma a cerca de la demanda de la hoja de coca en Bolivia. Se establece que *“El Poder Ejecutivo determinará periódicamente la cantidad de coca necesaria para cubrir la demanda del consumo tradicional y la establecida en el artículo 5º, la misma que no podrá exceder la producción equivalente a un área de 12.000 hectáreas de cultivo de coca, teniendo en cuenta el rendimiento de la zona tradicional.”* Por lo tanto, a diferencia de otros países Bolivia reconoce en sus leyes este consumo y lo normaliza a través de la ley.

El actual Gobierno boliviano ha puesto en marcha los procedimientos necesarios en el marco de la ONU y la Organización Mundial de la Salud -OMS - para “desclasificar” la hoja de coca como sustancia prohibida y nociva para la salud. Este paso restituiría el respeto por los derechos culturales y tradicionales, y permitiría el desarrollo de un mercado internacional de productos naturales de coca. A escala nacional, la legislación boliviana ha mantenido el régimen legal de la coca dentro de su frontera, a pesar de tener la obligación, en virtud de los tratados internacionales, de acabar con la masticación de la coca.

Aún considerando la demanda, en Bolivia hay pocos datos del consumo de estupefacientes. De acuerdo con los estudios existentes, hay un bajo consumo de drogas (cocaína, marihuana, etc.), lo que confirma la ubicación de ese país en el rol de productor y no de consumidor de drogas. A lo largo de las gestiones en Bolivia, si bien todas las estrategias gubernamentales de afrontar el problema de las drogas se han basado en tres o cuatro pilares: interdicción, erradicación de cocaes, prevención y desarrollo alternativo, todas contemplaban el tema de la demanda. Algunos gobiernos con la cooperación internacional realizaron algunos planes y proyectos específicos en el tema. Sin embargo, Bolivia todavía no cuenta con un Plan Nacional de Prevención, que permita trabajar en una política integral preventiva en diversos niveles de la población y especialmente en aquellos grupos más vulnerables. De acuerdo con la organización no-gubernamental P.I.E

(Puente, investigación y Enlace)³² en la gestión de Evo Morales, “se están planteando nuevas iniciativas que contemplan la elaboración del Plan Nacional de Prevención y simultáneamente proyectos que encaren la demanda, con un componente de reducción de daño y enfocado a la realidad boliviana.” Sin embargo, todavía no podemos considerar que las políticas de drogas en Bolivia contemplen políticas de reducción de daños, si utilizamos el significado clásico de estas políticas.

La Ley de Drogas de Bolivia en el artículo 49 describe la criminalización de la demanda aplicando una medida de seguridad:

“Artículo 49º.- Consumo y tenencia para el consumo: El dependiente y el consumidor no habitual que fuere sorprendido en posesión de substancias controladas en cantidades mínimas que se supone son para su consumo personal inmediato, será internado en un instituto de farmacodependencia público o privado para su tratamiento hasta que se tenga convicción de su rehabilitación. La cantidad mínima para consumo personal inmediato será determinada previo dictamen de dos especialistas de un instituto de farmacodependencia público. Si la tenencia fuese mayor a la cantidad mínima caerá en la tipificación del artículo 48º de esta ley. A los ciudadanos extranjeros sin residencia permanente en el país que incurran en la comisión de estos hechos se les aplicará la ley de residencia y multa de quinientos a mil días.”

Ciertos activistas en Bolivia consideran que después de 22 años de sancionarse la Ley 1008, la norma antidroga viola los derechos primordiales y básicos de la estructura de la sociedad boliviana. No se han demostrado cambios significativos a raíz de esta política prohibicionista y represiva en lo que se refiere a la oferta, y aún menos en lo que se refiere a la demanda. La Ley ordena acciones de prevención, rehabilitación y reinserción social como uno de los pilares de acción de la lucha contra el narcotráfico. Sin embargo, son muy pocos los intentos transparentes e independientes en ese campo, pues, como se ha comprobado, la prioridad está en la interdicción y la erradicación de las plantas de coca.

³² <http://www.piebolivia.org.bo> (Consultado: 5/05/2010).

La política antidroga impuesta desde Estados Unidos en el marco de dicha Ley 1008, ante la alternativa de recibir o restringir el apoyo financiero, marcó las políticas de erradicación forzosa en el país. Cada gobierno a su turno aplicó estas medidas con diferentes estrategias e intensidades (P.I.E 2010). Como se ha dicho anteriormente, la erradicación forzosa ha cesado desde los acuerdos con los productores cocaleros en 2004, pero la militarización del combate al narcotráfico todavía es política de estado: en un discurso por el 185 aniversario de las Fuerzas Armadas el presidente boliviano admitió como una de las debilidades en su gestión el crecimiento del tráfico de drogas y ordenó militarizar la frontera con Brasil y Perú, recurriendo a las Fuerzas Armadas para combatir el narcotráfico (El Cronista Comercial, 2010).

III.3. Brasil

La República Federativa de Brasil tiene una extensión territorial de 8.514.876,599 km², que representa aproximadamente la mitad del tamaño de América del Sur, y tiene aproximadamente 183 millones de habitantes, repartidos en 27 estados (más el Distrito Federal) y más de 5.000 municipios. Debido al gran territorio, el país abarca una gran diversidad cultural y regional. Brasil límite con todos los países de América del Sur, excepto Chile y Ecuador.

Recientemente, la economía brasileña ha crecido y sigue en expansión. Sin embargo, persisten en el país una profunda desigualdad social y niveles de pobreza inaceptables. La brecha entre ricos y pobres es muy pronunciada, y la presencia de las desigualdades regionales también es significativa.

Brasil es el segundo mayor país consumidor de cocaína del mundo, después de Estados Unidos, y las drogas intensifican los problemas sociales y de violencia criminal en el país. (Lulianelli et al. 2004). Al mismo tiempo, Brasil ha sido uno de los primeros países de la región en implementar políticas sanitarias y asistenciales dirigidas a los usuarios de drogas, así como programas de intercambios de jeringas y otras políticas de reducción de daños. Por esta razón, muchos expertos lo consideran un ejemplo a seguir.

Al igual que en otros países del Cono Sur, el escenario del consumo de drogas en Brasil de fines de los noventa ha experimentado cambios sustanciales en la forma del consumo con una reducción significativa de la inyección de cocaína y un aumento progresivo del consumo de cocaína en forma de polvo (inhalado) y el crack (fumada o inyectada muy posiblemente) (Inciardi et al., 2006).

En términos de producción, en el llamado “*polígono da maconha*” (polígono de la marihuana) ubicado en los estados de Pernambuco y Bahía del nordeste brasileño está una de las únicas zonas conocidas de plantación de *cannabis sativa* en el país (ver Mapa VII.2 en el Anexo). A pesar de esta producción, Brasil es considerado internacionalmente un país consumidor de drogas, dado que la producción en su territorio se destina al consumo interno.

Las características excepcionales brasileñas, determinadas por su territorio continental y por las diferentes dinámicas internas, la concentración del consumo en las grandes ciudades del sudeste y la larga frontera con los países productores, son factores que deben tenerse todos en cuenta al momento de clasificar su política de drogas.

III.3.a Fuerzas Armadas de Brasil

Al igual que otros países latinoamericanos, Brasil vivió un largo período de gobierno militar (1964-1985). A diferencia de países como Argentina y Chile, el proceso de transición democrática en Brasil, así como otros momentos políticos importantes, tales como la independencia de Portugal y la proclamación de la república, fue un hecho pactado. La manera que se encontró para garantizar el apoyo militar a la democracia fue otorgarle a las Fuerzas Armadas cierto grado de autonomía.

Para comprender el papel de las fuerzas armadas brasileñas a partir de la década del ochenta es necesario entender el período de transición en estos años. El primer gobierno democrático posterior a la dictadura ha hecho concesiones importantes a los militares y ha permitido la supervivencia de ciertas instituciones autoritarias. De acuerdo con Zaverucha (2008) estas concesiones fueron el precio de la negociación. El problema es

que ellas deberían haber sido transitorias y desaparecer con el correr del tiempo, tal como sucedió en Chile³³. Sin embargo, todavía no se ha logrado un proceso de desmilitarización en Brasil. Si bien es cierto que, en algunos aspectos, los militares han perdido poder, en otros se han incrementado sus competencias. Particularmente, en los asuntos de seguridad pública.

Es importante aclarar que el control civil³⁴ y democrático de las fuerzas militares en Latinoamérica es poco frecuente. En los regímenes democráticos³⁵, las competencias institucionales de la policía y el Ejército están claramente separadas. No obstante, en Brasil, las políticas de seguridad interna se militarizan cada vez más. La policía se ocupa de resolver conflictos internos de índole social y el Ejército defiende la soberanía del país. Por ello, las doctrinas, el armamento, la instrucción y la capacitación son diferentes. Sin embargo, en Brasil estas competencias están entremezcladas. *“Las actividades del Ejército están cada vez más entrelazadas con las de la policía: el proceso de politización de las Fuerzas Armadas se da simultáneamente con la militarización de la policía.”* (Zaverucha 2008:6).

Para entender la lógica brasileña es necesario resaltar algunos sucesos de la historia reciente. El primer momento fue en el 13 de marzo de 1967, cuando el gobierno militar reorganizó la policía y los cuerpos de bomberos de los estados, los territorios y el Distrito Federal. En ese momento, posterior al golpe de estado, las fuerzas armadas intentaban controlar las fuerzas policiales. Posteriormente se le asignaron muchas operaciones y responsabilidades que antes no tenían. *“La Policía Militar se convirtió en la principal fuerza policial de Brasil, ya que prácticamente todas las funciones policiales están a su cargo”* (Zaverucha 2008:6).

El segundo momento fue en 1969, dos años después del golpe, cuando se le otorgó a la Policía Militar la exclusividad para la actividad policial ostensible. Los oficiales de la

³⁴ “El control civil de las fuerzas militares es la capacidad de las autoridades instituidas (ejecutivas legislativas y judiciales) y la sociedad civil organizada (sindicatos, asociaciones profesionales, la prensa, etc.) de restringir el comportamiento autónomo de las Fuerzas Armadas y, como resultado, eliminar los enclaves autoritarios”. (Zaverucha 2008: 4).

³⁵ No es objetivo de este trabajo hacer un análisis de los conceptos de democracia y autoritarismo.

Policía Militar se hicieron cargo de la instrucción, la reglamentación y la justicia militares. En otras palabras, se completó el proceso de militarización. Solo la instrucción militar fue abolida en la Constitución Nacional de 1988, que mantuvo la reglamentación militar y la competencia de la justicia militar de la Policía Militar y les confirió a sus integrantes el carácter de empleados públicos militares.

En el tercer momento ya en 1997, tras la huelga de las Fuerzas Policiales Militares, una reforma constitucional patrocinada por Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) sugirió la devolución del control de la instrucción, única modificación de la nueva Constitución, nuevamente al Ejército.

Es importante destacar que con respecto a la organización de la Policía Militar, cada estado imita el modelo de los batallones de infantería del Ejército. Sus unidades de inteligencia continúan formando parte del sistema de información del Ejército y cumplen las disposiciones de los comandos militares regionales de sus respectivas jurisdicciones. Esto quiere decir que la Policía Militar está obligada por ley a enviarle toda la información recogida al comandante del Ejército. Sin embargo, en el artículo 144 de la Constitución de 1988 se estipula que *“Los policías militares y los cuerpos de bomberos militares, las fuerzas auxiliares y la reserva del Ejército, están subordinados, juntamente con los policías civiles, a los Gobernadores de los Estados, del Distrito Federal y de los Territorios.”*

Con la nueva constitución, los constituyentes, lejos de marcar una diferencia con el régimen autoritario, mezclaron asuntos de seguridad interna y de seguridad pública y consolidaron constitucionalmente la militarización. El artículo 142 de la Sección II establece que las Fuerzas Armadas *“están destinadas a defender a la nación, garantizar las facultades constitucionales y, en virtud de cualquiera de estas últimas, a asegurar el orden y el cumplimiento de las leyes”*. Aquí surge un problema importante, pues, de acuerdo con la Constitución brasileña, las fuerzas militares tienen la facultad constitucional de garantizar el funcionamiento de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el Estado de derecho y el orden interno. Por lo tanto, las Fuerzas Armadas tienen la facultad constitucional y soberana para suspender la validez del ordenamiento jurídico

del país, decidiendo así si un gobierno es válido o no. En otras palabras, la Constitución permite que un golpe de Estado adquiera carácter constitucional si lo imponen las Fuerzas Armadas.

Desde el gobierno de Fernando Henrique, el ejército ha cumplido diversas funciones que lo involucraron directamente en actividades de seguridad pública. En 2001 el mismo presidente decretó, por primera vez, que se le confiera al ejército poder de policía. Posteriormente, Thomaz Bastos, ex-ministro de Justicia de Luiz Inacio Lula da Silva (2003-2010), ratificó el decreto.

Ahora bien, dentro de las actividades de seguridad pública, el combate al narcotráfico en las grandes ciudades de Brasil ha tenido prioridad en las agendas de los últimos gobiernos. Lula inició su segundo mandato militarizando la lucha contra el narcotráfico. El ejemplo más ilustrativo es Río de Janeiro. La lucha por el control del negocio de la droga, además de haber provocado decenas de muertos, ha llevado al Presidente a caracterizar como "terrorismo" a estas acciones (Clarín 2007). La situación de inseguridad que vive esta ciudad ha llevado a que se resuelva desplegar elementos de un cuerpo policial federal que se especializa en enfrentar situaciones de extrema violencia y también fuerzas especiales del Ejército y la Infantería de Marina.

"Os níveis de violência no Rio são comparáveis aos de uma zona de guerra. A cada ano as armas matam mais jovens com menos de 18 anos no Rio do que em regiões mais tradicionalmente conhecidas por seus conflitos, como Colômbia. No conflito entre judeus e palestinos, por exemplo, 467 menores morreram em consequência da violência armada, entre 1987 e 2001, enquanto no mesmo período as balas mataram 3.937 jovens apenas no Estado do Rio, segundo um estudo sobre jovens envolvidos nas disputas territoriais travadas entre facções do tráfico. (Iulianelli et al 2004)."

El grado de militarización de estas actividades puede ser ilustrada por el fenómeno del surgimiento de fuerzas especiales como el BOPE (Batallón de Operaciones Policiales Especiales), que es la tropa de élite de la policía, y es la fuerza de intervención de la policía militar de Río de Janeiro³⁶. Su entrenamiento se asemeja al de los rangers, el SWAT y otro tipo de brigadas especiales. Se caracterizan por realizar incursiones en las

³⁶ <http://www.boperj.org/> (Consultado: 14/09/2010).

“favelas”³⁷ del país, para combatir el narcotráfico. Actúa en operaciones de alto riesgo, incluidas las redadas en las “favelas”³⁸. En las situaciones de enfrentamiento con los narcotraficantes utilizan armas de uso restringido a las Fuerzas Armadas brasileñas, como la ametralladora Heckler & Koch HK21 A1 calibre 7.62x51mm OTAN³⁹. La actuación de este batallón ha sido criticada por organizaciones de derechos humanos como la Amnistía Internacional, por las muertes de civiles, al mismo tiempo que miembros de la Guardia Nacional de Estados Unidos consideran el BOPE como el mejor equipo de combate urbano del mundo⁴⁰.

“As execuções sumárias parecem ser o método preferido da polícia carioca. A “guerra contra o crime” tem resultado apenas numa escalada de violência, e parece claro que a tarefa não pode ser deixada nas mãos das forças de segurança, sem que haja antes uma completa reforma da polícia. Devido ao fracasso da polícia no enfrentamento da violência, os militares estão sendo enviados às favelas (Iulianelli et al 2004:4).”

Mas allá del conflicto “militarizado” que tiene lugar en las grandes ciudades brasileñas, según varios expertos Brasil se está aproximando cada vez más a una “guerra contra las drogas” militarizada también en el interior. La razón principal es que Brasil es una importante ruta para las drogas producidas en los vecinos Colombia, Bolivia y Perú en su transito para Europa y Estados Unidos. Una manera de ilustrar este fenómeno es analizar las actividades del Sistema de Vigilancia de la Amazonia (SIVAM). Este sistema utiliza estaciones de radares, reconocimiento aéreo e información satelital para monitorear el tráfico aéreo, el movimiento marítimo, las actividades en la frontera y para interceptar comunicaciones. Aunque el proyecto fue pensado para proteger la floresta de depredación ambiental, se lo está utilizando para el control del narcotráfico.

En 1994 el gobierno brasileño le otorgó a la corporación estadounidense Raytheon un contrato por US\$1.400 millones para construir un sistema de vigilancia electrónica

³⁷ Es decir, “villas”, “barrios pobres”.

³⁸ En Brasil se filmó una película llamada “Tropa de Elite” que ilustraba los trabajos del BOPE en las favelas de Rio. El grado de veracidad fue un factor determinante para el gran éxito de esta película. El cine brasileño es en gran medida útil para entender la realidad de este país.

³⁹ http://es.wikipedia.org/wiki/Batalh%C3%A3o_de_Opera%C3%A7%C3%A3o_Policiais_Especiais
(Consultado: 14/09/2010).

⁴⁰ http://es.wikipedia.org/wiki/Batalh%C3%A3o_de_Opera%C3%A7%C3%A3o_Policiais_Especiais
(Consultado: 14/09/2010).

llamado SIVAM, cuyo propósito es monitorear la jungla amazónica. En julio de 1994, Raytheon anunció en una rueda de prensa que *"SIVAM ayudará a las agencias del gobierno brasileño con su capacidad para recolectar y procesar la información necesaria para proteger el ambiente, sostener el desarrollo económico y apoyar el uso apropiado de terrenos, y la conservación y el desarrollo en el Amazonas."* (Marrero, 2001). A pesar de las buenas intenciones, es importante aclarar que el proyecto SIVAM contiene un componente militar significativo. Según Amazon Watch, uno de los aviones que se usará es el ALX, el cual puede cargar bombas, ametralladoras y cohetes. Tales armamentos son un tanto exagerados si el propósito es combatir la minería y deforestación ilegales, actividades que usualmente se hacen en pequeña escala (Marrero, 2001).

En junio de 2004 el senado brasileño aprobó una ley que permite a las fuerzas armadas asumir funciones policiales en la lucha contra las drogas. En julio fue sancionada la "Lei do Abate" que otorga poderes a la fuerza aérea brasileña para derrumbar cualquier aeronave no identificada sospechada de contrabandear drogas. Muchos analistas consideran que en la práctica lo que hicieron fue introducir la pena de muerte en Brasil. De acuerdo con el jurista Fernando Lima (2004):

"Essa Lei é flagrantemente inconstitucional, porque a nossa Constituição garante o direito à vida e proíbe a pena de morte, salvo em caso de guerra declarada (art. 5º, XLVII). Pior: essa Lei instituiu a execução extrajudicial, permitindo a condenação e a execução sumária de todos os passageiros dos pequenos aviões civis, sem o devido processo legal, pela simples suspeita do tráfico de drogas (Lima 2004)".

Por lo tanto, por lo que pude observarse en el control de las fronteras y en el combate al narcotráfico en las grandes ciudades, en Brasil existe una fuerte militarización de la lucha contra las drogas. Comenzando por su constitución, todavía atravesada por el período militar, y pasando por al poder concedido a la policía militar y la constante presencia de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico (de norte a sur), se podría decir que Brasil tiene un abanico de variables que lo clasifica como un país segurizado en sus políticas de drogas. Sin embargo el análisis no es completo si no se evalúan las políticas en relación a la demanda de drogas. A continuación analizaremos las leyes de drogas, la historia y algunas conclusiones sobre este país, que adopta políticas tan controvertidas.

III.3.b Leyes de drogas de Brasil

Al igual que la mayoría de los países de la región, Brasil firmó las convenciones sobre drogas de las Naciones Unidas. Paralelo a ello, en 1976 se aprobó la Ley 6869 sobre estupefacientes, que perduró hasta 2002. Esta primera legislación sobre drogas imponía sanciones más severas a los traficantes de drogas y a los usuarios que la legislación anterior sobre drogas, que se insertaba de una manera no específica en el Código Penal brasileño. En los últimos 10 años, la legislación brasileña aprobó dos reformulaciones importantes en su Política Nacional de Drogas: la Ley 10.409/2002 y Ley 11.343/2006 (Tabla III.1).

Tabla III.1.
Reformulaciones en la política de drogas. Brasil, 1995-2007

| Número de la ley | Año | Origen | Presidente | Descripción |
|-----------------------|------|--|---------------------------|--|
| Ley 9.017 | 1995 | Ejecutivo (Conversión de la Medida Provisoria 933/1995) | Fernando Henrique Cardoso | Establece normas para el control de productos químicos y materias primas que pueden utilizarse en la producción de cocaína en sus diversas formas y otras substancias estupefacientes que causan dependencia física o psicológica. Reforma de la Ley 7102, del 20 de junio de 1983, que regula la seguridad de las empresas financieras. |
| Ley 9.804 | 1999 | Ejecutivo (Conversión de la Medida Provisoria 1.780-10/1999) | Fernando Henrique Cardoso | Modificación del artículo 34 de la Ley 6368 del 21 de octubre de 1976, que rige la prevención y la aplicación de la ley contra la trata y el abuso de estupefacientes o de substancias que causan dependencia física o psicológica. |
| Ley 10.357 | 2001 | Ejecutivo | Fernando Henrique Cardoso | Establece normas para el control de substancias químicas que pueden directa o indirectamente ser utilizados en la producción de estupefacientes y substancias psicotrópicas o producir dependencia física o química. |
| Ley 10.409 (revocada) | 2002 | Legislativo (Elias Murad PSDB/MG - PL 1873/1991) | Fernando Henrique Cardoso | Establece la prevención, tratamiento, control y represión de la producción, uso y tráfico de productos ilícitos, drogas y substancias ilícitas que provocan dependencia física y psicológica. |
| Ley 11.343 | 2006 | Legislativo (Senado – Comisión Mixta de Seguridad Pública – PL 115/2002) | Luis Inácio Lula da Silva | El establecimiento del Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – SISNAD; prescribe medidas para prevenir el abuso de drogas, atención y reinserción social de los toxicómanos y drogadictos, las normas para la represión de la producción no autorizada y el |

| | | | |
|--|--|--|---|
| | | | tráfico de drogas ilícitas; define los delitos y proporciona otras medidas. |
|--|--|--|---|

Fuente: Secretaría Nacional Antidrogas, 2007⁴¹ de Caiaffa y Bastos (2007).

La llamada “nueva” ley de drogas Ley 11.343/2006 sancionada por el presidente Lula da Silva, es una ley originada en el Parlamento, inicialmente en la Cámara de Diputados y luego aprobada en el Senado Federal, con base en distintas autorías, inclusive de parlamentarios más conservadores. Según Delgado (2006), más allá de la diversidad de pensamientos, la nueva ley incluye la descriminalización del uso de drogas de forma progresiva. Es decir según la nueva ley, no hay pena de restricción de libertad para el usuario de drogas sino pena de advertencia, servicios comunitarios, educación, caracterizándose por lo tanto como una medida de seguridad.

Otra característica importante de esta nueva ley está en relación a una distinción entre usuarios y traficantes. Delgado (2006), que en aquel momento era coordinador nacional de Salud Mental del Ministerio de Salud de Brasil creía que la ley “*a estos fines crea un tipo descriptivo del capitalista del tráfico así como de las pequeñas distribuciones de drogas, otorgando un tratamiento diferenciado a cada uno de ellos*”. Este mismo experto critica la nueva ley debido a su falta de coherencia, dado que si bien por un lado tiene un aspecto más liberal para los usuarios, basado en el esfuerzo por distinguir tanto los pequeños delitos asociados al consumo, como al pequeño traficante de los grandes narcotraficantes, los carteles, la mafias y otras organizaciones criminales, por otro lado incrementa la pena para estos últimos (Delgado 2006). Con la ley anterior, el tráfico de estupefacientes tenía una pena mínima de 3 años y máxima de 10. Con la actual ley, la pena mínima es de 5 años y la máxima de 15 (Petuco y Bueno 2008; Ribeiro 2007).

Al igual que Delgado, algunos activistas de la sociedad civil de Brasil señalan que “*más que una “nueva” ley, lo que ocurrió fue una modernización de los textos legales*” (Petuco y Bueno 2008). Para estos activistas no está tan claro el esfuerzo de diferenciación del pequeño traficante del grande. Para ellos, hubo una legitimación de los mecanismos de control más duros para el narcotráfico, que incluye a los pequeños traficantes y

⁴¹ www.senad.gov.br (Consultado: 4/06/2010).

comerciantes de drogas. Ribeiro (2007:140) afirma que no ocurrió una descrimonalización de la tenencia para consumo personal en Brasil: *“tenemos evidentemente un tratamiento menos riguroso. No hay posibilidad legal de la privación de la libertad, pero tenemos una lista que son penas alternativas admisibles dentro del sistema legal. Por lo tanto la conducta continúa criminalizada.”* Las principales diferencias son:

Tabla III.2.
Principales reformulaciones en la legislación de drogas. Brasil, 2002-2006

| Ley 10.409/2002 | Ley 11.343/2006 |
|---|--|
| Traficante de drogas | |
| Reclusión de 3 a 15 años y pago de 50 a 360 días-multa. | Reclusión de 5 a 15 años y pago de 500 a 1.500 días-multa. |
| Usuario de drogas | |
| Puede ser sancionado con hasta 10 tipos de penas alternativas; o dos años de prisión. | No es sancionado con prisión. Como máximo, penas alternativas de 3 tipos (advertencia sobre los efectos de las drogas; prestación de servicios a la comunidad; medida educativa cursada en un programa o curso educativo). |
| Quien ofrece droga a terceros | |
| No hay sanción. | Detención de 6 meses a 1 año y pago de 700 a 1.500 días-multa |
| Financiamiento | |
| No hay sanción. | Reclusión de 8 a 20 años y pago de 1.500 a 4.000 días-multa. |
| Informante | |
| No existe la figura del informante o colaborador del tráfico de drogas. | Reclusión de 2 a 6 años y pago de 300 a 700 días-multa. |

Fuente: Caiaffa y Bastos (2007).

Por lo tanto, en cuanto a la pregunta de si nos encontramos ante “hard” o “soft law” en relación a la demanda y tráfico de droga, podemos concluir que, por un lado, el usuario ha sido descriminalizado, siendo éste un aspecto de de-seguritización; y, por otro lado, se han incrementado las penas al tráfico, reforzando la lógica punitiva-seguritizada en relación al fenómeno de las drogas.

Por otro lado, en términos de asistencia al usuario Brasil es considerado por muchos como un modelo en el mundo. Sus programas de reducción de daño fueron pioneros en

Latinoamérica. El primer programa, de 1988, en la ciudad de Santos, São Paulo, donde se localiza el puerto brasileño más importante, inició un trabajo de distribución de agujas y jeringas descartables entre usuarios de drogas inyectables. Desde entonces la política de reducción de daños se ha implementado progresivamente en los diversos municipios, llegando finalmente a formar parte de la red pública de salud federal. Estas políticas se basan en la promoción del Consultado a los insumos de prevención, como agujas, jeringas y preservativos, y en la creación de ámbitos especializados. Estos últimos son los Centros de Apoyo Psico-Social para el alcohol y otras drogas (CAPSad), con fuerte énfasis en la Salud Mental, basados en las políticas de reducción de daño (Sudbrack 2005).

A partir de todos los datos mencionados anteriormente, podemos concluir que Brasil, a pesar de demostrar señales de seguritización del combate al narcotráfico, es un país con una tendencia a la de-seguritización de la demanda, aportando leyes blandas para los usuarios y transfiriendo la cuestión del consumo hacia el área de la salud.

III. 4. Conclusiones parciales

A partir de las reflexiones anteriores se puede formular de manera tentativa⁴² una tabla acerca de cómo son internamente las políticas de drogas de los tres países estudiados. Para comprender el cuadro, debe tenerse en cuenta la siguiente explicación de las categorías empleadas:

- Presencia de los factores segurizantes considerados: militarización y políticas complementarias. Muy alta: el combate contra las drogas está explícitamente militarizado. Alta: relevante presencia militar en el combate contra las drogas. Poca: existe alguna política complementaria de carácter punitivo-prohibicionista. Nula: total ausencia de actividades militares en el combate contra las drogas.
- “*Hard Law*” versus “*Soft Law*”: criminalización o no criminalización del usuario de drogas. Políticas criminalizadoras versus descriminalizadoras.

⁴² Es necesario tener en cuenta los diversos factores que dan cierta relatividad a las conclusiones. El objetivo de este trabajo es realizar un análisis de tipo general; las variables y medidas utilizadas fueron elegidas por el autor.

- Si las políticas de reducción de daños son o no políticas públicas: políticas abstencionistas *versus* reduccionistas.
- Si se hace uso de la policía civil (no militar) en el combate contra las drogas.

Tabla III.3.
Factores Endógenos

| Países | Factores seguritizantes | | | Factores de-seguritizantes | |
|-----------|-------------------------|------------------------------------|---|----------------------------|--------------------------------|
| | Militarización | Políticas públicas complementarias | <i>Hard Law x Soft Law: criminalización del usuario</i> | Reducción de daños | <i>Uso de la policía civil</i> |
| Argentina | Nula | Nula | Relativa | Sí | Sí |
| Bolivia | Alta | Alta – Poca (después de 2004) | Sí | No | No |
| Brasil | Alta | Poca | No | Sí | Relativo |

Ahora bien, aunque internamente en la Argentina se discute la descriminalización del usuario y existe un fallo de la suprema corte que en ese sentido, todavía la ley de drogas de Argentina criminaliza la tenencia de drogas para consumo personal. Por otro lado, hay una clara de-seguritización de las políticas de drogas, garantizada por ley nacional.

En Bolivia, el principal rol asumido por las fuerzas armadas fue la intervención militar en la lucha contra las drogas. El combate contra el narcotráfico sigue militarizado y seguritizado, aún en el gobierno de Evo Morales. A partir de 2004 se inició una pausa en la erradicación forzosa de los cultivos de coca. Asimismo, se ha iniciado una política de revalorización de la hoja de coca como parte de la cultura indígena del país. Sin embargo, hay una criminalización del usuario de drogas a través de medidas de seguridad.

En el caso de Brasil, mientras hay una descriminalización y una política de reducción de daños para el usuario, hay una alta militarización del combate contra el narcotráfico incluso mediante la utilización de armamento militar (SIVAM) en la frontera. El uso de la policía civil es relativo, ya que la policía militar tiene características militares, como se ha explicado más arriba.

IV- FACTORES ENDÓGENOS SEGURITIZANTES Y DE-SEGURITIZANTES COLOMBIA, MÉXICO Y URUGUAY

El objetivo de este capítulo analizar la dinámica interna del fenómeno de las drogas en los últimos tres países estudiados en este trabajo: Colombia, México y Uruguay.

IV.1. Colombia

Con un poco más de cuarenta y tres millones de habitantes, a Colombia se la evoca por ser una de las democracias más antiguas de América Latina, pero también por sus conflictos armados de más de cuarenta años. El país es reconocido a nivel mundial por la producción de café, flores, esmeraldas, carbón y petróleo, además de ser el segundo de los países más ricos en biodiversidad. Por otro lado, Colombia desde los noventa es conocido como el principal productor de coca del mundo y como un importante productor de amapola de opio. Con aproximadamente 40,9% de la población viviendo en condiciones de pobreza y extrema pobreza, el costo de la exclusión política de la mayoría fue el crecimiento y consolidación de movimientos guerrilleros insurgentes.

Por ser un país conocido por su gran producción de drogas, el consumo de estas substancias, aunque importante, no ha sido el enfoque principal de las investigaciones en este país. Sin embargo, de acuerdo con Aldo Lale, delegado de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), “*Colombia está consumiendo un 130 por ciento más de cocaína que el promedio mundial, mucho más que cualquiera de los países industrializados*” (Caracol 2009). De acuerdo con la experta Inés Mejía (2009) “*la producción de heroína es alta y la disponibilidad local cada vez mayor; sin embargo, el patrón aún no se expande o no es aún visible*”; para ella, la amenaza de nuevos patrones de uso es inminente en Colombia.

El escenario Colombiano, entre narcotráfico y amenaza de insurgencia, es de una complejidad poco vista en América Latina. En especial porque, además de su propia lógica interna, la influencia norteamericana ha dejado marcas profundas y únicas en este país, como se visto en el capítulo II.

IV.1.a. Las Fuerzas Armadas en Colombia

En comparación con los demás países latinoamericanos, la historia colombiana relativa a factores tales como los grupos de insurgencia, contrainsurgencia y los bandos narcos, así como en relación con el papel de las fuerzas armadas en este país, es peculiar. Las organizaciones paramilitares, resultado del movimiento insurgente (guerrillas), tenían una relación estructural con las fuerzas armadas del país. El poder y autonomía de las fuerzas armadas aumentaban dado que los sectores de élite (grandes terratenientes) dependían de los paramilitares para garantizar la seguridad de sus negocios. La complejidad de las violencias en Colombia ha dado como resultado el desarrollo de numerosos ejércitos armados, fuera del establecimiento, que responden al paramilitarismo, la autodefensa, la insurgencia, las empresas de vigilancia privada y la delincuencia común (Anzola 2001). Además, aunque Colombia no vivió largos períodos de dictaduras militares, los militares fueron adquiriendo cada vez más poder como consecuencia de la casi permanente invocación de poderes de estado de sitio del poder ejecutivo durante las campañas de contrainsurgencia de las décadas del 60 al 80.

Por lo tanto, para entender el elevado grado de militarización de la lucha contra las drogas en Colombia es necesario tener en cuenta, aunque sea de manera resumida, la complejidad de los grupos armados en este país.

A lo largo de las últimas décadas, a cambio de mantener un control civil nominal del gobierno, se autorizó a las fuerzas armadas colombianas a elaborar y ejecutar la política de seguridad nacional prácticamente sin ninguna supervisión civil. A los militares se les dio poderes para investigar y juzgar a civiles por la comisión de una cantidad de delitos, como la sublevación y aportación de armas. El uso del estado de sitio pasó a ser cada vez más común siendo una característica de la propia cultura política colombiana. “*Entre 1984 y 1989, en medio del contexto de la guerra contra los carteles de la droga, se declaró 139 veces el estado de sitio*” (Ramírez et al., 2005:164).

Ya en 1986 el presidente Virgilio Barco Vargas (1986-1990) emitió decretos que expandieron los poderes extraordinarios de los militares, a los que incorporó el enjuiciamiento de los acusados de narcotráfico. El decreto 3.655 del 17 de diciembre de 1986 dio más participación a las fuerzas militares y policiales en la lucha antidrogas. “*El decreto 3.671 del 19 de diciembre de 1986 otorgó la facultad a las fuerzas armadas para tratar con civiles acusados de crímenes relacionados con las drogas*” (Ramírez et al., 2005:164). Es importante entender que en Colombia surgió en este momento el concepto de “narcoterrorismo”, cuando los grupos armados (movimientos guerrilleros) pasaron a controlar la producción y el comercio de drogas en el país. “*El decreto legislativo “Defensa de la Democracia” de 1988 pretendió reprimir los movimientos guerrilleros y del narcoterrorismo, y ratificó la inclusión del narcotráfico dentro los temas de seguridad internacional*” (Ramírez et al., 2005:164).

Esta lógica siguió hasta 1991, cuando el repudio a las prácticas militares por sectores de la población se plasmó en las decisiones de la asamblea constitucional, en la cual se pusieron límites al uso de estados de excepción. Sin embargo, se conservó la autonomía militar, y las fuerzas armadas siguieron interviniendo en el orden público y en el combate contra el narcotráfico (Ramírez et al. 2005). Varios autores son concluyentes acerca de los efectos colaterales negativos de esta constante intervención militar. Un interesante informe que ilustra esta conclusión fue realizado por una coalición de 17 ONG de derechos humanos. Se presentó en noviembre de 2000 el primer informe del proyecto “Nunca Más” sobre los crímenes de lesa humanidad cometidos entre 1966 y 1998. Los 38.000 casos censados durante cuatro años incluyen solamente violaciones de las libertades fundamentales: 29.000 ejecuciones extrajudiciales, 7.000 torturas, 2.800 desapariciones forzadas (Anzola 2001).

En los años 90 se desarrolló una relación entre los grupos paramilitares y los militares, y hubo cambios en la distribución de tareas entre ellos. Después de diversas masacres que involucraron a los paramilitares con apoyo de los militares, el 7 de noviembre de 1997 la sentencia de la Corte Constitucional N° C-572/97 privó a los grupos de autodefensa del derecho de portar armas militares. Sin embargo, para ese momento el fenómeno paramilitar ya se había expandido. Años después durante el gobierno de Uribe, las

negociaciones del estado con los paramilitares tuvieron como resultado un acuerdo de paz firmado en julio de 2003. Sin embargo, este proceso de negociación no ha puesto fin a la violencia paramilitar: “desde el 1 de diciembre de 2001, cuando los paramilitares declararon un cese de hostilidades, hasta el 31 de agosto de 2004, se atribuyeron a los paramilitares más de 1.899 muertes” (Ramírez et al., 2005:178).

Mas allá de los factores relacionado con el paramilitarismo y las guerrillas, en Colombia, al igual que en Brasil, como mencionamos en el capítulo II, se creó también un batallón antinarcóticos de elite con mucha movilidad dentro del ejército colombiano. Lo que ilustra que en este país hay una característica militar intrínseca al combate contra el narcotráfico.

Por otro lado, Colombia es el único país que permite la fumigación aérea de cultivos. La erradicación aérea desde los años 80 cuenta con el apoyo de Estados Unidos, que en aquel momento tenía como objetivo las plantaciones de marihuana. Ya en los 90 pasaron a ser los cultivos de amapola y coca (Ramírez et al., 2005). Los números son impresionantes: a fines de 2003, 24 aviones de ala fija volaban en misiones de fumigación, generalmente piloteados por ciudadanos norteamericanos. La mezcla química utilizada en las fumigaciones tiene la capacidad de destruir cualquier tipo de plantas y árboles. Además de ineficaz, ya que los cultivos vuelven a surgir en otras áreas, los efectos nocivos de esta medida para el medio ambiente son incalculables.

IV.1.b. Leyes de drogas

La Ley sobre estupefacientes en Colombia es la Ley 30 de 1986, ley que sigue vigente actualmente. Al igual que otras de América Latina, esta ley seguía la lógica punitivo-prohibicionista del contexto legislado por las convenciones de drogas de las naciones Unidas. A diferencia de otras leyes, en ésta se establecían las cantidades mínimas de la posesión para consumo personal:

“Es dosis para uso personal la cantidad de marihuana que no exceda de veinte (20) gramos; la de marihuana hachís que no exceda de cinco (5) gramos; de cocaína o de cualquier sustancia a base de cocaína la que no exceda de un (1) gramo, y de metacualona la que no exceda de dos (2) gramos. No es dosis para uso personal el estupefaciente que la

persona lleve consigo, cuando tenga como fin su distribución o venta, cualquiera que sea su cantidad (Art. 2, Ley 30 de 1986)."

La estipulación de estas cantidades mínimas no implicaba que no hubiera penalidades. Independientemente de que la tenencia fuera para consumo personal, el sujeto debía ser penalizado con hasta 30 días de arresto la primera vez y de un mes hasta un año en caso de reincidencia dentro del mismo año. Además, en el mismo artículo se establecía que si el consumidor se encontraba en estado de drogadicción debía ser internado en un establecimiento psiquiátrico por el tiempo necesario para su rehabilitación (Art. 51).

En 1991, cuando fue promulgada la actual Constitución, los aspectos centrales de la política colombiana en materia de producción, fabricación, exportación, importación, distribución, comercio, uso y posesión de drogas ilícitas estaban contenidos en el Estatuto Nacional de Estupefacientes – Ley 30 de 1986-. Esta Ley regulaba tanto las campañas de prevención como los mecanismos de control de la fabricación, importación y distribución de substancias que producen dependencia, y los tipos penales que permiten la criminalización de las conductas relacionadas (Guzmán y Yepes 2010). Ya en 1994, la Corte Constitucional de Colombia (sentencia C-221) declaró inconstitucional el castigo por posesión de cantidades para el uso personal. Con este hecho, la despenalización de la portación y consumo de drogas se produjo finalmente en este país: "*desde entonces, los adultos pueden poseer hasta 20 gramos de marihuana y un gramo de cocaína, entre otras substancias, para consumo en la intimidad de sus hogares sin temor a cualquier sanción penal*" (Transnational Institute 2010 y Corda 2010).

Desde el año 2002, cuando asumió la Presidencia de la República Álvaro Uribe Vélez, la oposición a la despenalización ha sido liderada por el propio gobierno nacional. El Presidente ha explicitado su opinión sobre el tema: "*Si avanzamos en el equilibrio ético de sancionar la dosis personal de droga, frenamos el crecimiento de adictos y el crecimiento de consumidores*" (BBC Mundo 2009). Luego del discurso, en cinco ocasiones el Gobierno presentó propuestas de reforma. Como excepción a la regla, y en contra de la tendencia en América Latina, en el gobierno del Presidente Álvaro Uribe finalmente la reforma fue aprobada por el Congreso de la República en el 9 de diciembre de 2009 (Guzmán y Yepes, 2010).

El artículo 49 de la Constitución ahora incluirá:

“El porte y consumo de substancias estupefacientes o psicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas substancias. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto”.

En el mismo momento en que los otros países mostraban una tenencia hacia la despenalización del consumo, Colombia retomaba la prohibición. Los diversos analistas creen que se trata de un factor problemático, que refleja un retroceso y una pérdida de oportunidad para la democracia. Por un lado porque desconoce los estándares establecidos por la Corte Suprema de justicia, y por otro lado porque se opone a flexibilizar la política contra la drogas en un país en que la tolerancia cero no ha dado resultados positivos (Guzmán y Yepes 2010).

IV.2. México

México es un país habitado por más de 107 millones de personas, por lo que se trata de la nación hispanohablante más poblada del mundo. Tiene 31 estados y la capital federal, y es una república representativa y federal. Situado en la parte más meridional de América del Norte, México limita al norte con Estados Unidos y al sureste con Belice y Guatemala.

Su característica geográfica de ser el país que hace frontera con Estados Unidos siempre ha sido un factor condicionante para el país. Se trata de 3.000 kilómetros de frontera terrestre con un mercado de consumo tan importante como el estadounidense. Podemos decir que el aumento del consumo de drogas en México y principalmente el consumo de drogas inyectables en la frontera norte está determinado por la demanda de drogas de Estados Unidos y por los patrones adquiridos al cruzar la frontera norte. Esto se comprueba porque históricamente México ha tenido bajo consumo relativo de drogas ilícitas y al crecer el narcotráfico se ha elevado el consumo. De acuerdo con el Sistema de Vigilancia Epidemiológica (SISVEA), Tijuana, Ciudad Juárez, Guadalajara y la Ciudad de

México se presentan como los principales puntos de consumo de drogas del país, debido a que la prevalencia se ubica por encima de la media nacional.

“México es un país de consumo en aumento, luego de ser un país de paso, donde las organizaciones delictivas dirigen sus acciones hacia la formación de mercados locales, ubicando la principal demanda en los estados fronterizos con Estados Unidos de América; en los centros turísticos, el Distrito Federal y su Zona Metropolitana, así como en las entidades de la frontera sur” (Procuraduría General de la República 2002).

México también ha sido un país productor de marihuana y heroína destinado al mercado estadounidense. Las primeras redes de narcotráfico estuvieron constituidas por grupos de familias que hacían contrabando en la frontera y terminaron por traficar diversos tipos de substancias ilegales.

IV.2.a. Las Fuerzas Armadas Mexicanas

A diferencia de los otros países estudiados, México no ha estado en las últimas décadas en guerra ni padece de ninguna conmoción social grave, como guerrillas y paramilitarismo, ni tampoco salió de ningún proceso militar. Las Fuerzas Armadas Mexicanas de alguna manera siempre estuvieron sometidas al control civil. Además, han tenido una participación escasa en los procesos políticos públicos; sin embargo, como institución fueron asumiendo responsabilidades cada vez mayores y más públicas en el control de las drogas (Freeman y Sierra 2005). A lo largo de su corta historia institucional de poco más de nueve décadas, el aparato militar de México se ha orientado al enfrentamiento de amenazas y problemas de carácter interno (Moloeznik 2008).

Según Freeman y Sierra (2005) en México hay “*control civil, aunque no necesariamente democrático*”. Consideradas como una de las fuerzas armadas más cerradas del continente, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que estuvo casi setenta años en el poder, les otorgó una autonomía casi absoluta y los puso fuera del control legislativo. Las fuerzas armadas deciden la cantidad de efectivos, así como la compra de armas y equipos, presupuestos y contratos. Los tribunales militares son cuestionados por su transparencia, y los oficiales del sistema tienen prohibido por ley divulgar documentos que corresponden a estos procesos judiciales.

La presencia militar en actividades civiles, como la ocupación de puestos policiales por personal militar, especialmente aquellos encargados de luchar contra las drogas, se ha ido introduciendo a pedido del poder ejecutivo (Freeman y Sierra 2005). En 1995 se les otorgó a las Fuerzas Armadas mexicanas intervención en la toma de decisiones y elaboración de políticas de seguridad pública como miembros del Consejo Nacional de Seguridad Pública. En marzo de 1996 la Suprema Corte mexicana resolvió que las fuerzas armadas podían intervenir en temas de seguridad pública siempre y cuando las autoridades civiles se lo solicitaran: *“las tres fuerzas pueden participar en acciones civiles a favor de la seguridad pública, en auxilio de las autoridades civiles, sin necesidad de la declaratoria de suspensión de garantías individuales”* (Moloeznik 2001). Además, *“las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General establecen las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública permiten la participación de los secretarios de Defensa y de Marina en tareas de seguridad pública”*⁴³.

Es destacable la tendencia de que las Fuerzas Armadas con el aval de la ley están cada vez más activas en la participación directa en las tareas propias de la policía y las fuerzas de seguridad (que es una suerte de policía militarizada destinada a enfrentar y neutralizar los fenómenos que rebasan la capacidad preventiva y reactiva de las fuerzas policiales⁴⁴). En México la Ley Fundamental contempla como medios punitivos tanto a la Guardia Nacional (que sólo opera como tal en Oaxaca y Guanajuato) como a las propias Fuerzas Armadas (Moloeznik 2001).

Se señalan varios factores como causa de esta expansión, entre ellos el crecimiento de la criminalidad y la ineficacia policial. Además, Moloeznik (2001) destaca que *“en México los militares sirven de paliativo para solucionar temporalmente los problemas causados por la ausencia de una burocracia administrativa y de liderazgo policial; en este país, la policía*

⁴³ <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-162.pdf> (Consultado: 12/10/2010).

⁴⁴ Ejemplos de esto son la Tropa de Elite en Brasil y el Batallón Antinarcóticos de Elite en Colombia. La Constitución General de la República de México contempla a lo largo de su articulado a la Guardia Nacional como techo o límite entre las Fuerzas Policiales y las Fuerzas Armadas; ahora bien, desde su sanción el 5 de febrero de 1917 hasta la fecha, esta institución sólo se encuentra consagrada normativamente.

tiene una reputación negativa, debida a la casi inexistencia de formación de sus miembros, a su ineficiencia y a la corrupción.”

Por lo tanto se puede decir que la descomposición de los cuerpos de seguridad pública ha generado una expansión de las Fuerzas Armadas que alcanza su máxima expresión desde 2000, con el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), primer gobierno de la era pos-priista. Al igual que Fox, la actual gestión de Felipe Calderón (2006-2012) privilegia los operativos militares y ha convertido al alto mando de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) en su interlocutor favorito. (Moloeznik 2008).

Así como en otros países latinoamericanos, en México el concepto de amenazas a la seguridad nacional está relacionado con asuntos internos. Por lo tanto, la misión principal concebida por los militares mexicanos es el combate al narcotráfico y a la inseguridad pública. De acuerdo con Moloeznik, a diferencia de otros países, seis décadas antes de la primera reunión de los ministros de Defensa de las Américas en Williamsburg, Virginia, en 1995, donde se recomendó incluir la lucha contra el narcotráfico como parte de las misiones militares, el Ejército mexicano ya estaba empeñado en el combate contra este flagelo⁴⁵. Resumidamente:

“Las Fuerzas Armadas, dentro del estricto cumplimiento de sus misiones generales, contribuyen con las autoridades civiles responsables, en la atención de las grandes tareas nacionales para enfrentar con oportunidad y eficiencia al narcotráfico, al crimen organizado, a los desastres naturales, al deterioro ambiental, así como apoyar a las fuerzas de seguridad pública y aportar su contingente para garantizar los sistemas estratégicos del país y en obras sociales para mejorar las condiciones de las poblaciones marginadas” (Moloeznik 2008:6).

IV.2.b. Leyes de drogas en México

México, principalmente a partir de la última década, ha sido uno de los países con más noticias periodísticas de América Latina. El hecho se debe principalmente al crecimiento

⁴⁵ Esto fue una iniciativa del entonces secretario de Defensa de Estados Unidos, William Perry, que pretendía ser la contraparte en materia de seguridad de la Cumbre de las Américas de 1994 en Miami.
<http://www.america.gov/st/peacesec-spanish/2008/September/20080910142817emanym0.4647333.html>
(Consultado: 12/10/2010).

exponencial del crimen organizado, la violencia y el aumento alarmante del consumo de drogas.

El Presidente Felipe Calderón Hinojosa propuso al Congreso de la Unión, en 2008, una iniciativa de ley como parte de su estrategia general de seguridad con el fin de combatir el comercio de drogas a pequeña escala, conocido en México como “narcomenudeo”⁴⁶. Finalmente, en 2009 se realizaron una serie de reformas legislativas en este país. En ellas se estableció no perseguir la posesión de pequeñas cantidades de estupefaciente (5 gramos de cannabis, 2 gramos de opio, 0,5 gramos de cocaína, 50 miligramos de heroína o 40 miligramos de metanfetamina). Por encima de esta cantidad y hasta estos valores multiplicados por mil, el porte de esas substancias se pena con prisión de 10 meses a 3 años (Corda 2010).

La nueva ley fue aprobada por ambas cámaras legislativas del Congreso en abril de 2009, y entró en vigor el 21 de agosto. “Decreto Narcomenudeo” (Agosto de 2009):

“El Ministerio Público no ejercerá acción penal por el delito previsto en el artículo anterior, en contra de quien sea farmacodependiente o consumidor y posea algunos de los narcóticos señalados en la tabla, en igual o inferior cantidad a la prevista en la misma, para su estricto consumo personal y fuera de los lugares señalados en la fracción II del artículo 475 de esta Ley. La autoridad ministerial informará al consumidor la ubicación de las instituciones o centros para el tratamiento médico o de orientación para la prevención de la farmacodependencia Artículo 478 (Ley General de Salud)”.

La nueva ley representa algunos cambios significativos en asuntos clave. Tinajero y Angles (2009) los resumen en tres aspectos positivos de la nueva ley. El primero es el reconocimiento y diferenciación entre usuario, farmacodependiente y traficante. Esta diferenciación podría dar paso a un desarrollo de los derechos para el consumidor, ya que surge la posibilidad de abrir un debate público en materia de derechos de los consumidores. El segundo es la inclusión que hace la ley de las políticas de reducción de daño como política de Estado, lo que da legalidad y garantiza la obtención de recursos

⁴⁶ “Ley contra el narcomenudeo” es el término mediático con el que se conoce la propuesta que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de tres leyes federales de México: la Ley General de Salud, el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales.

para la implementación de las políticas. Y por último, la ley permite que las culturas indígenas del país mantengan sus usos tradicionales de ciertas drogas, lo cual es coherente con la Declaración de las Naciones Unidas de 2007 sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Por otro lado es notable el recrudecimiento de la ley. Permaneciendo aún en el paradigma punitivo, la nueva legislación establece penas más duras para los delitos de “narcomenudeo” y obliga a las policías estatales a la persecución de esta actividad, dado que en México los delitos de narcotráfico son exclusivamente del orden federal. Además, la ley define estrictamente la dosis personal y establece umbrales de cantidades muy bajas. Esto podría conllevar fuertes condenas de cárcel para los que sean sorprendidos con cantidades mayores a las que permite la ley, ya que se asumirá que son pequeños traficantes incluso si no hubiera otras indicaciones de que la cantidad poseída estaba destinada a la venta. (Tinajero y Angles 2009, Transnational Institute 2010).

IV.3. Uruguay

La República Oriental del Uruguay abarca 176.000 km², lo que lo convierte en el segundo Estado más pequeño de Sudamérica en cuanto a territorio, después de Surinam. La población estimada para 2010 es de 3,4 millones de habitantes⁴⁷. Por varias razones Uruguay ha sido uno de los países más progresistas de América Latina. Según un ranking reciente publicado por *The Economist*, Uruguay es el único país plenamente democrático de América del Sur, ubicado entre los primeros 28 países a nivel mundial (Kekic 2007). Se destaca además por ser uno de los países con mayor tasa de alfabetización de América Latina y por tener el mayor índice de educación de Latinoamérica, así como por ocupar el puesto 25 a nivel mundial de países con menor índice de percepción de la corrupción⁴⁸. Uruguay es en 2010 el segundo país de América en el ranking de naciones más pacíficas del planeta⁴⁹.

⁴⁷ Indicadores Demográficos del Uruguay. Período 1996-2025. Fuente I.N.E.: http://es.wikipedia.org/wiki/Uruguay#cite_note-8 (Consultado: 20/09/2010).

⁴⁸ http://en.wikipedia.org/wiki/Corruption_Perceptions_Index (Consultado: 29/09/2010).

⁴⁹ http://en.wikipedia.org/wiki/Global_Peace_Index (Consultado: 29/09/2010).

La historia de Uruguay, al igual que la de toda Latinoamérica, cuenta con un período militar. En 1973 el presidente democrático Juan Bordaverry disolvió las cámaras e instaló una dictadura cívico-militar que perduró durante el período 1973 – 1985. El 1º de marzo de 1985 se restableció la democracia con el gobierno de Julio María Sanguinetti, representante del Partido Colorado. Después de muchos años en que los blancos y los colorados se alternaron en el poder, la asunción en 2005 de Tabaré Vázquez (2005-2010), representante del Frente Amplio – Encuentro Progresista – Nueva Mayoría, significó el primer gobierno de un partido político de izquierda. Siguiendo esta misma línea, José Alberto “Pepe” Mujica fue electo presidente en 2010.

Al igual que en la Argentina, y en alguna medida en Brasil, el enfoque dado a las políticas de drogas en Uruguay está relacionado con la demanda de drogas y en menor medida con la oferta. De acuerdo con Vidal y Osimani (2001), el consumo de substancias ilegales en el país empezó a difundirse en los años 80 en virtud de la condición de Uruguay de ser una vía alternativa para el tránsito de substancias fundamentalmente a Europa. Al igual que las grandes metrópolis del Cono Sur, en Montevideo se ha registrado un alto consumo de drogas inyectables en los 80 y 90, representando 97.0% de los casos de SIDA y 98.9% de VIH infectados por vía sanguínea. La marihuana e inmediatamente la cocaína se consolidaron como las drogas de mayor consumo desde los noventa (Latorre y Gamarra 2007).

“Hacia el 2002 se introduce y expande el consumo de pasta base de cocaína incentivado por un rápido crecimiento de su oferta, la restricción y el encarecimiento por momentos de la marihuana y la cocaína, así como por su bajo precio unitario entre otros aspectos destacables. En 2007 comienzan a aparecer indicios de reversión de este patrón, con mayor disponibilidad de clorhidrato de cocaína y menor distribución de pasta base de cocaína. El consumo de otras drogas (éxtasis, LSD, floripón, cemento, etc.) es menos significativo, más esporádico y menos problemático. (Latorre y Gamarra 2007:87).”

En las siguientes secciones se analizarán las políticas de drogas nacionales del Uruguay, así como el papel de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico.

IV.3.a. Las Fuerzas Armadas en Uruguay

Siguiendo la lógica de los países del Cono Sur, el 27 de junio de 1973 se llevó a cabo un golpe de Estado en Uruguay que marcó el comienzo de la dictadura cívico-militar que se extendió desde ese año hasta 1985. Juan María Bordaberry encabezó el golpe, disolviendo las cámaras legislativas y asumiendo el poder hasta febrero de 1985. La Doctrina de la Seguridad Nacional fue el sustento ideológico de las dictaduras del resto de América Latina, lo cual no fue distinto en Uruguay⁵⁰. Ya en 1982 el régimen militar propuso una Constitución autoritaria, que el 57,2% de una sociedad no debilitada rechazó el 30 de noviembre. La crisis financiera y económica de 1982, que aceleró la inflación y sobre todo la desocupación, y que también condujo a la reorganización del movimiento sindical, llevó a los militares a ceder el poder a la sociedad civil, aunque con ciertas limitaciones, de las que dio cuenta el llamado Pacto del Club Naval concluido el 3 de agosto de 1984 (Clouzet 2009).

El proceso de transición democrático uruguayo es caracterizado por Daniel J. Corbo (2007) como un “repliegue negociado”. Este autor cita a Gillespie (1995): “*la transición uruguaya es un caso crucial para los estudios de política comparada puesto que fue el resultado de un empate entre el régimen y la oposición*”. El caso uruguayo presenta, como característica peculiar, que los partidos (o algunos de ellos, alternativamente) se sentaron con los militares y negociaron las reglas de la transición. Esto implica una diferencia con Brasil, donde la democracia llegó por vía de una elección indirecta en un proceso gradual de transición controlado por los militares, que mantuvieron la iniciativa y por ende conservaron cuotas de poder, aunque la actuación de la oposición ha sido considerada como de negociación implícita en el ámbito del propio Congreso. En Argentina llanamente no hubo negociación.

Según Becio (2008), al regreso de la democracia, y una vez erradicada la doctrina de seguridad nacional de los marcos legales, desde las instituciones políticas no se llevaron

⁵⁰ Cabe destacar la importancia que tuvo en Uruguay y la región el Plan Cóndor. Fue el plan llevado adelante por las dictaduras sudamericanas en la década del 70 (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Uruguay) con el fin de coordinar las acciones represivas entre los Estados contra la oposición política a las esas dictaduras de esta región. Este plan significó la acción conjunta de militares y policías, borrando las fronteras nacionales y haciendo más efectivos, así, los secuestros, asesinatos y torturas.

adelante aquellas definiciones estructurales básicas necesarias para armar con claridad la institucionalidad de la defensa y/o de las fuerzas armadas. Entonces, por acción en algunos pocos casos, pero especialmente por omisión, la defensa nacional no ha constituido un escenario de desarrollo efectivo de políticas. Según este mismo autor, los espacios políticos siempre se ocupan y, a falta de conducción política de la defensa nacional, las burocracias militares paulatinamente ocuparon los vacíos dejados.

Por otro lado, como se ha mencionado más arriba, con el fin de la Guerra Fría en Estados Unidos ha crecido una visión del papel de las fuerzas armadas de América Latina transformadas en guardias nacionales en la lucha contra el narcotráfico. Según Esteban Valenti, esa función para las fuerzas armadas *"no es la visión que tiene la izquierda uruguaya ni el conjunto de la sociedad uruguaya"* (Valenti, 2010). La izquierda asumió el 1 de marzo de 2005 con el gobierno de Dr. Tabaré Ramón Vázquez Rosas (2005-2010) y sigue con Pepe Mujica en la actualidad.

Ahora bien, es importante hacer hincapié en el papel de las fuerzas armadas uruguayas en los temas de seguridad interna:

"ha quedado claro que el orden interno y las "nuevas amenazas" son competencia del Ministerio del Interior aunque, de ser necesario y a solicitud del Ministerio del Interior, las capacidades operativas de las fuerzas militares puedan complementar las de las fuerzas policiales" (Becio 2008).

El autor explica que para los casos de orden interno sin embargo debería existir un adecuado marco legal para su accionar. Asimismo, de acuerdo con el artículo 168, inciso 17 de la Constitución Uruguaya, se podrá disponer el accionar de las Fuerzas Armadas en casos de grave e imprevista conmoción interior, y cuando los organismos competentes del Estado se vean desbordados, comunicándolo al Parlamento.

Por otra parte, las funciones de la Prefectura Nacional Naval (dependiente de la Armada Nacional) y la Policía Aérea Nacional (dependiente de la Fuerza Aérea) en temas relacionados con el orden interno, estaría dirigido estrictamente *"a la prevención y represión de las contravenciones a regulaciones que, por su tipificación, solo pueden ocurrir en ese ámbito de competencias y atribuciones, y afectar la seguridad portuaria o"*

aeroportuaria, tanto de personas, cargas, infraestructura y naves o aeronaves" (Becio 2008). Esto excluye, por lo tanto, el combate al narcotráfico y todos los temas relacionados con el fenómeno de las drogas.

"Solo en el Cono Sur (Uruguay, Argentina y Chile) las Fuerzas Armadas se orientan básicamente a las tareas de defensa. En estos países existe una clara delimitación entre las funciones policiales y militares. De hecho, Chile y Argentina, al igual que Perú, se encuentran desarrollando procesos de reforma en la legislación en materia de defensa y en los juicios vinculados a las violaciones de los derechos humanos" (Rojas 2008:37).

Es importante decir que aunque no tengan un rol en la seguridad interna, las fuerzas armadas uruguayas han tenido una relativa importancia en el escenario internacional. La presencia internacional de los cascos azules uruguayos (fuerza de paz de las Naciones Unidas) es un factor que puede generar prestigio y también puede aportar mucho a la comunidad internacional, y quizá para las Naciones Unidas. Es experiencia, equipamiento, calificación profesional y también, porque no reconocerlo un aporte a las economías familiares de los soldados, marinos y aviadores. La participación en las misiones de paz permite a las fuerzas armadas realizar operaciones, que aunque no son primordialmente de combate permiten al personal alcanzar un estándar profesional adecuado. Supone operaciones complejas en lo logístico. Transportando materiales y personal a largas distancias. Hay que tener en cuenta que Uruguay es el país con más militares en relación a su población en toda Latinoamérica, a la entrada de la democracia en 1985 el ejército tenía 2000 efectivos y en 2005 tenían 17.000 y en conjunto total de las fuerzas armadas se acercan a los 30 mil (Rial 2005).

IV.3.b. Leyes de drogas de Uruguay

Uruguay es uno de los pocos países que nunca ha criminalizado la posesión de drogas para uso personal. Desde 1974, las leyes no establecen límites de cantidad, dejando a la discreción de los jueces la determinación sobre si la intención era el uso personal. No se impone sanción alguna si el juez determina que la cantidad poseída estaba destinada al uso personal.

El Decreto de Ley No 14.294, Artículo 31, dice: “Quedará exento de pena el que tuviera en su poder una cantidad mínima, destinada exclusivamente a su consumo personal”. El texto del artículo de 1974 fue actualizado en 1998 así: “Quedará exento de pena el que tuviere en su poder una cantidad razonable destinada exclusivamente a su consumo personal con arreglo a la convicción moral que se forme el juez a su respecto, debiendo fundamentar en su fallo las razones que la han formado”.

En contrapartida, la Ley 17.016 mantiene un carácter restrictivo frente a la plantación, industrialización, depósito y comercio de las distintas drogas incluidas en forma taxonómica en anexos al texto de la Ley. Se excluye de la restricción la elaboración de productos terapéuticos de utilización médica y los casos en que se utilicen las drogas con fines exclusivamente de investigación científica (Latorre y Gamarra 2007).

Otro componente relevante de la legislación nacional uruguaya lo constituye la creación de los organismos responsables de la definición de políticas públicas en relación a las drogas: la Junta Nacional de Drogas de Uruguay⁵¹ y la Secretaría Nacional de Drogas (Latorre y Gamarra 2007).

Las políticas de Reducción de daños son políticas públicas garantizadas por el gobierno nacional. El discurso de Uruguay en el Foro de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA) afirma que la Junta Nacional de Drogas ha establecido como una de sus prioridades el desarrollo de programas de prevención del uso problemático de drogas lícitas e ilícitas así como el apoyo y el impulso de proyectos destinados a la reducción de riesgos y daños asociados al uso de drogas -legales e ilegales- en coordinación con los organismos públicos competentes y organizaciones no gubernamentales (CICAD/OEA 2004). Además afirma que:

“Una política adecuada de reducción del daño debe involucrar a los usuarios, sus familias y las comunidades que las reciben, implementan o formulan, de donde surge la necesidad de capacitación comunitaria, de los distintos actores involucrados en la problemática y de activar las capacidades de las personas y de las colectividades. Los programas de reducción del daño deben ser implementados en niveles distintos y

⁵¹ <http://www.infodrogas.gub.uy/> (Consultado: 29/09/2010).

complementarios para reforzar las acciones por medio de multiplicadores de la propia sociedad utilizando la capilaridad de las redes comunitarias, ampliando las oportunidades de fomentar la solidaridad y promover la ciudadanía.”(CICAD/OEA 2004:3)

A diferencia de los otros países estudiados, es interesante destacar la importancia que ha tenido entre 2006 y 2007 la discusión sobre la legalización de la marihuana en Uruguay. Esta postura ha sido planteada desde varias organizaciones políticas y desde la sociedad civil. El debate legalizador está asociado a brindar una posible respuesta, en términos de reducción de daños, a la problemática del consumo de Pasta Base de Cocaína (Latorre y Gamarra 2007).

El discurso recién citado se inserta claramente en la línea de la de-seguritización de las políticas de drogas. En marzo de 2009 tuvo lugar en Viena el 52º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes de la ONU (CND) y el Segmento de Alto Nivel. La delegación uruguaya estuvo presidida por el prosecretario de la Presidencia, Jorge Vázquez, Milton Romani de la Junta Nacional de Drogas (*La República* 2009). En esta oportunidad Uruguay lideró la resolución “Integración adecuada de los instrumentos de Derechos Humanos de Naciones Unidas con la fiscalización internacional de drogas”, la cual ponía énfasis en los derechos humanos y en el igual Consultado a los servicios de atención y salud para los usuarios de drogas. Este texto fue copatrocinado por Bolivia, Argentina, Suiza y, finalmente, por toda la Unión Europea (Romani 2010). En su discurso la delegación uruguaya afirmó:

“Uruguay tiene un ENFOQUE INTEGRAL EQUILIBRADO y construye políticas públicas coherentes. Coloca los énfasis en la promoción de salud, la prevención, incluida la reducción de daños. Prevención a nivel educativo, en el ámbito laboral, familiar y comunitario. Tratamiento y atención en primer nivel de atención como eje central de reducción de la demanda. Énfasis en rehabilitación y reinserción social. Uso racional y eficiente de la fuerza policial con autoridad que reprima con firmeza al crimen organizado y el lavado de dinero. Responsabilidad compartida con la sociedad. Respeto de los derechos humanos para usuarios y proporcionalidad en la política criminal.” (Discurso en el Segmento de Alto nivel, 52º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes de la ONU, Viena, 11 de marzo de 2009).

IV.4. Conclusiones Parciales

A partir de la información anterior se puede formular de manera tentativa la siguiente tabla acerca de Colombia, México y Uruguay. Como se mencionó más arriba, debe tenerse en cuenta la siguiente explicación de las categorías empleadas:

- Presencia de los factores securizantes considerados: militarización y políticas complementarias. Muy alta: el combate contra las drogas está explícitamente militarizado. Alta: relevante presencia militar en el combate contra las drogas. Poca: existe alguna política complementaria de carácter punitivo-prohibicionista. Nula: total ausencia de actividades militares en el combate contra las drogas.
- “*Hard Law*” versus “*Soft Law*”: criminalización o no criminalización del usuario de drogas. Políticas criminalizadoras versus descriminalizadoras.
- Si las políticas de reducción de daños son o no políticas públicas: políticas abstencionistas versus reduccionistas.
- Si se hace uso de la policía civil (no militar) en el combate contra las drogas.

Tabla IV.1
Factores Endógenos II

| Países | Factores securizantes | | | Factores de-securizantes | |
|----------|-----------------------|------------------------------------|---|--------------------------|--------------------------------|
| | Militarización | Políticas públicas complementarias | <i>Hard Law x Soft Law: criminalización del usuario</i> | Reducción de daños | <i>Uso de la policía civil</i> |
| Colombia | Muy alta | Muy alta | Si | Si | Relativo |
| México | Alta | Alta | No | Si | Relativo |
| Uruguay | Nula | Nula | No | Si | Si |

Colombia, además de haber militarizado intensamente el control de las drogas, es el único país que permite la fumigación aérea de cultivos como política complementaria. Por esta razón, es un ejemplo de país securizado en todos los aspectos. Aunque existen en el

país algunos programas aislados que siguen la lógica reduccionista, en 2009 Colombia volvió a establecer la prohibición de la portación para consumo personal.

En México, a pesar de que se ha despenalizado la portación para consumo personal y se han incluido políticas de reducción de daños como políticas de Estado, la militarización del combate contra las drogas es alta.

Uruguay es el ejemplo de país de-seguritizado en todos los aspectos. No utiliza las fuerzas armadas en el combate contra el narcotráfico y no penaliza el consumo de drogas. Además, es el único país de la región que abiertamente discute la legalización de la marihuana, lo que demuestra el cambio del paradigma punitivo-prohibicionista en dirección al paradigma reduccionista.

V- CONCLUSIONES FINALES: RESULTADOS Y DISCUSIONES

V.1. Resultados

Como resultado final de este trabajo puede considerarse la siguiente tabla:

Tabla V.1
RESULTADOS

| Países | Factores exógenos | | Factores securitizantes | | | Factores de-securitizantes | |
|-----------|---|--|-------------------------|------------------------------------|--|----------------------------|-------------------------|
| | Convenciones de drogas de la ONU | Presencia de EEUU | Militarización | Políticas públicas complementarias | <i>Hard Law x Soft Law:</i> criminalización del usuario | Reducción de daños | Uso de la policía civil |
| Argentina | Convención 61: ratificó Convención 71: ratificó Convención 88: ratificó | Muy poca- Nula | Nula | Nula | Relativo | Si | Si |
| Bolivia | Convención 61: ratificó Convención 71: ratificó Convención 88: ratificó | Alta hasta 2006. Cambio importante en los últimos años con el gobierno de Evo Morales. | Alta | Alta – Poca (después de 2004) | Si | No | No |
| Brasil | Convención 61: ratificó Convención 71: ratificó Convención 88: ratificó | Muy poca | Alta | Poca | No | Si | Relativo |
| Colombia | Convención 61: ratificó Convención 71: ratificó Convención 88: ratificó | Muy alta- Alta | Muy alta | Muy alta | Si | Si | Relativo |
| México | Convención 61: ratificó Convención 71: ratificó Convención 88: ratificó | Alta | Alta | Alta | No | Si | Relativo |
| Uruguay | Convención 61: ratificó Convención 71: | Nula | Nula | Nula | No | Si | Si |

| | | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|--|
| ratificó Convención 88: ratificó | | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|--|

Como se puede observar, existe una semejanza entre las políticas de drogas de Uruguay y Argentina, además de que comparten un alto grado de de-securitización de esas políticas. Pueden observarse diferencias en el hecho de que Argentina todavía tiene una legislación que criminaliza al usuario de drogas, y en la frontera norte de este país hay cierta presencia de la agencia norteamericana DEA.

Los países andinos tienen en común una alta militarización del control de drogas y por lo tanto tienen el mayor grado de securitización de las drogas de la región. Colombia es el país que más se destaca en este sentido, principalmente por el hecho de que incluso permite la fumigación aérea forzosa de los cultivos en su territorio. Además, Colombia volvió a penalizar al usuario de drogas, mientras que los otros países de la región parecen buscar políticas contrarias a eso, sea de despenalización, de implementación de las políticas de RRDD o incluso la legalización de las drogas.

En Brasil, debido a su gran territorio continental, pueden observarse políticas paradójicas: por un lado, este país sigue la tendencia del Cono Sur de implementar la despenalización del usuario y la asistencia al usuario a través de los conceptos de las políticas de RRDD; por otro lado, tiene un alto grado de militarización del combate al narcotráfico. Aunque esta militarización no se realiza a través de las fuerzas armadas convencionales, sí se realiza a través de batallones especiales como las tropas de élite y la policía militar. Por lo tanto, podemos comprobar una de-securitización en relación a los usuarios y una securitización en relación al combate al narcotráfico.

En México, aunque puede observarse una distancia interesante entre las fuerzas armadas de este país y las estadounidenses, sin embargo existe una alta militarización del combate contra las drogas. Por otra parte, aunque la nueva política de despenalización del usuario es criticable en varios sentidos, puede estar indicando un cambio de paradigma. En combinación con la nueva legislación, el alto grado de consumo inyectable en la frontera se aborda mediante políticas de reducción de daños. Por lo tanto, puede

observarse en este país, al igual que en Brasil, una de-securitización del combate contra la demanda de drogas y una alta securitización de la oferta de drogas.

V.2. Discusiones

En la I Conferencia Latinoamericana sobre Política de Drogas realizada en agosto de 2009 en Buenos Aires, Dionisio Tangara Núñez, un dirigente cocalero de la región del Chapare de Bolivia, resaltó en su discurso que tras asistir a la conferencia percibió que él mismo no se hacía una idea de la realidad de los usuarios de drogas y de sus problemas en la sociedad. Mencionó también que consideraba que los demás productores de hoja de coca desconocen los problemas sociales, jurídicos y policiales que ellos enfrentan. Concluyó que ambos polos tienen más en común de lo que parece.

Esta reflexión del dirigente cocalero es interesante porque nos permite pensar las políticas de drogas como una cadena que empieza con el productor y termina con el usuario. Muchas veces los dos extremos de esta cadena desconocen la realidad en que el otro extremo vive, pero sin embargo sufren de igual manera las decisiones muchas veces equivocadas de los políticos que determinan las legislaciones sobre drogas.

La intención de este trabajo ha sido proveer un panorama del proceso de securitización y de-securitización de las políticas de drogas en seis países latinoamericanos. Asimismo, otro objetivo era mostrar que la cadena de la producción y consumo puede ser verificarse en la propia región, y que incluso esta cadena es tan propiamente latinoamericana que puede considerarse la fuente de muchos de los problemas de seguridad de la región. Por otro lado, se intentó mostrar que esta cadena no sería posible sin el “factor” Estados Unidos. Este actor, con su influencia paradigmática e incluso financiera, fue fundamental en el desarrollo de estas políticas en el Posguerra Fría.

El esfuerzo académico que se refleja en estas hojas puede resultar útil a legisladores, académicos y activistas para tener un diagnóstico de las brechas legislativas, los

problemas que los paradigmas y políticas producen como daños colaterales en la sociedad, y para considerar de forma comparativa los ejemplos de países a seguir y a no seguir. Este trabajo permite llegar a conclusiones y también buscar soluciones.

Las variables elegidas para determinar el grado de seguritización y de-seguritización nos permiten analizar la cuestión de manera general. Desde luego, un fenómeno tan complejo demandaría un análisis aún más profundo, indicando factores como la historia política, la pobreza, los recursos, la violencia, etc.

Existen muchos trabajos que indican que se debe tener precaución con la seguritización de las políticas de drogas, y otros trabajos que indican que este tipo de política genera efectos colaterales nocivos para los países y principalmente para las sociedades de estos países. En este sentido, quizás los ejemplos de Uruguay y Argentina podrían considerarse de cerca como modelos a seguir. Por su parte, Brasil es un país que debería seguir su propio ejemplo, es decir, debería mirar los avances que significaron las políticas sociales que realmente funcionaron. Este país resistió con éxito la oposición de las grandes industrias farmacéuticas, y resistió la presión del gobierno norteamericano en relación a sus políticas de reducción de daños para usuarios de drogas inyectables. Además, comercializó medicamentos de bajo costo producidos localmente, esquivando las patentes que impedían una política efectiva de salud pública para el VIH/SIDA. Quizá debería implementarse en este país una reforma política que se apoyara en la lógica de reducción de daños, así como el control de las drogas en toda la cadena desde la producción hasta el consumo.⁵²

En el llamado “nuevo tablero de ajedrez”⁵³ de las políticas de drogas en Latinoamérica, Colombia mantiene el paradigma punitivo-prohibicionista en una actitud que podría leerse como: *“lo hecho estuvo bien y debemos seguir haciéndolo”*.

“Se ha conformado un anillo de seguridad militar alrededor de Colombia a propósito de su conflicto armado, 6.300 kilómetros de frontera militarizada conjuntamente con Brasil (...), esperando infructuosamente

⁵² Incluso podría plantearse el siguiente interrogante: ¿no deberíamos incorporar el principio de la reducción de daños en la gestión institucional de los Estados y en otras esferas de la administración?

⁵³ Aquí utilizo las reflexiones y el término “tablero de ajedrez”, que provienen de uno de los más destacados expertos en geopolítica de las drogas en Latinoamérica, el peruano Ricardo Soberón Garrido.

que se materialice la doctrina del “yunque y el martillo” contra el secretariado de las FARC. (...) Han logrado reconstruir el tema de las amenazas a la seguridad hemisférica, para pasar del problema puntual y concreto que significaban las FARC, Sendero Luminoso o cualquier movimiento irregular, a incorporar nuevas amenazas que van más allá del narcotráfico” (Soberón, 2007:280).

En Bolivia se observa una política de valorización de la hoja de coca, pero la cuestión del narcotráfico y las drogas sigue seguritizada. El concepto de respeto por el uso tradicional, ¿no debería utilizarse también para el *cannabis*, que es una planta, al igual que la hoja de coca? ¿Criminalizar una planta no implica un grave error de dogmática penal, dado que no debemos quedarnos solamente con un aspecto del problema?

Puede decirse que el tráfico de drogas es un fenómeno que responde a la lógica empresarial, como cualquier otro, sea a nivel regional, local, global o hemisférico. El narcotraficante, en este contexto, intentará aprovechar de la mejor manera posible los mecanismos de integración, las redes hidroviales y las fronteras. Como indica Soberón (2007), los bloques comerciales como el MERCOSUR o la Comunidad Andina pueden fracasar, mientras que el narcotráfico ha sabido responder mejor a las barreras que se le ponen. México tiene 3.000 kilómetros de frontera terrestre con el mayor consumidor de drogas del planeta, Estados Unidos. ¿Qué se puede esperar del futuro del comercio de drogas en esa frontera?

Como conclusión podemos afirmar que, dado que cada país es una realidad distinta, aunque comparta muchas características con los demás, quizás sean preferibles las soluciones locales y las estrategias nacionales para resolver los conflictos y problemas relacionados con el fenómeno de las drogas. No es necesario esperar que Estados Unidos cambie su paradigma para que cambie el paradigma en Latinoamérica. Por último, nunca debe perderse de vista que toda política de drogas debe basarse en los principios fundamentales de los derechos humanos, sea en relación a la demanda, a la oferta o al comercio.

VI. BIBLIOGRAFÍA

VI.1 Bibliografía citada

Anzola, Libardo Sarmiento. 2001. Plan Colombia, conflicto e intervención. *Nueva Sociedad* 172, (1): 22-35.

Aureano, R. Guillermo, Fortmann, Michel y López, Michel. 1999. Calidoscopio. La instrumentalización política del problema de las Drogas en el continente Americano. *Revista Análisis: Geopolítica de las Drogas*. 2 (1): 363-366.

Baer, Hans A., Merrill Singer, e Ida Susser. 2003. *Medical Anthropology and the World System*. Westport: Praeger.

Bagley, Bruce Michael. 1988. US Foreign Policy and the War on Drugs: Analysis of a Policy Failure. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 30 (2/3): 189-212

Bagley, Bruce Michael. 1988. The New Hundred Years War? US National Security and the War on Drugs in Latin America. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*.30 (1): 161-182

Bagley, Bruce Michael. 1991. *Myths of Militarization: The role of the Military in the War on Drugs in the Americas*. Miami: University of Miami North-South Center. En prensa.

Barrios, Raúl. 2000. Militares y democracia en Bolivia: entre la reforma o la desestabilización, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 8 (3).

BBC Mundo. 2009. "Debate por dosis personal en Colombia". http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2009/08/090825_1830_colombia_drogas_dosis_wbm.shtml (Consultado: 21/09/2010)

Besio, Félix. "El debate nacional sobre defensa". <http://atlas.resdal.org/atlas08-uruguay-paper.html> (Consultado: 12/10/2010)

Bertram, Eva et. al. 1996 *Drug War Politics – The price of Denial*. Londres: University of California Press

Berridge, Virginia. 1999. Histories of Harm Reduction: Illicit Drugs, Tobacco, and Nicotine. *Substance Use and Misuse*. 34 (1): 35-47.

Buzan, Barry, Ole Waever y Wilde de Jaap. 1998. *Security: a New framework for Analysis*. Colorado: Lynne Reiner Publishers.

Comissão Latino-Americana sobre Drogas e Democracia. 2009. *Drogas e Democracia: Rumo a uma Mudança de Paradigma*. En prensa.

Cabrieses, H. et al. 2007 "Hablan los Diablos: Amazonía, coca y narcotráfico en el Perú". En *TNI*. R. Soberón Garrido, ed. Lima: Ricardo Soberón Garrido.

Caiaffa, Waleska T. y Francisco I. Bastos. 2007. "Relatório Preliminar: Políticas Públicas de Drogas Ilícitas na América Latina". *Projeto PROSUL: Análise dos fatores condicionantes da saúde da população por áreas delimitadas e formulação de propostas de intervenção*.

Caracol. 2009. "ONU y gobierno presentan datos de consumo de drogas en Colombia," febrero 24. <http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=768419> (Consultado: 8/10/2010)

CICAD/OEA. 2004. "Las políticas de reducción de riesgos y daños asociados al consumo de drogas en Uruguay". *OEA/Ser.L/XIV.2.35 CICAD/doc1305/04*.

Cirino, Oscar y Regina Medeiros. 2006. "Álcool e outras Drogas: escolhas, impasses e saídas possíveis". *Autêntica* 1.

Clarín. 2007. ¿Se militariza nuevamente América latina?, enero 29. Disponible en <http://edant.clarin.com/diario/2007/01/29/opinion/o-01702.htm> (Consultado: 14/09/2010).

Clarín. 2008. Cristina respaldó la despenalización del consumo personal de drogas, julio 30. Disponible en www.clarin.com/diario/2008/07/30/sociedad/s-01725993.htm (Consultado 12/09/2010)

Clouzet, Eduardo. 2009. "La Dictadura Militar 1973-1985", <http://clasehistoriaedu.blogspot.com/2009/10/la-dictadura-militar-1973-1985.html> (Consultado: 12/12/2010).

Corbo, Daniel J. 2007. La transición de la dictadura a la democracia en el Uruguay-Perspectiva comparada sobre los modelos de salida política en el Cono Sur de América Latina. *Humanidades* 7(1)

Corda, Raúl Alejandro. 2010. "Impacto de las políticas de drogas en la criminalización de los usuarios de drogas," Curso virtual Punto Seguido, http://www.puntoseguido.com/cursos_detalle.asp?curso_id=69 (Consultado 19/8/2010)

----- 2010b comunicación personal el 27/05/2010.

Correa, Jorge Baeza, ed. 2008. *Drogas en América Latina: Estado del Arte en estudios de toxicomanía en Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Ecuador*. Santiago: Federación Internacional de Universidades Católicas, Centro Coordinador de la Investigación.

Courtwright, David T. 2001. *Forces of Habit: Drugs and the Making of the Modern World*. Cambridge: Harvard University Press.

De Alba, Gerardo Albarrán. 2009. Pagina 12, agosto 11.

- Del Olmo, Rosa. 1975. *La sociopolítica de las drogas*. Caracas: UCV/FACES.
- Del Olmo Rosa. 1992. *prohibir y domesticar*. Nueva Sociedad.
- Del Olmo, Rosa. 1999. "Geopolítica de las Drogas". *Revista Análisis: Geopolítica de las Drogas* 2 (1).
- Delgado, Pedro Gabriel Godinho. 2006. Política del Ministerio de Salud de Brasil para la atención integral de alcohol y otras drogas. *Visiones y actores del debate- III y IV Conferencia Nacional sobre Política de Drogas*. Touzé, G., comp.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2006. *Balance Plan Colombia: 1999- 2005*.
- Der Ghougassian, Khatchik. 2004. Del Renacimiento a la Reforma en los estudios de seguridad. *Agenda internacional* 1 (2)
- Diamint, Rut . 2008. La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina. *Nueva Sociedad* 213, 1
- Domínguez, Andrea. 2010. "Sólo combate a las drogas no es suficiente", *Comunidad Segura*, abril 27, <http://comunidadessegura.org.br/es/ARTICULO-solo-combate-a-las-drogas-no-es-suficiente> . (Consultado: 7/09/2010).
- El Cronista Comercial*. 2010. "Ordenó militarizar la frontera con Brasil y Perú para evitar el contrabando, agosto 9
- Escobar, Loreta Telleria. 2005. *Fuerzas Armadas, Seguridad Interna y Democracia en Bolivia: entre la indefinición estratégica y la criminalización social*. CLACSO-Asdi de promoción de la investigación social 2003-2005
- Freeman, Laurie y Jorge Luis Sierra. 2005. México: la trampa de la militarización. En *Drogas y democracia en América Latina: el impacto de la política de Estados Unidos*, Youngers Coletta, Rosin, Eileen, eds. Buenos Aires: Biblos.
- Friedman, Samuel, Diana Rossi y Peter L. Flom. 2006. Big Events and Networks. *Connections* 27 (1): 13-18.
- Gamarra, Eduardo. 2005. El Estado, la política de la droga y la democracia en los Andes. *Revista Iberoamericana de Análisis Político* 2 (3).
- Gillespie, Charles. 1995. *Negociando la democracia. Políticos y generales en la salida uruguaya*. Montevideo: ICP-FCU.
- Gusmão, Luis Antônio. 2009. Marcos reguladores do combate às drogas nos países andinos. *Observador On-line* 4 (12). <http://brasilia.academia.edu/luizugusmao/Papers/134333/Marcos-reguladores-do-combate-%C3%A0s-drogas-nos-pa%C3%ADses-andinos--Regulatory-frameworks-of-anti-drug-policies-in-Andean-countries-> (Consultado: 12/8/2010)

Guzmán, Diana Esther y Rodrigo Uprimny Yepes. 2010 La prohibición como retroceso - La dosis personal en Colombia. *Transnational Institute (TNI) y Washington Office on Latin America (WOLA)* Serie reforma legislativa en materia de drogas (4).

Harm Reduction Association (IHRA), *Harm Reduction Association (IHRA)*, www.ihra.net (Consultado: 15/7/2010)

Instituto Nacional de Estadística –INE. 2001. “Instituto Nacional de Estadística”, <http://www.ine.gov.bo>. (Consultado: 14/8/2010)

Instituto Nacional de Estadística. “Instituto Nacional de Estadística”, http://es.wikipedia.org/wiki/Instituto_Nacional_de_Estad%C3%ADstica_%28Uruguay%29 (Consultado en 7/09/2010).

International Crisis Group. 2008. Latin American drugs ii: improving policy and reducing harm. *Latin America Report* 26 (1).

Isacson, Adam. 2005. Las fuerzas Armadas de Estados Unidos en la “guerra contra las drogas”. En *Drogas y democracia en América Latina: el impacto de la política de Estados Unidos*. Youngers Coletta, Rosin, Eileen, eds. Biblos: Buenos Aires.

Jaramillo, Daniela García-Peña. 2005. La Relación del Estado Colombiano con el fenómeno paramilitar: por el esclarecimiento histórico. *Análisis político* 53 (1): 58-76

Kekic Laza. 2007. “The Economist Intelligence Unit’s index of democracy”, http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf (Consultado: 29/09/2010).

Kolodziej, Edward A. 2002. Renaissance in Security Studies? Caveat Lector. *Internacional Studies Quarterly* 36, 421-438.

Krause, Keith y Michael C. Williams. 1997. *Critical Security studies*. Minneapolis: University of Minnesota Press

La República. 2009. Uruguay defiende en ONU visión de DDHH en el tema drogas, marzo 20. <http://www.larepublica.com.uy/politica/357037-uruguay-defiende-en-onu-vision-de-ddhh-en-el-tema-drogas> (Consultado: 21/09/2010).

Latorre, Laura y Gamarra, Andrea. 2007. Políticas estatales en relación con los usuarios de drogas ilícitas Uruguay- Informe preliminar. En *Projeto PROSUL: Análise dos fatores condicionantes da saúde da população por áreas delimitadas e formulação de propostas de intervenção*. Falta quién edita el libro, La ciudad de publicación y la editorial.

Ledebure, Kathryn. 2005. Bolivia: consecuencias claras. En *Drogas y democracia en América Latina: el impacto de la política de Estados Unidos*, Youngers Coletta, Rosin, Eileen, eds. Buenos Aires: Biblos.

Lima, Fernando. 2004. “Inconstitucionalidade da lei do abate”, <http://www.tex.pro.br/wwwroot/02de2004/inconstitucionalidadedaleidoabatefernandolima.htm> (Consultado: 14/09/2010)

Lilianelli, Jorge A., Luiz Paulo Guanabara, Paulo C. P. Fraga y Tom Blickman. 2004. Uma guerra sem sentido- Drogas e Violencia no Brasil. *Documentos de Debate* 11 (1).

Manaut, Raúl Benítez. 2007. La Iniciativa Mérida: desafíos del combate al crimen y el narcotráfico en México. *Real Instituto Elcano*. Número 12972007.

2009. Made in U.S.A: La Iniciativa Mérida y las Fuerzas Armadas Mexicanas. *Air & Space Power Journal - Español* (3).

Marrero, Carmelo Ruiz. 2001. “¿Qué es el radar SIVAM en Brasil? ¿Cuál es su verdadera agenda?”, <http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2001/12/14017.shtml> (Consultado en 16 de septiembre 2010).

Medeiros, Regina (2005). *Alcohol e outras drogas: escolhas, impasses e saídas possíveis*. Falta el lugar de edición y la editorial.

Mejía, Inés (2009).⁵⁴ Comunicación personal vía e-mail.

Mejía, D. y Restrepo, P. 2009. *The War on Illegal drug Production and Trafficking: An economic Evaluation of Plan Colombia*. Bogotá: Documentos CEDE.

Metaal, P., Jelsma, M., Argandoña, M., Soberón, R., Henman, A. y Echeverría, X. 2006. ¿Coca sí, cocaína no? Opciones legales para la hoja de coca. En *Documentos de debate. Transnational Institute*.

Míguez, Hugo. 1999. *Encuesta Epidemiológica sobre Prevalencia de Consumo de Substancias Psicoactivas en Argentina*. Buenos Aires: SEDRONAR.

Ministerio de Defensa de la Nación Argentina. 2010. “Ley 23.554 / 1988 - Ley de Defensa Nacional,” http://www.mindf.gov.ar/ley_defensa.html (Consultado: 24/05/2010).

⁵⁴ Psicóloga de la Universidad de Los Andes, con especialización en Políticas e intervenciones en drogas y alcohol de la Universidad de Londres y Magíster en Política Social de la Universidad Javeriana. En la actualidad coordina la Unidad de Gestión responsable de implementar la Política Nacional y las acciones definidas en su plan operativo 2009-2010 y en cada uno de los ejes operativos: prevención, mitigación, superación y construcción de capacidad de respuesta. Ha sido referente para el tema de reducción de daños en Colombia para la OMS, OPS y la IHRA.

Moloeznik, Marcos Pablo. 2001. Presente y Futuro del papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas- Aproximación al debate sobre el rol del instrumento militar en la democracia. *Security and Defense Studies Review* 1 (Spring).

Moloeznik, Marcos Pablo. 2008. Las Fuerzas Armadas en México: entre la atipicidad y el mito. *Nueva sociedad* 213 (1): 156-169.

O'Hare, Pat. 2007. Merseyside, the first harm reduction conferences, and the early history of harm reduction. *International Journal of Drug Policy* 18 (1): 141-144.

Otero, Silvia y Julián Sánchez. 2009. Clinton se reunirá con gabinete de Seguridad mexicano, [El Universal](http://www.eluniversal.com.mx/notas/586503.html), <http://www.eluniversal.com.mx/notas/586503.html>

Pardo, Rafael y Juan G. Tokatlian. 2009. The war on Drugs needs a timeout . *The Christian Science Monitor*. <http://www.csmonitor.com/2009/0811/p09s01-coop.html> (Consultado: 12/08/2009).

Pebble, Edward and John J. Casey, Jr. 1969. Taking Care of Business — The Heroin User's Life on the Street. *International Journal of the Addictions* 4(1): 1-24.

Petuco, Denis y Regina Bueno. 2008. Informe crítico sobre la política de drogas de Brasil. En *Aportes para una nueva política de drogas V y VI Conferencia Nacional sobre Política de Drogas*. Touzé, G. y Goltzman, P., comp. . Buenos Aires: Intercambios Asociación Civil – Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Procuraduría General de la República. 2002. "Programa Nacional para el Control de Drogas de 2001-2006", www.pgr.gob.mx (Consultado: 15/7/2010)

Putnam, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization* 42 (Summer): 427-460

Ramírez, C., Stanton, K. y Walsh, J. 2005. Colombia: un círculo vicioso de drogas y guerra. En *Drogas y democracia en América Latina: el impacto de la política de Estados Unidos*. Youngers Coletta, Rosin, Eileen, eds. Buenos Aires: Biblos.

Reynales, Nathaly J. 2004. Implicaciones de la Securitización en América Desde la Particularidad Colombiana. *Investigación y Desarrollo* 12 (2): 244-257.

Rial, Juan. 2005. "La relevancia de las misiones de paz para las FFAA de Uruguay", www.seguridadregional-fes.org/upload/0738-001_q.doc (Consultado: 12/12/10).

Ribeiro, Maurides de Melo. 2007. Proceso de modificación a la ley de drogas en Brasil. En *Aportes para una nueva política de drogas V y VI Conferencia Nacional sobre Política de Drogas*. Touzé, G. y Goltzman, P. comp. Buenos Aires: Intercambios Asociación Civil – Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Rojas, Diana Marcela. 2007. Plan Colombia II: ¿Más de lo mismo?. *Colombia Internacional* 65 (ene-jun): 14-37.

Romani, Milton. 2010. Uruguay: Promotor en Naciones Unidas de un enfoque integrado de los derechos humanos con la política mundial de las drogas. En *Aportes para una nueva política de drogas V y VI Conferencia Nacional sobre Política de Drogas*. Touzé, G. y Goltzman, P. comp. Buenos Aires: Intercambios Asociación Civil – Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Rossi, D., Harris, S. y Vitarelli-Batista, M. 2009. The impacts of the Drug War in Latin America and the Caribbean . En *At What Cost?: HIV and Human Rights consequences of the Global “War on Drugs”*. Daniel Wolfe and Roxanne Saucier. New York: Open Society Institute, Public Health Program.

Secretaría de relaciones Exteriores SER. 2009. “La cooperación Internacional Antinarcóticos y la Iniciativa Mérida: Antecedentes y Avances,” <http://www.iniciativamerida.gob.mx> (Consultado: 15/8/2010)

SEDRONAR. 2010. <http://www.sedronar.gov.ar> (Consultado: 27/05/10).

_____ 2000. Resolución 351/2000 de la Secretaría de Drogas de la Nación.

Selee, Andrew. 2009. México tras el triunfo de Obama: nuevas oportunidades de cooperación. *Nueva Sociedad*-220 (marzo-abril): 125-137.

Siqueira, Domiciano J.R. 2006. *Mal (dito) cidadão- Numa sociedade com drogas*. San Pablo: São Caetano do sul.

Seoane, María. 2004. *Argentina: El siglo del progreso y la oscuridad (1900-2003). Letras de Crítica*. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta.

SIEMPRO. 2002. *Informe de situación social*. Buenos Aires: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación.

Single, Eric. 1995. Defining harm reduction. *Drug and Alcohol Review* 14 (3): 287–290.

Sinha, Jay. 2001. “The history and development of the leading international drug control conventions”, Comité Especial sobre Drogas Illegales del Senado canadiense, <http://www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/commbus/senate/com-e/ille-e/library-e/history-e.htm> (Consultado: 8/6/2010)

Soberón, Ricardo Garrido. 2007. Geopolítica regional del narcotráfico y las políticas antidrogas. En *Aportes para una nueva política de drogas V y VI Conferencia Nacional sobre Política de Drogas*. Touzé, G. y Goltzman, P. comp. Buenos Aires: Intercambios Asociación Civil – Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Sudbrack, Mirta Sendic. 2005. Políticas públicas en sida y drogas – La experiencia brasileña. En *Aportes para una nueva política de drogas V y VI Conferencia Nacional sobre Política de Drogas*. Touzé, G. y Goltzman, P. comp. Buenos Aires: Intercambios Asociación Civil – Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Thoumi, Francisco E. 2009. La normatividad internacional sobre drogas como camisa de fuerza. *Nueva Sociedad* 222 (julio-agosto): 42-59.

Tinajero, Jorge Hernández y Carlos Zamudio Angles. 2009. "México: Ley contra el narcomenudeo -Una apuesta dudosa". *Transnational Institute (TNI) y Washington Office on Latin America (WOLA)*. Serie reforma legislativa en materia de drogas (3): 3-8.

Transnational Institute. 2010. "Reformas a las Leyes de Drogas en América Latina," <http://www.druglawreform.info> (Consultado: 8/9/2010).

Tickner, Arlene B. 2007I Intervención por invitación – claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia internacional* 65 (ene-jun): 230-250.

Tokatlian, Juan G. 2001. *El Plan Colombia: ¿Un modelo de intervención? (Documento de trabajo)*. Buenos Aires: Universidad de San Andrés.

Toklatlian, Juan G. 2010. La "Guerra Antidrogas" y el Comando Sur- Una combinación delicada. *Foreign Affairs Latinoamérica* 10 (1). En prensa.

Touzé, Graciela. 2001. *Sida y Drogas: Reducción de daños en el Cono Sur*. Rossi, Diana, comp. Buenos Aires: coedición Intercambios Asociación Civil, ONUSIDA y Unidad Coordinadora Ejecutora de VIH/SIDA y ETS.

Valenti, Esteban. 2010. "¿Deben existir las FFAA en Uruguay?", abril 21, <http://www.frenteliberseregni.com/noticias/1-noticias-de-prensa/370-ideben-existir-las-ffaa-en-uruguay-por-esteban-valenti-.html> (Consultado: 12/12/2010).

Vasquéz, Jorge, Gerner, Milton R., Barros, Carlos. 2009. *Discurso en el Segmento de Alto Nivel. 52º período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas*. En prensa.

Vidal, Jahel y Osimani, María Luz. 2001. Experiencia de prevención del NIH/SIDA en usuarios de drogas de Uruguay. En *Sida y Drogas: Reducción de daños en el Cono Sur*. Rossi, Diana, comp. Buenos Aires: coedición Intercambios Asociación Civil, ONUSIDA y Unidad Coordinadora Ejecutora de VIH/SIDA y ETS.

Zaverucha, Jorge. 2008. La militarización de la seguridad pública en Brasil. *Nueva Sociedad* 213 (enero-febrero): 129-146.

Williams, Terry. 1992. *Crackhouse: Notes from the End of the Line*. Nueva York: Penguin Books

Walt, Stephen. 2001. The Renaissance of Security Studies. *International Studies Quarterly* 35: 211-230.

Waver, Ole. 1995. Securitization and Desecuritization. En *On security*. Ronnie D. Lipschutz (ed.). Nueva York: Columbia University Press.

Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute. 2009. "Mexico-Merida Initiative Report on Human Rights", US Department of State, www.wilsoncenter.org (Consultado: 18/8/2010).

Yepes, Rodrigo Uprimny. 1997. ¿Qué hacer con las Drogas? Políticas Vigentes y Alternativas emergentes. En *La grieta de las Drogas – Desintegración social y políticas públicas en América Latina*. Martín Hopenhayn, comp. Santiago de Chile: CEPAL.

Young, Oran R. 1989. *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*. Ithaca: Cornell University Press.

Drogas y democracia en América Latina: el impacto de la política de Estados Unidos. Youngers Coletta, Rosin, Eileen, eds. Buenos Aires: Biblos.

Zaffaroni, Eugenio R. 2006. *El enemigo en el derecho penal*. Buenos Aires: Ediar

VI.2 Bibliografía consultada

Eco, Humberto. 1991. *Como se faz uma tese em ciências humanas*. Lisboa: Editorial Presença.

Erickson, Patricia G. 1995. Harm reduction: What it is and is not. *Drug and Alcohol Review* 14 (3): 283 - 285

Finestone, Harold. 1957. Cats, Kicks, and Color. *Social Problems* 5(1): 3-13.

Hopenhayn, Martín, comp. 1997. *La grieta de las Drogas – Desintegración social y políticas públicas en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL

Intercambios Asociación Civil. 2009. "Fallo "Arriola" de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina sobre tenencia de estupefacientes para consumo personal", <http://intercambios.org.ar/marco.htm> (Consultado: 13/6/2010)

Lenton, Simon. 2003. Policy from a harm reduction perspective. *Current Opinion in Psychiatry* 16 (1): 271-277.

O'Donnell, John A. 1967. The Rise and Decline of a Subculture. *Social Problems* 15 (1): 73-84.

VI.2.a Páginas web

Comisión Interamericana para el Control y Abuso de Drogas, www.cicad.oas.org (Consultado: 8/09/2010)

Asociación Civil Intercambios, www.intercambios.org.ar (Consultado: 1/03/2010)

Transnational Institute, “La reforma sobre convenciones de drogas de la ONU,”
http://www.tni.org/detail_page.phtml?page=drugsreform-docs_unharmred
<http://www.tni.org/es/article/la-reforma-de-las-convenciones-sobre-drogas-de-la-onu>
(Consultado: 11/08/2010)

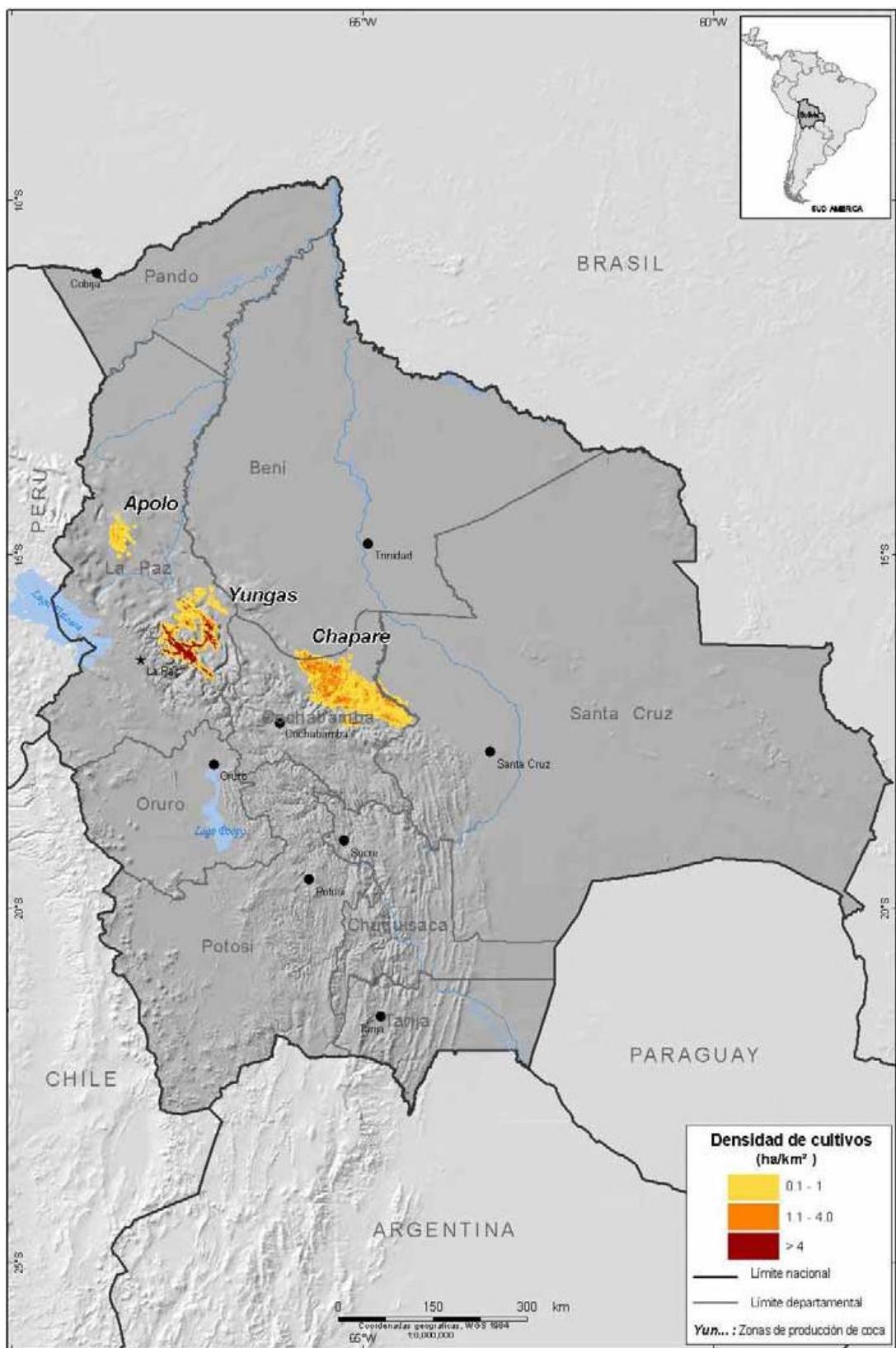
United Nations Office on Drugs and Crime, “Las naciones unidas contra La droga y el delito”, www.unodc.org
<http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/boletin/drogas/fiscalizacion.shtml> (Consultado: 6/09/2010)

Washington Office on Latin America, www.wola.org (Consultado: 15/09/2010)

VII- ANEXOS

Mapa VII.1

DENSIDAD DE CULTIVO DE COCA, BOLIVIA 2005



Fuente: Gobierno de Bolivia - Sistema nacional de monitoreo apoyado por UNODC.
Los límites y nombres mostrados así como los términos utilizados en este mapa no reflejan necesariamente su aceptación por parte la Organización de las Naciones Unidas.

Mapa VII.2 PRODUCCIÓN CANNABIS SATIVA, BRASIL

