

**JUAN GABRIEL
TOKATLIAN**



QUÉ HACER CON LAS DROGAS



**UNA MIRADA PROGRESISTA
SOBRE UN TEMA HABITUALMENTE ABORDADO
DESDE EL OPORTUNISMO POLÍTICO
Y LOS INTERESES CREADOS**



Índice

Cubierta

Índice

Portada

Copyright

Epígrafe

Introducción. Drogas: más allá de la mano dura de la prohibición

1. Cien años de prohibicionismo. Un marco de referencia para entender el fracaso de las políticas contra las drogas

Génesis y desarrollo del prohibicionismo

La erosión del régimen prohibicionista

2. La guerra contra las drogas en América Latina. La trama de una política fallida

Las políticas públicas: premisas endebles y errores de diagnóstico

La militarización de la lucha antinarcóticos

La erradicación de los cultivos ilícitos

La desarticulación de los grupos de narcotraficantes

La criminalización de la cadena doméstica ligada al fenómeno de las drogas

La extradición de ciudadanos latinoamericanos hacia los Estados Unidos

3. Un nuevo escenario, ¿una oportunidad perdida?

Desarmar el rompecabezas

Un enfoque de largo plazo

Los contrastes entre el prohibicionismo y la perspectiva alternativa

¿Qué hacen las Naciones Unidas frente al asunto de las drogas?

Las posturas de Estados y sociedades

Coda. ¿La guerra contra la delincuencia organizada reemplazará a la guerra contra las drogas?

4. La Argentina, las drogas y sus empedernidos guerreros

Lo que (al parecer) sabemos

Los vínculos posibles entre las drogas y el delito

Cara y contracara de algunos indicadores

El lugar de la Argentina en el comercio mundial de drogas

El recurso de la DEA

Ni "colombianización" ni "mexicanización"

Lo que (al parecer) viene

Lo que (quizá todavía) se pueda contemplar

Bibliografía

colección
singular

Juan Gabriel Tokatlian

QUÉ HACER CON LAS DROGAS

Una mirada progresista sobre un tema habitualmente
abordado desde el oportunismo político y los
intereses creados

 **siglo veintiuno**
editores

Tokatlian, Juan Gabriel

Qué hacer con las drogas: Una mirada progresista sobre un tema habitualmente abordado desde el oportunismo político y los intereses creados..- 1ª ed.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2017.

Libro digital, EPUB.- (Singular)

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-629-735-6

1. Política sobre Drogas. I. Título.

CDD 320.6

© 2017, Siglo Veintiuno Editores Argentina S.A.

[<www.sigloxxieditores.com.ar>](http://www.sigloxxieditores.com.ar)

Diseño de portada: Eugenia Lardiés

Digitalización: Departamento de Producción Editorial de Siglo XXI Editores Argentina

Primera edición en formato digital: abril de 2017

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

ISBN edición digital (ePub): 978-987-629-735-6

En buena medida estamos gobernados, nuestras mentes están moldeadas, nuestros gustos formados, nuestras ideas sugeridas, por hombres de los que nunca hemos escuchado hablar.

Edward Bernays, 1928

La guerra contra las drogas es una guerra contra las personas.

Anthony Henman, 1980

La guerra global a las drogas ha fracasado, con consecuencias devastadoras para individuos y sociedades alrededor del mundo.

Comisión Global de Políticas de Drogas, 2011

La guerra contra las drogas –insistimos– está perdida para quien no se opone a la instalación de este sistema [sic].

Conferencia Episcopal Argentina, 2015

La transición de un paradigma en crisis a otro nuevo del que pueda surgir una nueva tradición de ciencia normal está lejos de ser un proceso de acumulación, al que se llegue por medio de una articulación o una ampliación del antiguo paradigma. Es en realidad una reconstrucción del campo, a partir de nuevos fundamentos, reconstrucción que cambia alguna de las generalizaciones teóricas más elementales del

campo, y muchos de los métodos y aplicaciones del paradigma.

Thomas Kuhn, 1962

Introducción

Drogas: más allá de la mano dura de la prohibición

El fenómeno de las drogas es un asunto global que ya ocupa un lugar central en la agenda mundial, afecta de manera significativa a Estados y sociedades, incide en la vida social, financiera y política, y es parte del debate electoral en múltiples países, movilizándolo a la opinión pública, a instituciones domésticas de diverso tipo y a los organismos internacionales. Por su complejidad, involucra cuestiones morales, culturales y religiosas, se burla de las concepciones absolutas sobre la soberanía nacional y se fortalece con la persistencia de la prohibición.

En este texto abordo el debate acerca de las drogas ilícitas desde dos ángulos. Por un lado, me propongo explicar la evolución histórica y el alcance actual del prohibicionismo –que se sostiene en la quimera de una abstinencia global de sustancias psicoactivas ilegales– y, por el otro, esclarecer el estado de la situación en América Latina en general y en la Argentina en particular en relación con lo que se ha llamado la guerra contra las drogas.

Así, expongo en primer lugar cómo se concibió y desarrolló, a lo largo de más de un siglo, el régimen internacional de drogas ilícitas (RIDI), y analizo en detalle sus principios básicos y sus rasgos sobresalientes. Para esto, identifico actores, argumentos y dinámicas desde un enfoque de economía política internacional que contribuya a precisar ganadores y perdedores, avances y retrocesos, restricciones y opciones ante la prohibición. En ese sentido, los capítulos 1 y 3 apuntan a reconstruir la historia del RIDI y a trazar el

mapa de su configuración contemporánea, con especial atención a lo que sucede en el marco de organismos como la ONU, ya que en ese escenario transnacional se vislumbran líneas políticas que luego se traducen de algún modo en cada país. Esta perspectiva permite, entre otras cosas, evitar lecturas lineales y estáticas del fenómeno de los narcóticos en el plano mundial y discernir las complejidades y contradicciones que lo caracterizan.

En esencia, subrayo el creciente cuestionamiento a las estrategias y políticas desplegadas con el objetivo de alcanzar la panacea de una sociedad libre de sustancias psicoactivas ilegales, propósito que considero a la vez temerario e inalcanzable. En efecto: así como se ha globalizado la prohibición, también han aumentado las voces, iniciativas y prácticas que desnudan su ineficacia y peligrosidad. Sin embargo, no se debe confundir la impugnación del régimen con su obsolescencia. Más allá de los discursos que invocan el diálogo y los compromisos de las partes, los incentivos negativos y positivos para resolver el problema de las drogas, el balance entre medidas relacionadas con la oferta y la demanda y la importancia de políticas integrales, las prácticas efectivas y específicas de la gran mayoría de los Estados muestran que el régimen internacional de drogas ilícitas no se ha debilitado de manera irreversible. Este libro busca, entonces, resaltar la tensión existente entre el prohibicionismo y sus impugnadores, así como las dificultades para avanzar y enraizar un paradigma alternativo al vigente.

El segundo eje de este trabajo está centrado en América Latina y la Argentina. El capítulo 2 –que ofrece evidencia de que la región ha padecido, y padece, los efectos deletéreos de una estrategia punitiva feroz y funesta– constata el comprobado fiasco de la guerra contra las drogas. Las manifestaciones que ha adquirido el fenómeno de las drogas a lo largo y a lo ancho de América Latina indican que ya no se está ante una situación perjudicial que sólo se verificaría en el plano nacional o subregional. En ese sentido, el dilema que afecta a toda la región no requiere hacer más o menos lo mismo sino algo distinto. Una región periférica, convulsionada y aquejada por el narcotráfico no puede asumir como propia la lógica de la guerra contra las drogas: aceptar sus persistentes y crecientes costos ya no

es un acto heroico sino un gesto de inmolación. Aquí se plantea que los gobiernos del área no se han abocado a la exigente tarea de abordar y solucionar, al menos de manera parcial, los problemas estructurales que han permitido que el negocio de las drogas florezca, prospere y se propague. Al mismo tiempo se enfatiza la falta de un acuerdo social y político para enfrentar el tema. Ninguna política pública será eficaz y legítima si no cuenta con el respaldo pleno del Estado y el compromiso activo de la sociedad civil, lo que exige tejer con paciencia y elencos competentes un consenso ciudadano y partidista en cada país, para que las medidas que se apliquen resulten creíbles y efectivas. Por el contrario, suele suceder que los ciclos electorales y la habitual política de negación operen a favor del disenso inconducente y la invocación a la "mano dura". Sólo la existencia de referentes más esclarecidos, y menos corroídos, en el Estado y la sociedad, pueden propiciar la construcción de convergencias graduales, puntuales y prácticas en materia de drogas.

El capítulo 4, finalmente, se aboca a analizar la situación de la Argentina. En este caso se ubica la evolución reciente del fenómeno de las drogas a partir de la escasa, en cantidad y calidad, información disponible. En buena medida hay una brecha significativa entre el estado de alarma oficial y pública que el tema despierta de forma episódica y el número y rigor de los datos y estudios realizados en el país. En ese contexto, el factor más elocuente en años recientes ha sido el aumento de las voces punitivas de diverso origen y propósito en medio de un campo yermo por ausencia de diagnósticos gubernamentales serios y de investigaciones académicas sistemáticas. De manera paradójica, este hecho singular ha generado un mayor impulso para que la Argentina se sume a la fallida guerra contra las drogas en vez de estimular un mejor conocimiento sobre el tema y una deliberación social y política más informada en la materia. Tal como sucede en otros ámbitos – por ejemplo, el de la política exterior –, se oscila entre la subactuación o la sobreactuación del gobierno de turno, y el desdén o la desmesura en las actitudes de la opinión pública, lo cual tiene como corolario una tendencia a establecer analogías erradas y

políticas infructuosas. En esta línea, el fantasma de la “colombianización” o “mexicanización” de la Argentina se agita sin fundamento fáctico, al tiempo que se invoca la urgencia de combatir el “flagelo” de las drogas mediante la estrategia de recurrir, de hecho, a tácticas coercitivas ineficaces.

Con ese telón de fondo, la administración del presidente Mauricio Macri se ha caracterizado, más que otros gobiernos desde los años noventa, por la tentación de sumar a la Argentina a la guerra contra las drogas, en el mismo momento en que crecen en la región los cuestionamientos y resistencias al modelo de la cruzada antinarcóticos. En este campo, más que por repensar políticas previas, el gobierno de Cambiemos parece haber optado por aglutinar y profundizar estrategias coercitivas ya fracasadas en las últimas dos décadas. En realidad, hay poca novedad en la política pública antidrogas en el país; lo que sobresale es la repetición e intensificación de prácticas ya conocidas y frustrantes.

En virtud de lo anterior, al final del libro propongo una perspectiva alternativa a la vigente. Ofrezco el esbozo de una mirada progresista sobre un asunto que ha generado y genera costos humanos enormes y ganancias siderales para los grupos criminales y sus asociados en el mundo de la legalidad; costos y ganancias que coexisten y se nutren de la prohibición.

He venido trabajando en este texto durante los dos últimos años. Parte del libro recoge avances de un proyecto de investigación que contó con el generoso apoyo de la Corporación Andina de Fomento. Mi agradecimiento especial a la CAF.

Juan G. Tokatlian

Diciembre de 2016

1. Cien años de prohibicionismo

Un marco de referencia para entender el fracaso de las políticas contra las drogas

El centenario régimen internacional de drogas ilícitas (RIDI), que se constituyó a partir de 1909 para establecer las reglas de juego en la lucha contra el narcotráfico, no está al borde del colapso, pero recibe cada vez más objeciones y, de forma concomitante, pierde su legitimidad. Esta erosión se expresa, por ejemplo, en el hecho de que las naciones que suscribieron sus prescripciones y obligaciones o bien han dejado de aceptarlas o bien intentan evitarlas o burlarlas. Aunque no se asiste, por supuesto, a su plena desaparición, hay señales evidentes de un importante giro paradigmático.

La prohibición de las drogas, entendida como la búsqueda de la abstinencia y de una sociedad libre de sustancias ilegales, aún prevalece en el mundo; en términos concretos, esta prohibición implicaría suprimir el cultivo, la producción, el procesamiento, el tráfico, la distribución, la comercialización y el uso de un conjunto específico de sustancias psicoactivas. En contraposición a este modelo, en varios países han surgido alternativas regulatorias, en los planos nacional y subnacional.

La versión más militante del prohibicionismo, la llamada guerra contra las drogas, recibe críticas cada vez más frecuentes, y la experimentación con nuevas políticas hacia las sustancias psicoactivas declaradas ilegales^[1] tiende a avanzar en distintos contextos geográficos. En el epicentro de estos cambios, ya sea en términos de un cuestionamiento más audible como de prácticas concretas novedosas, se sitúa América Latina.

Pero, ¿qué es lo que se desafía? ¿En qué consiste la llamada “guerra contra las drogas”? Según Ron Chepesiuk,

la expresión describe los esfuerzos de los gobiernos de todo el mundo para hacer cumplir las leyes nacionales en materia de drogas. Muchos líderes políticos creen que, para enfrentar con eficacia las consecuencias negativas del tráfico y del abuso de drogas, el problema debe abordarse como si las naciones estuvieran en guerra. Así, como en una guerra real, los traficantes, los consumidores y los adictos son tratados como enemigos del Estado. Se modifican las leyes para asegurar castigos más severos, y a menudo los condenados permanecen en prisión por períodos muy prolongados. Como en una guerra, se resignan las libertades civiles en pos de alcanzar el objetivo militar, que es prioritario. Algunos analistas sostienen que la metáfora de la “guerra contra las drogas” genera un clima de “nosotros contra ellos” y alimenta la ilusión de que el tráfico ilegal y el consumo pueden detenerse, y de que es posible alcanzar la victoria (1999: 261-262).

Para entender de manera cabal este fenómeno y poner en evidencia hasta qué punto hoy se lo cuestiona, conviene seguir la evolución del RIDI, trazar un breve balance de la prohibición y analizar –sobre la base de datos confiables– el estado de la estrategia antidrogas que aún prevalece.

Génesis y desarrollo del prohibicionismo

El régimen internacional de drogas ilícitas se constituyó a lo largo de varios años. El puntapié inicial se dio en 1909, con la Comisión Internacional del Opio de Shanghái (Buxton, 2008), seguida, pocos años después, por la Convención del Opio de La Haya en 1912,

cuyos signatarios originales fueron Alemania, Estados Unidos, China, Francia, Gran Bretaña, Italia, Japón, Holanda, Persia, Portugal, Rusia y Siam. A ella le seguirían las Convenciones del Opio de Ginebra en 1925. En ese lapso, aparecen ya algunos rasgos significativos de lo que se convertirá en una tendencia marcada. En primer lugar, predominó la palabra de los países centrales de la época. La voz de la periferia era insignificante y se entendía que las naciones proveedoras de sustancias psicoactivas declaradas ilegales debían adaptarse a las incipientes “reglas del juego” en términos de lucha contra el narcotráfico. Así y todo, cabe aclarar que en varios países de América la tendencia a la criminalización en materia de drogas no fue sólo el reflejo caótico de la presión externa, sino que respondió a motivaciones locales y fuerzas internas que se movían en esta dirección (véase, para el caso de México, Schievenini Stefanoni, 2013).

En segundo lugar, las consideraciones religiosas fueron muy influyentes a la hora de generar un clima propicio a una mayor firmeza frente al narcotráfico; impulsadas sobre todo por los Estados Unidos, se expresaron con claridad a través de Charles Henry Brent, obispo episcopaliano que cumplió funciones en el estado de Nueva York, participó en comisiones internacionales para combatir el comercio de drogas y fue capellán de las fuerzas armadas estadounidenses durante la Primera Guerra Mundial. En efecto, las religiones siempre han estado atravesadas, en un sentido u otro, por la cuestión de las drogas, un fenómeno que, a su vez, registra elocuentes variaciones históricas (hay que decir que entre finales del siglo XIX y principios del XX, sustancias psicoactivas como la heroína, la cocaína y la marihuana estaban disponibles y no eran ilegales).^[2] Mientras la religión se embarcaba en esta “cruzada”, los médicos, la industria farmacéutica y los responsables de las políticas públicas antinarcóticos, especialmente en los Estados Unidos, se convirtieron en actores clave en la promoción de iniciativas para el control de las drogas.

En tercer lugar, el grado de globalización era bajo: las dos guerras mundiales fueron reveses drásticos en la ola de creciente interdependencia de finales del siglo XIX y principios del XX. Así, y

entre otras, las consecuencias de las políticas coercitivas contra la oferta en materia de drogas y que afectaban sobre todo a las naciones subdesarrolladas no resultaban un asunto de interés, atención o preocupación para las grandes potencias ni para sus respectivas sociedades.[\[3\]](#)

En cuarto lugar, la mayoría de los gobiernos que participaban de las conferencias y acuerdos internacionales en torno a las drogas no eran democracias, como tampoco lo eran la mayoría de los miembros en la Liga de Naciones en 1919, que “proveía a la comunidad internacional con un cuerpo centralizado (el llamado Comité Asesor sobre Tráfico de Opio y Otras Drogas Peligrosas) para la administración del control de drogas” (Paoli, Greenfield y Reuter, 2012: 926). En estas condiciones, rara vez se manifestaban dudas, reclamos o críticas hacia el nascente régimen internacional para el control de las drogas.

Después de la Segunda Guerra Mundial y hasta el final del siglo XX se observa otro panorama. La Guerra Fría y la inmediata posguerra pusieron en evidencia la hegemonía estadounidense en el mundo occidental y la configuración de un momento unipolar, respectivamente. Eso permitió que Washington delineara y consolidara el RIDI: la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, la Convención de 1971 sobre Sustancias Psicotrópicas y la Convención de 1988 contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas reforzaron la prohibición mundial de las drogas. Se instaló y comenzó a extenderse así la práctica de la “narcodiplomacia”, entendida como un tipo de relación en la que el actor más poderoso e influyente (los Estados Unidos) logra exportar su concepción de una guerra contra las drogas a naciones más débiles o subordinadas.

La fase inicial de la militarización de la guerra contra las drogas, sobre todo a partir de la década de 1970 y en particular en América Latina, se desplegó con intensidad. El presidente Richard Nixon formuló la convocatoria original a una guerra contra las drogas en 1971: en buena medida, el incremento del consumo de marihuana y heroína proveniente de México y Turquía, respectivamente, sirvió de argumento para declarar el inicio de una cruzada contra los

narcóticos, dentro y fuera de los Estados Unidos. A partir de entonces el régimen internacional de drogas ilícitas adquirió más densidad y gravitación y se basó, de manera más notoria, en la dinámica clásica y ortodoxa de la seguridad nacional: un régimen concentrado en los Estados, fuertemente represivo y con foco en el control de la oferta.

Hasta comienzos de los años ochenta las fuerzas armadas estadounidenses se mantuvieron renuentes a involucrarse en la lucha antinarcóticos en el exterior –de hecho, por la ley Posse Comitatus de 1878 no podían actuar dentro del país en labores vinculadas al orden público–. Así, en 1981 el Departamento de Defensa no recibió recurso alguno para tareas de interdicción de drogas. Sin embargo, con Ronald Reagan en la presidencia, el impulso bélico de los civiles se intensificó: la Casa Blanca y el Congreso coincidieron en una ofensiva prohibicionista. La administración estableció la Fuerza de Tareas de South Florida, que en 1983 derivó en el Sistema Nacional de Interdicción de Narcóticos en la Frontera bajo la dirección del entonces vicepresidente George H. W. Bush. El ascendente papel de los militares en la guerra contra las drogas cobró vigor desde mediados de los años ochenta, es decir, antes de que finalizara la Guerra Fría. La Public Law 97-86 autorizó una participación “indirecta” de las fuerzas armadas en el combate antidrogas. En abril de 1986 Reagan firmó la Directiva presidencial nº 221 que declaraba que las drogas constituían una amenaza letal a la seguridad de los Estados Unidos y amplió, en consecuencia, el rol de los militares en la lucha antinarcóticos. Tres meses después – el 15 de julio– Washington envió a Bolivia una unidad de combate del ejército (de la Brigada de Infantería 193 estacionada en Panamá) con seis helicópteros Black Hawks para llevar a cabo la “Operation Blast Furnace”, dirigida a localizar y destruir laboratorios y centros de producción de cocaína.

En otro orden, el contexto y la lógica de la Guerra Fría no facilitaron una deliberación global contra las drogas: no era un tema prioritario en la agenda internacional, entonces dominada por las cuestiones de la “alta política” de defensa y seguridad en el marco de la disputa Este-Oeste. El debate mundial también se estancó

debido a limitaciones propias de las Naciones Unidas en relación con el tema. De hecho, todavía hoy existen problemas críticos y no resueltos en ese ámbito: la rigidez e incluso el anacronismo de los instrumentos jurídicos (protocolos, convenciones y acuerdos); las dificultades de financiación (origen, cantidad, destino y alcance de los fondos) para el organismo especializado (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito); la (baja) calidad de los datos recogidos; la metodología (deficiente) aplicada; la (parcial) evaluación implementada. Además, existen al menos cuatro organismos internacionales que tienen iniciativas diferentes, y a veces contradictorias, sobre drogas.^[4] La afirmación de Stares de hace dos décadas continúa vigente:

La barrera más importante contra una mejor comprensión del problema de las drogas sigue siendo la escasez de buena información. Es difícil pensar en un problema de política pública de similar relevancia que cuente con datos tan insuficientes y con barreras metodológicas tan altas para acceder a mejor información (1996: 10).

Durante muchos años, ser “duro frente a las drogas” fue el lema de varios países a pesar de sus resultados poco promisorios. De algún modo, la racionalidad subyacente se mantuvo: hacer más de lo mismo con la convicción de que, con independencia de los efectos inmediatos, esa estrategia terminaría por dar resultados exitosos algún día.

Mediante un enfoque elemental de economía política se puede observar quiénes han sacado más provecho de la guerra contra las drogas: bastará constatar que los enormes presupuestos antinarcóticos generaron burocracias de gran tamaño e importantes ganancias electorales para quienes prometían *manu militari*. Se trata de un poderoso grupo de interés (corporativo, político, religioso, económico, médico, militar y mediático) que procuró preservar y ahondar las políticas coercitivas en curso (véanse Chermak, 1997; McGaw, 1991, y Reinerman, 1994). Esta heterogénea coalición de

ganadores, tanto a nivel nacional como internacional, intentó establecer una especie de “orden” en materia de drogas, con la pretensión de “normalizar” la prohibición mundial.

La erosión del régimen prohibicionista

Todos los procesos descriptos en el marco del RIDI y de la guerra contra las drogas muestran hoy notables cambios. El Sur no sólo emerge económica y diplomáticamente, sino también porque busca respuestas alternativas a las que han predominado en la materia. La otrora fuerte relación patrón-cliente entre los países centrales y los periféricos se torna cada vez más insostenible, sobre todo porque los costos de la lucha antinarcóticos se han distribuido, por años, de manera desigual.

Aunque la religión ha sido, durante mucho tiempo, una influencia moral determinante de la política contra las drogas, su peso parece decrecer en Occidente. Veamos más de cerca este fenómeno: la legalización plena de la marihuana en los Estados Unidos (los estados de Colorado y Washington) y Uruguay ha revivido la cuestión del vínculo entre religión y drogas. En el caso estadounidense, con un doble telón de fondo. Por un lado, ya son 23 los estados –a los que se suma la capital de la nación, Washington– que han legalizado la marihuana para fines medicinales. Por el otro, según encuestas de Gallup, en 2001 al 58% de la opinión pública le inquietaba mucho el problema de las drogas, mientras que en 2014 sólo al 34% le preocupaba tanto. También según datos de Gallup, en 1969 apenas el 12% favorecía la legalización de la marihuana, mientras que en 2013 el porcentaje se había elevado al 58%. En 2014, una encuesta del Pew Research Center mostró que el 54% de los estadounidenses respaldaba esa legalización, mientras un sondeo de CNN/ORC ubicó ese nivel de aprobación en el 55%. En una encuesta de 2013 del Public Religion Research Institute en los Estados Unidos, el 58% de los protestantes blancos y el 54% de los

protestantes afroamericanos de las denominaciones principales favorecían la legalización de la marihuana, mientras el 69% de los evangelistas se oponía. Entre los católicos, el 48% estaba a favor y el 50% en contra, con una aprobación del 50% entre los jóvenes (18-29 años). En estados con mayorías religiosas singulares, como Utah (60,7% son mormones), si bien el 71% de los mormones se oponía a la legalización de la marihuana, el 75% de los católicos, el 68% de los protestantes y el 50% de los judíos apoyaban la marihuana legal, según una encuesta de 2013 del Libertas Institute.

En el caso de Uruguay, y a pesar de que las encuestas (CIFRA, Mori, Factum) indicaban que no existía una mayoría a favor de la legalización, el gobierno avanzó con esa iniciativa y logró el respaldo del Poder Legislativo. Es interesante señalar que, según la encuesta de Latinobarómetro de 2014, Uruguay es el país de la región donde menos predomina el catolicismo: 41% de la población. Además, es uno de los dos países latinoamericanos que expresa menos confianza hacia la Iglesia Católica: mientras en la gran mayoría la confianza es superior al 60%, en Uruguay es de apenas el 48%. En buena medida el caso uruguayo expresa una interesante secularización.

El despliegue profundo y rápido de la globalización en las últimas décadas ha estimulado los contactos entre diversas sociedades civiles y actores no estatales y ha posibilitado un aumento del intercambio generalizado de información sobre los asuntos del mundo y la construcción de amplias coaliciones sociales y políticas en torno a temas como las drogas.^[5] Todo eso ha contribuido a generar una red entrelazada de individuos, grupos y organizaciones que exigen poner fin a la fallida cruzada antinarcóticos. En ese marco, la proliferación de las democracias ha sido crucial para cuestionar la prohibición: movimientos autónomos y activos, a nivel nacional y con acuerdos sobre el tema, con contrapartes alrededor del mundo, han desafiado algunos de los principios básicos del RIDI.^[6] La gradual transición de poder mundial en curso de Occidente a Oriente, la relativa disminución de la hegemonía estadounidense y la creciente tendencia a la multipolaridad están modificando el escenario mundial en formas todavía difíciles de descifrar. Sin

embargo, en cuanto a las drogas, es evidente que la cuestión es ahora parte de una agenda global que requiere mayor deliberación y la incorporación de nuevos matices en el debate público mundial.

Aunque desde los años setenta han existido distintos grupos afines que rechazan la estrategia punitiva, hoy son más visibles y asertivos. La duplicidad alrededor de las drogas –tanto en clave geopolítica como socioeconómica– sigue existiendo, pero es más difícil de ocultar y tolerar (Syal, 2009). Un ejemplo de esta duplicidad se desprende de las declaraciones de Antonio Maria Costa, ex director ejecutivo de UNODC, quien sostuvo que existía evidencia de que el producto del delito organizado –tráfico de drogas y otras actividades ilegales– fue “el único capital de inversión líquido” a disposición de algunos bancos al borde del colapso durante la crisis financiera de 2008 y a posteriori. Costa, sin embargo, se negó a identificar los países o bancos involucrados.

La guerra contra las drogas recibe cada vez más objeciones en los países industrializados y una creciente resistencia en las naciones subdesarrolladas: los países del Sur toleran cada vez menos la “misión” de cargar mayoritariamente con los costos[7] de la cruzada antinarcóticos.

A su vez, las altas tasas de encarcelamiento y condena no han logrado el objetivo de alcanzar una sociedad “libre de drogas”. En efecto, en los países y regiones con graves problemas relacionados con el fenómeno de las drogas –desde México a Afganistán, desde los Andes a África occidental– los derechos humanos están seriamente comprometidos. Al mismo tiempo, las epidemias de VIH/SIDA aumentan en lugares donde se incrementa el uso de drogas inyectables, como sucede en Rusia, América Central y el sudeste de Asia y África subsahariana. Más aún, según Werb:

A pesar de un aumento de la inversión en políticas destinadas a reducir e interrumpir la oferta global de drogas, en términos generales desde 1990 los precios de las drogas ilegales bajaron y su pureza se incrementó (2013: 6).

En vez de enmarcar la cuestión de las drogas como un asunto exclusivamente de seguridad, tal como ocurrió hasta finales de los años noventa,[8] muchos expertos, organizaciones no gubernamentales, líderes políticos, personalidades prestigiosas y grupos de reflexión hoy consideran el tema como un reto a la gobernabilidad, asociado con instituciones nacionales débiles, con el deterioro del Estado de Derecho (local e internacional), con un entorno global volátil y con un complejo conjunto de vínculos criminales transnacionales.

Mientras tanto, la idea de un “orden” en materia de drogas está puesta en entredicho por los actores más afectados por la economía política internacional de ese fenómeno: los campesinos vulnerables que están ahora más organizados; los pobres urbanos con frecuencia maltratados por las fuerzas de seguridad; el usuario ocasional de drogas que no produce violencia con su hábito; las minorías y los jóvenes, que son los más perseguidos; muchos especialistas independientes que han estudiado esta cuestión y varios jueces sobrecargados de casos de narcomenudeo, entre muchos otros, no aceptan “naturalizar” la cruzada contra los narcóticos.

En suma: las políticas más vehementes no sólo no han logrado resolver el problema de las drogas, sino que han agravado las desigualdades sociales y políticas existentes. Estos cambios trascendentales han creado una ventana de oportunidad para reevaluar las políticas de control de drogas en todo el mundo y el RIDI. En esencia, el nuevo entorno global contribuye a repensar el paradigma de la prohibición y contemplar estrategias alternativas.

Cómo se articula el prohibicionismo realmente existente: contradicciones y claroscuros

La prohibición, como núcleo que ha informado las políticas públicas regionales e internacionales en materia de drogas ilegales, entraña

ciertos aspectos que es preciso subrayar. Por una parte, es un fenómeno mundial. Los Estados Unidos sobresalen por sostener una versión más militante y Europa por afirmar una relativamente más suave. Esto supone el imperio de un modelo prohibicionista liderado por los Estados Unidos que ni la Unión Europea ni las potencias emergentes han cuestionado o impugnado. Aunque cada vez con más sospechas y críticas, América Latina también lo ha adoptado, además de haber sido acogido por la Organización de Naciones Unidas.

Más aún, el vigor de la cruzada se ha manifestado en distintos continentes con sus diferentes tradiciones políticas, institucionales y culturales. Por ejemplo, durante el mandato del primer ministro conservador John W. Howard (11/3/1996-3/12/2007), Australia cambió la política de reducción de daños (*harm minimization*) que había caracterizado por años al país por la de “duro frente a las drogas” (*tough on drugs*) (véase Bessant, 2008). Desde 2003, Rusia impulsó su modelo de cruzada antinarcóticos (Orlova, 2009): en 2011 el presidente de la Duma rusa, Boris Gryzlov, anunció que el país debía lanzar una “guerra total contra las drogas” (Parfitt, 2011). Suecia, por su parte, se ha caracterizado por sostener posturas de “mano dura” a nivel doméstico e internacional (véanse Olsson, 2002, y Blomqvist, 2015). En 2000, los países de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), conformada por Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam, junto con China, iniciaron el ACCORD (Operaciones de Cooperación entre ASEAN y China para Responder a las Drogas Peligrosas) con el propósito de alcanzar una región “libre de drogas” en 2015.^[9] El 15 de abril de 2005 el Comité Central del Partido Comunista de China –con la presencia del entonces presidente Hu Jintao– anunció el comienzo de la “guerra del pueblo contra las drogas” (véase Swartnström y Yin He, 2006).

Dicho esto, la prohibición actual no es uniforme e integral: prevalece un modelo inconsistente o dual de coerción. Más allá de la retórica de cruzada y las acciones vehementes contra los narcóticos, el prohibicionismo vigente está plagado de ambigüedades, dobleces e inconsistencias. Por un lado se castiga y se persigue de manera

selectiva a determinados protagonistas y se ataca con más énfasis a ciertas fases del fenómeno de las drogas. Y por el otro se toleran prácticas de algunos agentes en determinadas coyunturas y de acuerdo con criterios opacos. Por ejemplo, los más afectados de manera directa por las prácticas coercitivas y persecutorias son los campesinos y trabajadores temporales vinculados al cultivo de plantíos y la recolección de las cosechas: los indígenas y pobres rurales que deben sufrir los efectos de políticas de erradicación forzada (y en ocasiones química) de plantaciones y las tareas de interdicción. También las llamadas “mulas” cargadas con drogas para ser trasladadas a los polos de demanda; los habitantes de barrios humildes que son el escenario de violentas pugnas territoriales en las que participan traficantes adiestrados, cuerpos de seguridad corruptos, políticos deshonestos y organizaciones criminales; los sectores populares estigmatizados por habitar en lugares de expendio de drogas; los grupos más débiles que carecen de capacidad de presión política para que su “visión” del problema sea tomada en cuenta; los jóvenes víctimas y victimarios de luchas entre mafias; los consumidores ocasionales que son perseguidos como si fueran terroristas en potencia; las familias perjudicadas por la imposibilidad de que un miembro adicto reciba algún tipo de asistencia médica. Estos y tantos otros constituyen el eslabón débil de una extensa cadena que culmina en un negocio enormemente lucrativo para unos pocos.

En las antípodas, los que obtienen beneficios jugosos de un emporio ilegal suelen gozar de sus lujos e inversiones intocadas a pesar de la parafernalia de normas y restricciones de diverso tipo, de su fama social entre clases pudientes que suelen dar la bienvenida a los “nuevos ricos”, de su inserción económica y política en los intersticios entre la ilegalidad y la legitimidad y ante un Estado (local, provincial-departamental y/o federal) en parte inmovilizado por la colusión de intereses entre algunos funcionarios y las organizaciones criminales, de su poder de cooptación y corrupción nacional e internacional y de las garantías de defensa personal que se proveen a través del mercado desregulado de armas ligeras y el avance de las compañías privadas de seguridad.

En realidad, la guerra contra las drogas, con su asimetría elocuente y su permisividad respecto de ciertas prácticas, ha generado cada vez más capos del narcotráfico, más señores de la guerra, más *gang lords*, más magnates del lavado y más delincuentes transnacionales.

Para entender cómo opera en los hechos el prohibicionismo, vale la pena desagregar los distintos niveles donde se articula. En el plano nacional o federal es más usual identificar propuestas oficiales, legislaciones específicas y prácticas gubernamentales orientadas a explicitar y reforzar el talante prohibicionista. En el plano local se observan avances y logros en un sentido menos punitivo. Gestiones municipales en ciudades y barrios europeos, estadounidenses y latinoamericanos han implementado políticas de reducción de daño; en particular, para disminuir la incidencia del SIDA entre los que usan drogas por vía intravenosa. Asimismo, algunas decisiones en el ámbito judicial en Europa y América Latina han mostrado un espíritu menos prohibicionista.

No obstante, aun si se consideran los matices que adopta la política sobre el tema según se trate de una jurisdicción nacional/federal o municipal, la prohibición (de la sustancia) como eje de la cruzada antinarcóticos y la guerra contra las drogas (como forma de desplegarla) se fueron “naturalizando”. Es cierto que desde los años noventa el llamado principio de la corresponsabilidad comenzó a ser validado por parte de la comunidad internacional y permitió abrigar ciertas esperanzas en un abordaje más complejo y menos unidireccional. Impulsado en particular por Colombia, México y Gran Bretaña, ese principio sostenía que muchos actores eran al mismo tiempo responsables de la expansión violenta y lucrativa del negocio de los narcóticos, es decir, que el problema no estaba sólo en los polos de producción y en los traficantes, sino también en los centros de consumo, en los proveedores de precursores químicos y en los que llevan a cabo el lavado de activos. En cierto modo, la corresponsabilidad contribuyó a despolarizar, al menos en parte, la polémica interestatal en cuanto a la lucha antinarcóticos y facilitó el logro de algunos ajustes en las políticas públicas. Sin embargo, más allá de un discurso más conciliador y del consenso que generó, las tácticas punitivas no se modificaron y se tendió a tomar la

prohibición como algo natural. Lejos de ser un aporte para la solución sustantiva de las dificultades generadas por el fenómeno de las drogas, la corresponsabilidad contribuyó en realidad a reforzar la guerra contra las drogas, una guerra que fue incorporando algunas pocas “zanahorias” al arsenal de “garrotes” tradicionalmente implementados. La retórica de la corresponsabilidad, que fue adoptada por la ONU, permitió así que el statu quo se preservara, al menos hasta comienzos del siglo XXI.

Esto se produjo en un contexto con ciertas particularidades que inciden como limitaciones. Primero, de manera llamativa, a pesar de que la cuestión de las drogas se entrelaza con un contexto social, legal, político, económico e internacional más amplio y dinámico –la situación de la juventud, las formas de ilegalidad, la fragilidad estatal, la inequidad en la distribución del ingreso y la porosidad de las fronteras nacionales–, es notable la ausencia de estudios comparados y profundos sobre ese telón de fondo y sus nexos.

Segundo, en general ha primado una aproximación convencional. En esencia, por décadas se impuso una perspectiva dicotómica que consistió en separar a los “países productores” de los “consumidores”. Así entonces, América Latina sería el centro productor de drogas (cocaína, heroína, marihuana) y los Estados Unidos y Europa serían los polos de consumo. Esto oscurece el hecho de que los Estados Unidos son un gran productor mundial de marihuana y epicentro de lavado de dinero,^[10] que Holanda es uno de los mayores productores mundiales de éxtasis, que en Europa crece la criminalidad organizada^[11] y que, en conjunto, los países de Sudamérica constituyen el tercer mercado mundial en términos del consumo de cocaína.^[12] Además, subestima la evidencia de que varios países contienen en sí mismos la mayoría de los eslabones (cultivo, procesamiento, tráfico, venta, lavado y consumo). Divisiones similares se hacen, de manera implícita o explícita, entre “puntos de tránsito” y “puntos de distribución”, entre “receptores de precursores químicos” y “vendedores de precursores”, entre “comerciantes de estupefacientes” y “comerciantes de armas”. Estas miradas simplistas no ayudan a comprender la complejidad y versatilidad del tema, su naturaleza global y la trama de intereses

transnacionales (estatales y no gubernamentales) que subyace al lucrativo negocio de los narcóticos. Además, no contribuye a elucidar de qué manera, desde cuándo y por qué se despliega en cada espacio territorial el encadenamiento del fenómeno de las drogas.

Vale abrir aquí un paréntesis para retomar el puñado de interrogantes que acabamos de mencionar. Es importante reconocer que cada país “tiene el narcotráfico que le corresponde” de acuerdo con su particular experiencia histórica, social y política. Tres ejemplos latinoamericanos que remiten a espacios geopolíticos distintos ayudan a comprender esto: las formas y lógicas, divergentes, que han conocido Colombia, México y la Argentina en cuanto a la evolución y la expansión de las drogas. En el caso del país andino, los primeros carteles poderosos emergieron y se encumbraron en el contexto de un proverbial debilitamiento del Estado, en el marco de una sociedad muy fracturada, ante los ojos impasibles de las élites tradicionales y en un ambiente geoespacial de gran diversidad regional. En el caso mexicano, los principales carteles surgieron, en buena medida, con el consentimiento, a nivel federal y estadual, de un Estado centralizado y monopolizado durante décadas por el aparato político-institucional del PRI (y sus sectores de apoyo). A pesar de que en la superficie mostraba signos de fortaleza, el Estado mexicano se encontraba en un proceso de enorme fragilidad ante el auge de la corrupción, el desquiciamiento policial, la parálisis de la justicia, la desorientación del *establishment* nacional y el silencio connivente de Washington, al menos hasta principios de este siglo.

En Colombia, en tanto, hubo dos claras mutaciones: de los grandes carteles se pasó a lo que algunos denominan *boutique cartels* o cartelitos, al tiempo que los “barones de la droga” (*druglords*) se transformaron en “señores de la guerra” (*warlords*). Por su parte, las mafias mexicanas también muestran señales de adaptación: robustecen su presencia territorial, amplían sus lazos externos gracias al persistente nivel de consumo de drogas en los Estados Unidos y al aumento de la demanda en Europa, y refuerzan su comportamiento gansteril.

En el caso de la Argentina (que analizaremos en detalle en el capítulo 4), la criminalidad vinculada a las drogas es tributaria de otro tipo de dinámica: el entrelazamiento de pandillas-policías-políticos ha crecido y ha alcanzado mayores niveles de autonomía y virulencia. La lógica de acción es clara: las mafias necesitan zonas liberadas –cada vez mayores ante el repliegue del Estado– para manejar sus negocios ilícitos de diverso tipo; los cuerpos de seguridad facilitan el despliegue territorial de la delincuencia, se nutren de recursos en la clandestinidad y avalan, *de facto*, la impunidad. Por su parte, los políticos de diversa talla –no sólo los que operan a nivel local– validan la *entente* grupos criminales-fuerzas policiales; se benefician, a nivel municipal y provincial, de las transacciones ilegales y se despreocupan, en la práctica, de impulsar medidas para controlar la criminalidad.

Por todo esto, la separación dicotómica y esquemática entre países productores y consumidores, por ejemplo, veló particularidades y reforzó equívocos y estereotipos en los países desarrollados y en los que están en vías de desarrollo. Entre los primeros, predominó la idea de una muralla entre un afuera (caótico y agresivo) y un adentro (estable y controlable), la noción de que en ellos existe conciencia del perjuicio que implican las drogas, pero que en la periferia esto no se advierte lo suficiente, y la tendencia a estigmatizar a los países con el calificativo, por ejemplo, de “narcodemocracia”,^[13] “narco-Estado” (Windybank, 2007) o “Estado fallido”.

Respecto de la etiqueta de Estado fallido, conviene introducir algunas precisiones. Los altos niveles de violencia en México en los últimos años, derivados del auge del negocio de las drogas, han llevado a que los Estados Unidos ubiquen a su vecino en el radar de atención. Se han multiplicado en Washington las voces de políticos, militares y especialistas que afirman que México está *ad portas* de ser un “Estado fallido”. El mismo tipo de argumento se usó en los años noventa en el caso de Colombia. La preocupación anterior y actual por los “Estados fallidos” en la estrategia internacional estadounidense es de larga data. Según la mirada oficial, existirían tres brechas entre un Estado plenamente constituido y otro que no

alcanza esa condición: una brecha de legitimidad, otra de capacidad y una última de soberanía. Los “Estados fallidos” carecen de legitimidad, no disponen de los atributos y estrategias necesarios para enfrentar las dificultades que afrontan y tienen menos control territorial del que poseen los Estados plenos. Esta convergencia fue generando un relativo consenso: lo que provoca un “Estado fallido”, antesala del derrumbe estatal definitivo, es una combinación letal de incapacidad de gobernar (por falta de recursos y de aptitud) y ausencia de voluntad política. Precisamente en virtud de esta presunta doble carencia, se argumentó que la solución al desfallecimiento estatal debía provenir de afuera. En esencia, desde el ángulo de los tomadores de decisión en los Estados Unidos, un “Estado fallido” no es necesariamente un Estado hostil y penderciario, sino uno inepto e indolente, lo cual lo vuelve ingobernable. La perturbación que produce ese tipo de Estado es fuente de problemas; en particular cuando se presentan también actores terroristas. Fue así como el “Estado fallido” pasó a convertirse en una amenaza a la seguridad nacional y a los intereses globales de los Estados Unidos.

Entre los países en vías de desarrollo, por su parte, prevaleció la idea de que los países centrales tenían un doble estándar permanente, la noción de que las naciones periféricas eran las reales víctimas de las políticas de prohibición y la propensión de muchas élites internas a no asumir las responsabilidades que les tocaban por el auge del fenómeno de las drogas.

En relación con la prohibición hay que contemplar también sus consecuencias. Por definición se asume que toda política punitiva genera efectos no advertidos ni deseados. Tanto detractores como defensores de la prohibición afirman que la aplicación de ciertas medidas conlleva imponderables y acarrea costos inesperados, es decir, efectos colaterales. En general, se entiende que los tomadores de decisión no diseñan o aplican políticas nocivas de manera deliberada. Es pertinente entonces preguntarse si después de tanto tiempo de implementar las mismas políticas con iguales resultados magros y efectos desafortunados no sería hora de replantearse las consecuencias imprevistas e incorporar el reconocimiento de los

efectos no deseados. La pregunta es si insistir en esas políticas es ineficacia o impericia, o convencimiento político. No estamos diciendo que exista una conspiración, sino más bien el hábito de actuar aun cuando se advierta la inevitabilidad de los daños.

En otras palabras: la racionalidad del prohibicionismo entiende que hay efectos indeseados y alcances no deliberados y, por lo tanto, los incorpora en su enfoque y su práctica. Prevalece la decisión política interna –sea esta burocrática, corporativa, electoral o ideológica– de continuar el curso de acción. Se impone un uso instrumental de la información disponible y comprobada y el aprendizaje logrado resulta insustancial. Como recuerda y remarca Weiss,

los descubrimientos de la investigación no han tenido tanta influencia sobre las decisiones legislativas o burocráticas en materia de políticas como en un principio habían esperado los científicos [...] Varias fueron las razones de su desencanto, y no fue la menor de ellas el altísimo nivel de las expectativas que habían puesto en el tema.

Consideraban la toma de decisiones como una empresa racional y esperaban que la información ejerciera una influencia directa. Muchos de ellos creían en el antiguo adagio de que saber es poder, sin comprender que en la política suele ocurrir, más a menudo, lo contrario: poder es saber, o al menos, el poder da acceso y control del conocimiento. Los científicos sociales también fueron ingenuos al no comprender la tenacidad de las convicciones ideológicas y del interés egoísta de las organizaciones (1991: 381).

Es entonces de esperar que el contundente fracaso de la estrategia vigente, el elevado costo presupuestario de sostenerla y/o la configuración de una coalición sólida y heterogénea con suficiente poder puedan alterar la continuidad de la cruzada antinarcoóticos.

Cambio de clima en la política antidrogas

La combinación de cansancio ciudadano y frustración estatal, en especial en América Latina, es la nota más elocuente en la estrategia internacional vigente en materia de drogas, y alimenta el impulso de trabajar en una reevaluación ponderada del RIDI.

Los datos del fracaso

De acuerdo con la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, existen en todo el mundo unos 246 millones de consumidores de drogas de base natural y sintética (con edades que oscilan entre los 15 y los 64 años) (United Nations Office on Drugs and Crime, 2015: 11). La mayoría de las personas consumen marihuana. Los consumidores problemáticos son 27 millones, lo cual equivale al 0,6% de la población entre 15 y 64 años y al 0,36% de la población mundial total (de acuerdo con la estimación global de consumidores de marihuana, cocaína, heroína y metanfetaminas). Librar esta guerra contra las drogas en función de un problema que atañe al 0,36% de la población mundial parece algo exagerado. En especial cuando se sabe que la reubicación del problema, por ejemplo en el campo de la salud, y la experiencia histórica que aportan casos similares, como el alcohol, podrían contribuir a sacarlo del ámbito de las políticas de seguridad.

En términos de producción, en 2014 el total de opio alcanzó las 7554 toneladas, el “segundo nivel más alto desde la década de los treinta” (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2015: 15). Solamente en Colombia, por ejemplo, se perdieron “unas 290.000 hectáreas de bosque debido al cultivo de coca entre 2001 y 2013” (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2015: 16). En forma concomitante, mientras en 2013 la producción total de cocaína en Colombia fue de 185 toneladas, en 2014 alcanzó las 245 (DEA [Administración para el Control de Drogas], 2015: 59). Además, el número de sustancias psicoactivas ilegales de base

sintética pasó de 126 en 2009 a 450 en 2014 (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2015: 18). A su turno, el componente de THC (tetrahidrocannabinol) de la marihuana en los Estados Unidos pasó de 3,7% en 1993 a 12,6% en 2013 (2015: 63). Corresponde mencionar en este sentido que buena parte de la literatura especializada ha señalado, de manera consistente, que las políticas para reducir la demanda son más efectivas, en términos humanos y monetarios, que las que apuntan a atacar la oferta.[\[14\]](#) Incluso mediante la construcción de un modelo macroeconómico Norte-Sur sobre el flujo de narcóticos, se ha mostrado que la imposición de restricciones sobre la oferta no ha resultado efectiva. A propósito, Mansoob Murshed sostiene:

Del lado de la oferta, sería más conveniente atacar de forma directa las causas de la creciente prohibición de las drogas más que sólo destruir cultivos y armar a los gobiernos. Las causas incluyen el conflicto interno, la caída de los precios de las *commodities* y la ineficacia del Estado para la provisión social. La ayuda, que sólo tiene destino militar y no de alivio de la pobreza, podría en última instancia tener consecuencias desastrosas, mientras intensifica las guerras civiles existentes. El aumento de la pobreza, así como los conflictos relacionados con ella, es quizá la causa más importante del incremento de la producción de drogas en un primer nivel (2005: 400).

A esto habría que agregar los costos ambientales de las políticas enfocadas en los puntos de oferta.

En paralelo, según Naciones Unidas, las ganancias derivadas del negocio de la cocaína llegan a 85.000 millones de dólares por año en el marco de beneficios anuales de unos 650.000 millones provenientes de múltiples actividades criminales (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, 2011: 7). Ahora bien, según esta misma fuente, la "tasa de interceptación" de lavado de activos no supera el 0,2%. De acuerdo con la U.S. Drug Enforcement

Agency, los estadounidenses gastan 65.000 millones de dólares anuales en la compra de distintas drogas, al tiempo que alcanzan a confiscarse apenas 1000 millones^[15] por año en el país. Como señalara Naylor en su momento,

En la medida en que la demanda de drogas es “inelástica”, cualquier aumento inesperado de los costos del lavado se trasladará simplemente al consumidor. El efecto, en el balance, será tomar más ingresos de los consumidores y transferirlos a los empresarios criminales. Así como las normas antidrogas actúan como un programa basado en el precio para aumentar los ingresos de los vendedores exitosos, las medidas antilavado de dinero podrían funcionar de igual manera para los administradores del dinero ilegal (1999: 75).

Asimismo, es bueno recordar que si, por ejemplo, se toma el valor de la hoja de coca en Bolivia (donde se cultiva), se traslada la pasta de coca a Colombia (para su procesamiento), se transporta ya cocaína a México (para su tráfico), de allí se la envía a New York (para su distribución al por mayor) y se la hace llegar, finalmente, a Chicago (para su comercio al por menor), la variación del precio es de 1532%: lo que corrobora el hecho de que “el dinero real se queda en pocas manos, que controlan segmentos claves del comercio de las drogas, y que la mayoría del dinero se hace a través de la venta final” (Grauber, 2007: 17).

A lo anterior hay que agregar el hecho de que existen 33 jurisdicciones nacionales que establecen la pena de muerte para delitos relacionados con las drogas. De ellas, diez tienen sentencias obligatorias de pena de muerte. Siete países (Arabia Saudita, China, Indonesia, Irán, Malasia, Singapur y Vietnam) la utilizan con frecuencia. Se cree que 549 personas en 2013 y unas 600 en 2014 fueron ejecutadas por delitos vinculados a las drogas, y que en 2015 ascendieron a 900. De acuerdo con un estudio reciente, sólo en Irán, entre 1975 y 2015, han sido ejecutadas más de 10.000

personas (Gallahue, 2015: 6). A pesar de estos extremos en la violación de los derechos humanos, nada ha impedido la proliferación del negocio de las drogas en Asia.[\[16\]](#)

Es alarmante, también, el nivel de encarcelamiento por delitos ligados con las drogas: en los Estados Unidos, en octubre de 2015, el 48,3% de las personas en prisión lo estaba por esta razón,[\[17\]](#) al tiempo que en varios países de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay) el número de personas encarceladas por delitos de drogas ha ido en aumento entre 2008 y 2014.[\[18\]](#) También es pertinente destacar el nivel de abuso que existe en varios países de Asia mediante la imposición de políticas de rehabilitación a consumidores de drogas.[\[19\]](#) De la misma manera, el nexo crimen-violencia-política ha aumentado también en África.[\[20\]](#)

El nuevo contexto

En el marco general aún vigente de la guerra contra las drogas, algunas experiencias menos punitivas tienden a mostrar éxitos. Por ejemplo, Portugal ha aprobado en 2001 una ley que despenaliza todas las drogas y los resultados parecen promisorios (véase Greewald, 2009). La legalización[\[21\]](#) de la marihuana aprobada en el Congreso en Uruguay; la legalización del cannabis en Colorado y Washington, luego de sendas consultas estatales; la despenalización de la dosis personal de marihuana en Jamaica; la ley que permite el uso medicinal de la marihuana en Colombia aprobada por el Congreso y con sanción presidencial pendiente; los reclamos de diferentes organizaciones no gubernamentales en la región a favor de la despenalización de las drogas blandas y el informe sobre las drogas de 2013 de la Organización de Estados Americanos[\[22\]](#) que abre las puertas para la experimentación con alternativas no punitivas, se ubican en una tendencia cada vez más evidente: modificar el paradigma prohibicionista existente y ensayar

esquemas distintos que resulten más humanos, razonables y también efectivos.

En América Latina, la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia creada por los ex presidentes César Gaviria, Fernando Henrique Cardoso y Ernesto Zedillo e integrada por 17 personalidades concluyó que la guerra contra las drogas era una “guerra perdida” con graves y negativos efectos para la región.[\[23\]](#) A su vez, en los Estados Unidos los últimos tres presidentes (Bill Clinton, George W. Bush y Barack Obama) reconocieron haber consumido sustancias psicoactivas ilícitas en algún momento de sus vidas, lo cual no impidió que resultasen electos.

En años recientes, publicaciones europeas (*The Economist*, por ejemplo), estadounidenses (*Foreign Policy*, *National Review* y *Time*, entre otras) y latinoamericanas (*Nueva Sociedad*) han dedicado números especiales al tema de la legalización de las drogas. De hecho, en diversos ámbitos nacionales un abanico de voces ciertamente heterogéneo –conservadores en lo político, liberales en lo económico, progresistas en lo social, libertarios filosóficos, reformistas legales y radicales desde el punto de vista ideológico– se han expresado de manera creciente contra las políticas antinarcóticos ortodoxas. No configuran aún una coalición pero sí coinciden, desde un amplio espectro conceptual y partidista, sobre el demérito del prohibicionismo.

Lo dicho, a su vez, se produce en una coyuntura particular que, de manera indirecta, puede influir sobre el debate en torno a las drogas. Desde 2008 Occidente se ha visto afectado por una grave crisis financiera que dio paso a una gran recesión. De manera paradójica, la crítica situación económica puede tener efectos positivos sobre la deliberación. Cabe explicar los motivos de esta conjetura. Primero, la crisis se ha reflejado en una revalorización política del Estado y de su rol regulador: es cada vez más admisible tener un Estado que supervise más e intervenga mejor en un mercado que produce consecuencias devastadoras cuando opera sin control alguno. El reconocimiento y la validación del papel central del Estado y de su capacidad de intervención para controlar, moderar y garantizar un orden básico es revelador: no parece haber espacio

para más desregulación. Por el contrario, se imponen más y mejores regulaciones en distintos ámbitos de la economía junto a un fortalecimiento institucional de los gobiernos. Uno de esos ámbitos atañe a la fiscalización cabal de la banca *offshore* y de los paraísos fiscales internacionales, así como a una mayor transparencia en materia de secreto bancario y a un control más estrecho de la fuga de capitales.

La validación de la capacidad del Estado y de los mecanismos regulatorios es relevante en términos de políticas alternativas en materia de drogas. El mercado de las drogas está hoy regulado, pero son las mafias las que ejercen esa regulación. Se requiere una mayor y mejor regulación estatal. Esto es: para regularizar el mercado de las drogas resulta fundamental que el Estado normativice y supervise mediante medidas específicas, reglas precisas y controles estrictos toda la cadena de ese negocio; ello, con el propósito de proteger a los ciudadanos, dismantelar la criminalidad asociada a la ilicitud de esa empresa y asegurar la confianza en las instituciones.

Por otro lado, la crisis ha inducido a elaborar un análisis costo-beneficio más fino; en particular, en cuanto a la financiación pública política y la burocracia junto con una mayor sensibilidad hacia la desigualdad social. Los gobiernos, en particular en el Norte, han asumido que las limitaciones presupuestarias son inevitables y que los ingresos malgastados en determinadas áreas son insostenibles. Así, es hoy más factible que se revisen programas y planes antinarcóticos ineficientes y/o costosos. Al mismo tiempo, las consecuencias socioeconómicas perjudiciales debido a la ampliación de las brechas de desigualdad resultan cada vez más preocupantes en los Estados Unidos y Europa. En ese sentido, el hecho de que algunos estudios pongan de relieve el vínculo entre la desigualdad, la adicción a las drogas y la mortalidad relacionada con los narcóticos es una fuente adicional de inquietud (Wilkinson y Pickett, 2010).

Paralelamente, la crisis ha dado lugar, de alguna manera, a un cambio en los valores. La década de 1990 y el principio del siglo XXI constituyeron un período de pródigo gasto personal por parte de los

segmentos más acaudalados de la población, de especulación financiera desbordada, de individualismo desenfrenado y hedonismo autocomplaciente. Esta atmósfera se extendió desde Nueva York y Londres hasta Moscú y Bogotá. Así, en distintas geografías, barones de la droga locales, narcos transnacionales y magnates de lavado de dinero fueron, por lo general, bienvenidos. La gran recesión, que no ha cedido todavía, ha contribuido a que la ostentación desinhibida de riqueza y la codicia voraz de unos pocos y poderosos resulten menos aceptables. Esto podría ayudar a deslegitimar negocios ilegales como el narcotráfico.

En cierto sentido, el efecto indirecto de la gran recesión sobre la prohibición de drogas en Occidente podría ser semejante al que ejerció la gran Depresión de los años treinta sobre la prohibición del alcohol en los Estados Unidos. Según Levine y Reinerman,

La Gran Depresión proveyó el contexto necesario para revocar la enmienda de la prohibición del alcohol. También jugó un rol crucial para debilitar el apoyo de la élite a la prohibición. En cierta medida, la prohibición del alcohol había recibido originalmente el apoyo de los grandes empleadores, porque creían que incrementaría la disciplina y productividad de los trabajadores y reduciría otros problemas sociales. Las violaciones masivas de la prohibición nacional en los años veinte, seguidas de la depresión económica de los años treinta, hizo surgir un nuevo fantasma: la prohibición, muchos llegaron a creer, debilitó el respeto por la ley en general, incluida la ley de propiedad (1991: 464-465).

Además, como Mark Lawrence Schrad recuerda, “En medio de la depresión económica y la deuda pública, una renaciente industria del alcohol pasó a ser vista como un recurso respetable de ingresos fiscales y de los empleos que se necesitaban con urgencia” (2010: 78). Sin exagerar las comparaciones, es importante tener en cuenta que la situación crítica actual podría jugar un papel interesante e

imprevisto. El mensaje subyacente es que el uso de sustancias ilegales no puede erradicarse pero sí puede ser contenido y reducido. Por lo tanto, la regulación desde el Estado constituye una alternativa más realista y razonable que la prohibición.

En síntesis, los datos concretos de la guerra contra las drogas y las novedades de un nuevo contexto global y regional han coadyuvado a colocar en el centro de la atención y la polémica el régimen internacional de drogas ilícitas.

[1] Corresponde indicar que hay sustancias psicoactivas legales: por ejemplo, el alcohol, el tabaco y los fármacos psicotrópicos (tranquilizantes, anfetaminas, analgésicos y barbitúricos).

[2] Durante siglos, distintas civilizaciones utilizaron algunas drogas (cannabis, coca y alucinógenos) en rituales religiosos en diferentes ámbitos geográficos. En la Edad Media, la Iglesia Católica repudió el uso de drogas para esparcimiento y vinculó su consumo con la brujería. Desde América Latina y durante la colonia, la Iglesia exigió a las autoridades españolas que erradicasen por completo el cultivo y la masticación de la coca en Bolivia y Perú, prácticas ancestrales entre las comunidades andinas. Entre 1875 y 1890, ramas de la Iglesia Protestante (metodistas, presbiterianos y baptistas) en Gran Bretaña se sumaron a la campaña contra el comercio del opio que tanto había afectado a China. Para el islam todas las sustancias que embriagan o intoxican, como las drogas y el alcohol, son *haram* (están prohibidas). El judaísmo desapruueba el recurso a las drogas.

[3] Dichas políticas apuntaban (y apuntan) a suprimir el cultivo, la producción y el suministro de drogas en los países en que se siembran y procesan cultivos ilícitos, además de recurrir a un arsenal de medidas en el campo penal en los países en que se consumen las sustancias declaradas ilegales. Así entonces, y entre otras, la erradicación de plantas en un caso y la interdicción de narcóticos en el otro constituyen prácticas que se concentran en la oferta y no en la demanda de drogas.

[4] La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

[5] Por ejemplo, recientemente el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) de la Argentina elaboró un documento sobre drogas que contó con la colaboración de distintas organizaciones del continente: American Civil Liberties Union (ACLU), Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), Canadian Civil Liberties Association (CCLA), Centro de Investigación Drogas y

Derechos Humanos (CIDDDH), Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos en Honduras (COFADEH), Colegio Médico de Chile, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos (CMDPDH), Conectas Direitos Humanos, Colectivo por una Política Integral hacia las Drogas (CUPIHD), Corporación Humanas, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR), Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED), Intercambios, Fundación Myrna Mack, Washington Office on Latin America (WOLA). Véase CELS (2015).

[6] Organizaciones como el International Drug Policy Consortium, la European Coalition for Fair and Effective Drug Policies, el TNI (Transnational Institute)/WOLA (Washington Office on Latin America), el Drug Law Reform Project, la Asian Harm Reduction Network, la MENAHRA (Middle East and North Africa Harm Reduction Association), el Centre for Research and Information on Substance Abuse (localizado en Nigeria), la DPA (Drug Policy Alliance) y el CSDP (Common Sense for Drug Policy) han venido demandando un debate más franco y frontal sobre los costos y desventajas de la guerra contra las drogas.

[7] Para una evaluación de las dificultades de la guerra contra las drogas en los Estados Unidos y de las medidas necesarias para lograr una política potencialmente más exitosa, véase Caulkins, Reuter, Iguchi y Chiesa (2005). Sobre las críticas que formulan incluso los militares, véase Walther (2012). También "The War on Drugs: Undermining International Development and Security, Increasing Conflict", disponible en www.countthecosts.org (consultado: 4/10/2015).

[8] Cabe subrayar que el tema del crimen organizado transnacional pasó a ser un foco de especial atención de los Estados Unidos desde mediados de los años noventa en adelante. Y de a poco su perspectiva sobre esa "nueva amenaza" empezó a tener gravitación en la comprensión y el abordaje del fenómeno. Véanse Pereira (2015) y Dolan (2005).

[9] Véase "ASEAN and China Cooperative Operations in Response to Dangerous Drugs (ACCORD) 8th Task Forces Meetings on Civic Awareness and Demand Reduction", disponible en www.unodc.org (consultado: 4/10/2015).

[10] Según audiencias convocadas a mediados de la primera década de este siglo por el senador demócrata de Michigan, Carl Levin, y con base en datos fragmentarios, la mitad de los dineros proveniente del lavado pasaba, en algún momento, por los Estados Unidos.

[11] Véase Gallagher (2013).

[12] Los datos sobre consumo de drogas en América del Sur se pueden consultar en Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Naciones Unidas, 2014).

- [13] La expresión “narcodemocracia” se utilizó de manera habitual en los Estados Unidos y, respecto de Colombia, después de la elección del presidente Ernesto Samper (1994-1998). El primer funcionario en recurrir a ese término fue el saliente responsable de la Drug Enforcement Agency en Bogotá, Joe Toft, quien antes de dejar el país aseguró en un noticiero que Colombia se había convertido en una “narcodemocracia”. Véase Gutkin (1994). Más tarde Sweeney, de la Heritage Foundation, llamó a Colombia la “primera narcodemocracia del mundo” (Sweeney, 1995).
- [14] Véase, por ejemplo, Rydell y Everingham (1994). En el caso específico de América Latina, este mismo argumento aparece en Smith (1992).
- [15] Véase “DEA Programs: Money Laundering”, disponible en www.dea.gov (consultado: 20/10/2015).
- [16] Véase “Heads of Asia-Pacific Drug Law Enforcement Meet in Bangkok to Address Growing Drug Production and Trafficking Problems”, disponible en www.unodc.org (consultado: 10/11/2015).
- [17] Véanse datos del U.S. Federal Bureau of Prisons, “Offenses”, disponibles en www.bop.gov (consultado: 10/11/2015).
- [18] Colectivo de Estudios Drogas y Derechos, “Reforma a las políticas de drogas en América Latina: Discurso y realidad”, 2015, disponible en www.drogasyderecho.org (consultado: 10/11/2015).
- [19] Véase “UN Report Highlights Abuse as ‘Drug Treatment’”, disponible en www.hrw.org (consultado: 10/11/2015).
- [20] Véase, entre otros, Lansana Gberie, “Crime, Violence, and Politics: Drug Trafficking and Counternarcotics Policies in Mali and Guinea”, 2015, disponible en www.brookings.edu (consultado: 10/11/2015).
- [21] Véase Kilmer (2015).
- [22] Véase “El Informe de Drogas de la OEA: 16 meses de debates y consensos”, disponible en www.oas.org (consultado: 10/11/2015).
- [23] Véase el informe de la comisión en la que participaron los tres ex presidentes (*Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma*) en www.ungassondrugs.org.

2. La guerra contra las drogas en América Latina

La trama de una política fallida

Como dijimos en el capítulo anterior, el régimen internacional de drogas ilícitas (RIDI) no ha colapsado pero se ha ido erosionando por el creciente cuestionamiento y la elocuente impugnación en distintos ámbitos geopolíticos, en especial en Occidente y en particular en América Latina. El prohibicionismo que lo sustenta encuentra cada vez menos defensores, y las reglas que defienden la versión más agresiva de la lucha antinarcóticos enfrentan mayores resistencias.

En América Latina, la expresión más punitiva de la prohibición, la denominada guerra contra las drogas, no ha sido una simple metáfora sino una praxis habitual a lo largo y ancho de la región. No por azar es el lugar donde se observan las mayores críticas al paradigma vigente, aunque cabe aclarar que los cuestionamientos y la asimilación de esa guerra se han expresado de modo diferente en cada país. Algunos han acogido el prohibicionismo sin cuestionarlo, mientras que otros han manifestado sus críticas con distintos argumentos. La falta de cooperación no sólo limitó la posibilidad de acciones conjuntas para enfrentar el fenómeno de las drogas en la región, sino que también restringió la posibilidad de acciones concertadas dirigidas a reducir los costos transferidos desde el exterior a través de la guerra contra las drogas. Así, no hubo poder de innovación (para resolver la compleja situación doméstica de cada país) ni de resistencia (para enfrentar las exigencias e imposiciones externas).

Pese a la heterogeneidad y a la falta de acciones conjuntas, el cuestionamiento al prohibicionismo es creciente. Para comprender este hecho resulta fundamental analizar el despliegue específico del conjunto de iniciativas y medidas que componen la guerra contra las drogas en el área. Esto puede contribuir a entender, como veremos en el próximo capítulo, el rol activo de la región, de los Estados y de las organizaciones no gubernamentales en los debates de la Sesión Especial de Naciones Unidas sobre Drogas en abril de 2016, la primera revisión global del fenómeno en el siglo XXI.[\[24\]](#)

Las políticas públicas: premisas endebles y errores de diagnóstico

La lógica de la guerra contra las drogas fue asumida y aplicada durante décadas en América Latina. Sin duda, la influencia y exigencia de los Estados Unidos fue decisiva para que eso sucediera. Pero se trató de una lógica a la vez impuesta y autoproclamada, en una dinámica compleja y contradictoria: la presión de Washington fue una condición necesaria pero insuficiente, al tiempo que América Latina asimiló la cruzada antinarcóticos por razones domésticas de diverso tipo. Coacción y convencimiento, extorsión y conveniencia se retroalimentaron por años para lograr que la región se comprometiera de manera activa en la cruzada.

Los pilares conceptuales de esa idea fueron los siguientes:

- a. que el fenómeno de las drogas tiene su origen en la oferta de sustancias psicoactivas declaradas ilegales;
- b. que, por lo tanto, las acciones principales de los gobiernos deben orientarse a dismantelar todos los eslabones ligados a la producción, procesamiento, provisión y tráfico de dichas sustancias;

- c. que, en esencia, se trata de un problema de seguridad nacional (antes que de salud pública) y, por tanto, es indispensable vincular a las fuerzas armadas en tareas antinarcóticos, y
- d. que es necesario reivindicar la “mano dura” en materia criminal y militar.

En este marco de referencia, la guerra contra las drogas se expresó en una serie de políticas públicas concretas: la militarización de la lucha antinarcóticos, la erradicación de los cultivos ilícitos, la desarticulación de los grupos de narcotraficantes, la criminalización de la cadena doméstica ligada al fenómeno de las drogas, y la extradición de ciudadanos, en especial hacia los Estados Unidos. Veamos más de cerca los efectos de cada una de ellas.

La militarización de la lucha antinarcóticos

América Latina consintió e internalizó la lógica de la guerra contra las drogas en el curso de un proceso en el que los Estados Unidos demostraron tener un enorme poder estructural, esto es, la voluntad y capacidad de establecer las “reglas de juego” para abordar, orientar y fijar la agenda temática, y lograr acatamiento.^[25] En el caso de las sustancias psicoactivas ilícitas, el despliegue crucial de esa cruzada se produjo durante el gobierno del presidente Richard Nixon, quien acuñó aquella expresión. Cabe subrayar que la guerra contra las drogas, concebida en clave de amenaza, fue producto de la decisión de civiles y se caracterizó por procurar soluciones prontas, al tiempo que contó con el respaldo de una opinión pública que pedía “hacer algo” ante el aumento del uso de drogas, suscitó un amplio apoyo en el Poder Legislativo, así como entre republicanos y demócratas, y sumó el favor de policías y fiscales convencidos de que facilitaría la persecución y el encarcelamiento de narcotraficantes y consumidores. Esta política del Poder Ejecutivo de

los Estados Unidos supuso exigir a los países vecinos medidas más agresivas contra las drogas, decisión que se tradujo en dos operaciones: Intercept, en 1969, que consistió en un mayor control y vigilancia por aire y mar de la frontera con México, y Buccaneer, en 1974, que proveyó asistencia militar para erradicar la marihuana en Jamaica.

Con Jimmy Carter en la Casa Blanca se produjo, por un corto lapso, un relativo freno al espíritu guerrero dominante. Peter Bourne, asistente especial del presidente para asuntos de salud y director de la Office of Drug Abuse Policy (la oficina del “zar antidrogas” en esos años), se inclinó a favor de una política más tolerante basada en una perspectiva de salud pública y orientada a reducir la demanda. Pero Bourne se vio forzado a renunciar ante rumores y revelaciones de prensa según las cuales había consumido cocaína durante la reunión de 1977 de la Organización Nacional para la Reforma de las Leyes de Marihuana, y con su salida el Poder Ejecutivo abandonó un criterio más “liberal” en la materia.

En el terreno externo, el Departamento de Estado presionaba para que las fuerzas armadas de los diferentes países tuvieran un rol más protagónico en el combate contra las drogas. Eso coincidió, en el caso de Colombia, con el deseo de la administración del presidente Julio César Turbay Ayala, quien había llegado al gobierno en 1978, de mostrarse firme y comprometido en ese frente. Vale la pena reseñar de cerca cómo se dio esta conjunción, porque ilustra el modo en que ciertas políticas son, como decíamos, fruto de una imposición pero también de un convencimiento propio.

Una serie de informaciones y filtraciones pusieron al mandatario colombiano a la defensiva en materia de lucha contra los narcóticos, en un momento en el que el fenómeno comenzaba a surgir con fuerza. Por un lado, el conocido programa televisivo *60 Minutes* de la cadena CBS reveló el llamado Memorando Bourne (por Peter Bourne, el mencionado asesor de Carter), en el que se indicaba que personas cercanas a Turbay tenían presuntas conexiones con grupos dedicados al tráfico de drogas. Por otro lado, en 1980, el *Washington Post* sugirió –sobre la base de datos provistos por funcionarios estadounidenses en Bogotá– que el 10% del Congreso

había financiado sus campañas electorales con dinero del narcotráfico. Así, en parte por convicción personal y en parte por presión externa, Turbay ordenó desplegar un ataque frontal contra el negocio de las drogas, y en 1978 unos 10.000 soldados colombianos lanzaron la “Operación Fulminante” contra la marihuana. A pesar de que el operativo resultó un fiasco, pues afectó a los pequeños traficantes pero no a las grandes redes, Washington insistió en ese tipo de acciones.

Hasta comienzos de los años ochenta, las fuerzas armadas estadounidenses se mantuvieron renuentes a participar en tareas antinarcóticos en el exterior. Con Ronald Reagan en la presidencia, la retórica beligerante y el impulso coercitivo de los civiles se intensificaron. El ascendente papel de los militares cobró vigor a partir de mediados de los años ochenta, es decir, antes de que finalizara la Guerra Fría, aun cuando figuras prominentes se manifestaran en contra de involucrar a los militares en la lucha contra las drogas, entre ellos Caspar Weiberger, secretario de Defensa entre 1981 y 1987, quien sostenía que esa estrategia “iba en detrimento tanto de la condición militar como del proceso democrático”.[\[26\]](#)

Con respecto a los países periféricos afectados por las drogas, la imagen que prevaleció en Washington no fue la del enemigo sino la del dependiente, una visión muy arraigada: más que una amenaza letal se trataba de países que necesitaban entender cuáles eran los verdaderos y graves problemas en juego en el frente de los narcóticos y cómo confrontarlos con efectividad.[\[27\]](#)

Durante la administración Reagan, el papel funcional de las fuerzas armadas en el combate contra los narcóticos fue objeto de gran atención y generó mucho debate. De acuerdo con su decreto del 5 de mayo de 1987, se debía convocar una comisión que preparara un informe en torno a cómo y con qué instrumentos confrontar el fenómeno de las drogas. Con ese fin se reunieron 127 personas del sector público y privado, expertos en salud y justicia, legisladores, banqueros, educadores, sindicalistas y deportistas, entre otros. Este grupo organizó una serie de conferencias que contó con cientos de participantes, evaluó distintas iniciativas y produjo un informe. Una

de sus recomendaciones principales sobre erradicación y política estadounidense frente a los países productores indicaba: “Concentrar los recursos para erradicación en la destrucción de centros de refinación y laboratorios de procesamiento en vez de consagrarlos a destrucción de cultivos ilícitos”. Y agregaba: “No apoyar la sustitución de cultivos o programas de reemplazo de cultivos en el exterior con fondos de los Estados Unidos”.[\[28\]](#)

Tiempo después, en septiembre de 1989, el entonces secretario de Defensa, Richard Cheney, anunció que el combate contra las drogas pasaba a ser una misión de seguridad prioritaria para el Pentágono. [\[29\]](#) Eso implicó que las fuerzas armadas asumieran el liderazgo en tareas de detección y monitoreo del tráfico de drogas hacia los Estados Unidos, así como el apoyo a la Agencia Federal Antidrogas (DEA) y al Departamento de Estado. Tres meses más tarde, el 20 de diciembre, Washington ordenó la invasión a Panamá: como parte de la “Operación *Just Cause*” se depuso al presidente de facto, el general Manuel Antonio Noriega, se lo capturó y trasladó a los Estados Unidos, donde fue juzgado por narcotráfico.

En ese contexto, el papel del Comando Sur –por entonces establecido en Panamá– adquirió más relevancia en la guerra contra las drogas. A partir de 1990, solicitó y obtuvo, mediante la “Operación Coronet Nighthawk”, un incremento de la capacidad aérea para identificar e interceptar aviones que pudieran transportar drogas: una vez cerrada la base Howard en Panamá, esta operación se ubicó en la base de Hato Rey, ubicada en Curazao. A ello se agregó la localización de radares en el Caribe y en la zona andina (en particular, en Colombia, Ecuador y Perú).

Entre noviembre de 1990 y octubre de 1993, el Comando Sur estuvo a cargo del General George A. Joulwan, un hombre convencido de la necesidad de proteger los intereses y objetivos corporativos en un escenario de posguerra fría sin la presencia de la Unión Soviética y cuando se presumía, en consecuencia, una reducción de los gastos en defensa: mientras en los Estados Unidos y en el mundo surgían las expectativas de los “dividendos de la paz”, Joulwan estaba empeñado en expandir el papel de los militares en acciones antinarcóticos. [\[30\]](#) Además de la personalidad y el criterio

de este funcionario, dos hechos reforzaron la relevancia del Comando Sur en la guerra contra las drogas. Por una parte, un informe del Departamento de Defensa de septiembre de 1993 indicó que sólo el Comando del Atlántico y el Comando Sur emprenderían misiones contra las drogas. Por otra parte, en 1992, el presupuesto aprobado para interdicción de drogas, esto es, la parte correspondiente al Departamento de Defensa, llegó a 1000 millones de dólares (mientras que en 1988 la suma había sido de 300 millones). En esa coyuntura, el Comando Sur identificó un nicho de financiamiento a través de una mayor participación en la lucha antinarcóticos.

Asimismo, en lo que hace a la legislación y a las disposiciones oficiales, la Ley de Autorización de Defensa Nacional de 1990 apoyó la eventual conformación de una fuerza multilateral contra las drogas (*multilateral counter-drug strike force*). Y la Estrategia de Seguridad Nacional de agosto de 1991 determinó el control del flujo de drogas hacia los Estados Unidos como uno de sus siete objetivos principales. De la misma manera, el Manual de Operaciones de Campo del Ejército de los Estados Unidos de junio de 1993 precisó que el combate antinarcóticos pasaba a ser una modalidad de “*operation other than war*”, término que se conoció en los años ochenta como conflicto de baja intensidad.

Así, desde mediados de los años noventa, el Comando Sur ocupó un lugar central en la estrategia antinarcóticos hacia América Latina. Los sucesivos comandantes le aseguraron ese lugar con mayor presupuesto, más bases y radares y menores restricciones desde el Departamento de Estado. A su vez, junto a su sede en Miami, otros puestos militares le brindaban servicios y constituían medios valiosos para asegurar su proyección externa: el Ejército Sur (Fort Sam Houston, en Texas), la Doceava Fuerza Aérea (base aérea de Davis-Monthan, en Arizona), el Comando de las Fuerzas Navales Sur (base naval de Mayport, en Florida), las Fuerzas de la Infantería de Marina Sur (en Miami, Florida), el Comando de Operaciones Especiales Sur (en Homestead, Florida), la Fuerza de Tarea Conjunta Bravo (base aérea de Soto Cano, en Honduras), la Fuerza de Tarea Conjunta Guantánamo (Guantánamo, en Cuba) y la Fuerza de Tarea Conjunta

Interinstitucional Sur (en Key West, Florida). Todo esto pese a que en algunas ocasiones aparecían ciertas voces críticas dentro de las fuerzas armadas acerca del rol de los militares en la guerra contra las drogas (por ejemplo Tappan, 1998).

En ese contexto, la aprobación del Plan Colombia en 2000 robusteció la participación del Comando Sur en tareas antinarcóticos. [\[31\]](#) Los atentados del 11 de septiembre de 2001 facilitaron aún más su gravitación: mientras la atención y los recursos de Washington se concentraron en Asia y en la lucha contra el terrorismo, el Comando Sur acrecentó su influencia en la política exterior y de defensa de los Estados Unidos hacia América Latina y garantizó la provisión de fondos para la “guerra contra las drogas”. De algún modo, en la visión de Washington la guerra contra el terrorismo y la guerra contra las drogas se entrelazaron y retroalimentaron. [\[32\]](#) En ese marco, el informe de 2007 del Comando Sur, “Estrategia del comando 2016”, [\[33\]](#) reflejó un plan ambicioso: su misión y visión parecieron desmesuradas, a tal punto que se arrogó ser la organización líder, entre las agencias estadounidenses existentes, para garantizar “la seguridad, la estabilidad y la prosperidad en toda América”. Esta perspectiva se ratificó en las sucesivas estrategias anuales.

En esta línea, en 2008 y bajo la dirección del Comando Sur, se reactiva la IV Flota de la Armada estadounidense, fuera de funciones desde 1950, poco después de finalizada la segunda guerra mundial. A su vez, este comando aumentó su participación en la lucha contra las drogas y el crimen organizado, en especial en América Central. Además del Plan Colombia, se lanzó la Iniciativa Andina, el Plan Mérida para México, la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe y la Iniciativa de Seguridad Regional para Centroamérica, todos con un papel activo y notorio de las fuerzas armadas de los Estados Unidos. Al mismo tiempo, las operaciones especiales en el marco del Comando Sur desarrollan ejercicios con varias fuerzas armadas de la región, y el Comando de Operaciones Especiales de la Fuerza Aérea ha estado activo en América Central desde 2009. Las Fuerzas de Operaciones Especiales realizaron en 2014 maniobras y despliegues en Trinidad y Tobago (enero), República Dominicana

(febrero), Belice (marzo), Honduras (abril), Colombia (julio) y Surinam (agosto). En mayo de 2015, 280 efectivos del Special Purpose Marine Air-Ground Task Force South se desplegaron en Honduras. En ese contexto, durante la administración del presidente Barack Obama el papel de los militares estadounidenses en el combate antinarcóticos en América Latina ha continuado expandiéndose.[\[34\]](#)

En síntesis, durante años la guerra contra las drogas, estimulada por actores sociales y políticos en los Estados Unidos, fue adoptada y legitimada por las élites locales en la gran mayoría de los países latinoamericanos, mientras crecía el fenómeno del narcotráfico y la violencia ligada a él. Aquella “guerra” iniciada por civiles fue asumida por los militares: unos dirigiendo (en los Estados Unidos), otros combatiendo (en América Latina). Así, con el correr de los años, ciertos sectores de las fuerzas armadas en los Estados Unidos –el Comando Sur en primer lugar– han ido asumiendo el liderazgo del combate antinarcóticos. Así creció la relevancia de un Comando en general inferior en capacidad, en poderío y en incidencia (respecto, por ejemplo, de otros comandos más poderosos como el U.S. European Command o el U.S. Pacific Command), que se sirve de la guerra contra las drogas para ganar autonomía y perpetuar una estrategia fallida.

Esto coincide, de manera paradójica, con la creciente frustración y fatiga de los estadounidenses con la cruzada antinarcóticos.[\[35\]](#) Mientras tanto, según una encuesta realizada en América Latina, “tanto la intervención policial como militar, ambos elementos de las políticas prohibicionistas en materia de drogas, son percibidos como ineficientes respecto de su pretensión de disminuir el consumo de sustancias ilícitas”.[\[36\]](#)

Lo que se llamó hace un cuarto de siglo la “panacea peligrosa” (Galen Carpenter y Channing Rouse, 1990), es decir, militarizar la lucha contra las drogas, ha sido disfuncional y costoso para América Latina. En esencia, refuerza la gravitación, en Washington, de tomadores de decisión gubernamentales y de actores influyentes no estatales ligados a los asuntos militares, de seguridad y de inteligencia, lo que contribuye a perpetuar una estrategia que pese a

ser cuestionada insiste en políticas punitivas que no funcionan con la esperanza de que en algún momento lo hagan.

Además, la militarización se convirtió, salvo contadas excepciones, en una política extendida en América Latina. Lo que comenzó como una participación episódica y temporal en tareas que competían a la policía y/o a cuerpos de seguridad especializados se transformó en una labor constante y decisiva de las fuerzas armadas de los países: combatir el narcotráfico. En los años ochenta la guerra contra las drogas se convirtió en una cuestión de seguridad nacional, tanto para los Estados Unidos como para varios países de América Latina. La militarización se volvió irresistible, lo que se hizo más evidente en el arco andino, Centroamérica y México.[\[37\]](#) De ese modo, se borró la diferencia entre actividades policiales y militares. Durante la transición a la democracia en América del Sur, la separación estricta entre tareas policiales y castrenses fue esencial e incluso alentada por Washington. Pero en los años noventa la mezcla de tareas se hizo visible debido al mismo impulso de los Estados Unidos. Después del 11/9 y ante el auge de las llamadas “nuevas amenazas” –esa presunta gran conjunción de males (terrorismo internacional, crimen organizado transnacional, drogas ilícitas, proliferación de armas de destrucción, entre otros)–, las fronteras entre seguridad interna y defensa externa se fueron desdibujando y los ejércitos del área se transformaron, según Washington, en “*crime fighters*”.[\[38\]](#)

Con la militarización del combate contra las drogas se incrementó, asimismo, la privatización de la seguridad.[\[39\]](#) En América Latina los casos más emblemáticos han sido Colombia y México. Compañías privadas estadounidenses, como DynCorp[\[40\]](#) por ejemplo, se convirtieron en subcontratistas del Departamento de Estado como parte del Plan Colombia.[\[41\]](#) El auge de estas compañías, la naturaleza de su vinculación con los Estados en que se establecen, la escasez de normas internacionales que regulen este ámbito y los efectos negativos en los casos en que operan han despertado alarma mundial. Los peligros de la falta de control efectivo en este terreno quedaron expresados en el informe de 2002 de la Cámara de los Comunes británica sobre las “Compañías Militares Privadas”, tiempo antes de la segunda guerra de Irak en 2003: por lo general no

rinden cuentas a nadie, usurpan la soberanía de las naciones más débiles atravesadas por conflictos armados, se involucran en la explotación económica en los países donde intervienen, tienen un interés manifiesto –en especial de lucro– en perpetuar esos conflictos, se convierten en brazos clandestinos de los gobiernos en los cuales se originan y generan problemas morales mayúsculos al legitimar el asesinato pago por encargo (*kill for money*) en vez de la lucha por una causa justa.

En el caso de Colombia, el entonces ministro de Defensa y luego presidente de la nación, Juan Manuel Santos, contrató en su momento a militares israelíes retirados con el objetivo de contribuir a la identificación y captura de la cúpula de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC),[\[42\]](#) una ilustración cabal de cómo la guerra contra las drogas se militarizó, privatizó e internacionalizó.

Ahora bien, ¿en qué ámbitos se refleja la militarización del fenómeno de los narcóticos? El término remite a distintas prácticas. En primer lugar, está la cuestión de la asistencia. Los distintos planes e iniciativas antinarcóticos mencionados –que cubren el área andina, América Central, el Caribe y México– significaron un impulso importante a la ayuda estadounidense a la región. El ítem asistencial “International Narcotics Control and Law Enforcement” en el conjunto del presupuesto de ayuda de Washington a la región se mantenía como el más cuantioso hasta 2014. Tanto en el plano internacional como en el regional, el énfasis de la asistencia antidrogas se ha situado en la reducción de la oferta. Si bien en el último lustro se redujo el componente militar y policial en esa ayuda, entre 2016 y 2017 los recursos asignados pasaron de 568,68 millones de dólares a 610,84 millones, al tiempo que se observa, entre 2011 y 2014, un aumento en la provisión de entrenamiento por parte de los Estados Unidos a las fuerzas armadas y de seguridad de América Latina.[\[43\]](#)

En segundo lugar, la militarización remite al papel de las fuerzas armadas en la destrucción de cultivos, laboratorios, pistas de aterrizaje e infraestructura para la producción, procesamiento y transporte de sustancias psicoactivas. En particular, hay que poner el

foco en las labores de erradicación. Por ejemplo, de acuerdo con informes de Naciones Unidas, se sabe que en 2001 el total de hectáreas cultivadas de amapola en Afganistán fue de 8000 y el total de heroína producida alcanzó a 185 toneladas. En 2014, con los soldados y las bases de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) esparcidas en el país y un incremento notable de las fuerzas armadas afganas, hubo 224.000 hectáreas cultivadas y la producción llegó a 6400 toneladas (United Nations Office on Drugs and Crime, 2015). En Colombia, el caso presuntamente más exitoso de una prolongada y masiva participación de los militares en el combate antidrogas, las cifras tampoco han sido tan promisorias en años recientes. De acuerdo con la Casa Blanca, en 2013 el área cultivada de coca fue de 85.000 hectáreas y la producción de cocaína fue de 185 toneladas; en 2014 los números respectivos fueron 122.000 y 245.[\[44\]](#) En realidad, las fuerzas armadas no han erradicado de forma definitiva las áreas sembradas de cannabis, coca y amapola, ni destruido de manera completa los laboratorios móviles o fijos que convierten esos cultivos en marihuana, cocaína y heroína. Más aún, la experiencia comparada internacional muestra que los conflictos armados exacerban y transforman la producción de drogas ilícitas. A su vez, los conflictos internos prolongados modifican su dinámica pues el narcotráfico produce incentivos para continuar las luchas armadas.

En tercer lugar, la militarización se ha entendido como el involucramiento en la lucha contra el crimen organizado. En México, por ejemplo, un estudio de 2015 comprueba que “las intervenciones militares provocaron un incremento de la tasa promedio de homicidios” (Espinosa y Rubin, 2015). Amnistía Internacional reportó un incremento del 600% de las violaciones de derechos humanos entre 2003-2013,[\[45\]](#) al tiempo que en el informe de 2015 sobre México, Human Rights Watch destacó el nivel de abuso de los militares y el grado de impunidad reinante.[\[46\]](#) De acuerdo con el índice global de impunidad que elabora anualmente la Universidad de las Américas, en Puebla, México tiene un 99%.[\[47\]](#) Honduras creó la Policía Militar del Orden Público pero se mantiene como el país con el mayor índice de homicidios en el mundo. El Salvador creó

Brigadas Militares de Élite en entornos urbanos con resultados magros con respecto a las drogas y letales en cuanto a la inseguridad: de hecho, la capital, San Salvador, es la ciudad más violenta del mundo.^[48] En suma, la mayor intervención militar para revertir el avance de la criminalidad organizada, lejos de reducir la violencia y el poder de grupos criminales, ha exacerbado los problemas vinculados a la ausencia de justicia y a la violación de los derechos humanos.

En cuarto lugar, se ha entendido la militarización como la participación de la fuerza aérea en el derribo de avionetas. Varios países –entre ellos Bolivia, Brasil, Colombia, Honduras, Perú, Paraguay y Venezuela– cuentan con leyes al respecto. Por ejemplo, en Perú el derribamiento de aviones contó con el apoyo de los Estados Unidos y su programa Air Bridge Denial (ABD), a cargo de la Agencia Central de Inteligencia (CIA). Al comienzo los resultados parecían exitosos, al menos en el ámbito nacional: se redujeron las plantaciones de coca en territorio peruano y se incrementaron en territorio colombiano. En abril de 2001, un avión con misioneros estadounidenses fue rastreado por la CIA e identificado por la fuerza aérea peruana para su derribo; hubo dos muertos y tres sobrevivientes.^[49] Por un breve lapso el programa se suspendió y después se reinició en 2003. Con bajas y alzas la siembra de coca continuó en Perú, a tal punto que superó a Colombia en toneladas anuales de cocaína entre 2010-2014.

En Colombia, a su turno, esa política se implementó mediante un Acta Reservada del 7 de diciembre de 1993 por la cual el comandante de la Fuerza Aérea autorizaba el recurso a la fuerza contra un avión. Varios factores incidieron en aquella decisión. Entre ellos el ejemplo de Perú, que había recurrido al derribo de avionetas, y el hecho de que para los Estados Unidos era un modelo exitoso a seguir. Además, Washington estaba impaciente con la reforma constitucional de 1991 que prohibía la extradición de ciudadanos de ese país y establecía el sistema de negociación de la pena que había llevado a Pablo Escobar a una presunta cárcel de máxima seguridad. Los militares colombianos, por su parte, estimulados por el “éxito” peruano y el “coqueteo” estadounidense, procuraron que el gobierno

les proveyera la “bala mágica” –el derribo de aviones– que terminara con el “flagelo” del narcotráfico. Asimismo, el deterioro de la política de sometimiento por la cual se negociaba la entrega y las penas, así como la muerte de Pablo Escobar el 2 de diciembre de 1993, crearon las condiciones para firmar el Acta Reservada del 7 de diciembre. También en el caso colombiano se acordó un programa ABD con Washington. Después de años de utilización de esta táctica, en 2005 la Auditoría General de los Estados Unidos produjo un informe en el que señalaba que, a pesar de los recaudos adoptados por los militares colombianos, los resultados concretos en materia de reducción de la oferta de drogas eran poco conclusivos. Tres años después, otro informe de la misma entidad indicaba que si bien los Estados Unidos habían logrado algunos objetivos con el programa ABD, su eficacia era difícil de evaluar. En pocas palabras, ni a nivel oficial en los Estados Unidos ni entre expertos independientes en y fuera de ese país hay quien afirme que la táctica de abatir avionetas del narcotráfico haya sido promisorio y haya estado exenta de controversias (U.S. General Accountability Office, 2005).

Pese a sus magros resultados, otros gobiernos de la región han implementado esta política y Washington continúa recomendándola. Con base en acuerdos con los Estados Unidos para la cooperación en materia de inteligencia que no establecían el derribo de narcoaviones, y sin una legislación expresa, Honduras la implementó en 2012, lo que motivó la suspensión temporal del suministro de información por parte del Comando Sur.[\[50\]](#)

Conviene tener en cuenta que, desde el punto de vista del derecho internacional, no hay acuerdos o tratados que legitimen la práctica del derribo, tal como lo indican el Convenio Internacional sobre Aviación Civil de 1944, el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil de 1971 y el protocolo relativo a una enmienda al Convenio Internacional sobre Aviación Civil de 1984. Distintos incidentes de derribo –entre otros, el de la Unión Soviética a un avión de Korean Airlines, el de Israel a un avión de Libyan Airlines y el de los Estados Unidos a un avión de Iranian Airlines– motivaron mayores restricciones al uso de la fuerza contra aeronaves civiles. Aun en el marco actual de la llamada “guerra

contra el terrorismo”, no existe un instrumento que habilite y otorgue legalidad internacional al abatimiento de aviones no militares.

A su vez, la experiencia regional en la materia sugiere una evaluación más detenida. Los primeros países sudamericanos en recurrir a esa táctica en el contexto de la guerra contra las drogas fueron Perú y Colombia. Las “victorias” proclamadas han sido pírricas: su efecto disuasivo frente al narcotráfico ha sido mediocre. Asimismo, al tratar la cuestión del derribo de aviones pocas veces se analiza el comportamiento de los barones de las drogas y sus organizaciones. En general suceden dos cosas: adaptan el transporte de las drogas y optan, por un tiempo, por vías fluviales o terrestres, y elevan su disposición a corromper e infiltrar a los cuerpos de seguridad. El crimen organizado es más flexible, innovador y sofisticado de lo que las autoridades suelen reconocer. Apuntar a un medio –una avioneta– en vez de a los protagonistas, los capos del narcotráfico, es una táctica casi pueril.

Además, derribar aviones entraña el riesgo de incurrir en errores graves, muchos inducidos por los narcotraficantes, como desinformar para que el Estado termine abatiendo aviones que transportan personas y no mercancías ilegales. En otros casos, los pésimos protocolos de derribo llevan a tumbar aviones equivocados. Y por último, adoptar la táctica de derribo irremediablemente conduce a depender de los Estados Unidos. La CIA, la DEA, el Comando Sur y el Pentágono pasan a ser actores clave en la política antinarcóticos de un país y con ello se desdibuja la diferencia y separación entre seguridad y defensa. En síntesis, el derribo de aviones civiles constituye una política “ilegal y básicamente estúpida” (Brown, 2007: 57).

Como hemos descripto hasta aquí, la militarización del combate contra las drogas se manifestó en diferentes ámbitos, con resultados desafortunados en el terreno institucional e improductivos si se considera el combate contra el negocio. Así, más temprano que tarde pueden esperarse ciertas consecuencias: aumentan las violaciones de derechos humanos cometidas por las fuerzas armadas; se desequilibra la relación cívico-militar en desmedro de

los civiles; crece la corrupción entre soldados y generales; se generan grupos paraestatales que se asocian a miembros de las fuerzas armadas en una degradada lucha contra el narcotráfico; se incrementa la desmoralización de los militares; se debilita la defensa del país, y se vulnera la capacidad de inteligencia del Estado.

La erradicación de los cultivos ilícitos

Otra política pública desplegada en América Latina consistió en la erradicación de cultivos ilícitos, que se asienta en varias premisas discutibles. Primero, al asumirse, por contraste con la idea habitual, que la demanda depende de la oferta, se piensa que es imperioso acentuar la represión en los núcleos de cultivo y procesamiento. Segundo, se supone que un tratamiento implacable en los polos de provisión de drogas es más efectivo en términos de objetivos (metas medibles y logros burocráticos) y de recursos (destino de los propios y uso de la asistencia externa). Tercero, se confía en que con la erradicación llega una serie de beneficios: se disuade a los campesinos de cultivar; se erosiona, en parte, el poder de los traficantes; se refuerza la presencia estatal en las áreas con plantíos ilícitos; y se controla, debido a esa presencia institucional, la violencia producida por el narcotráfico. Cuarto, se asume que si la erradicación es eficaz, habrá menor disponibilidad de drogas, subirán los precios y disminuirá la pureza de las sustancias psicoactivas, factores que incidirán negativamente sobre el consumo.

Desde los años setenta la erradicación fue una pieza clave de la política internacional antinarcóticos de los Estados Unidos. El freno al contrabando de drogas tenía la dimensión de problema fronterizo: evitar su ingreso en el territorio estadounidense y comprometer a los países proveedores para mejorar los sistemas de control y de represión tanto en lo atinente a la producción como a la salida de sustancias psicoactivas ilegales. Ahora bien, ya por entonces Washington percibía como insuficiente y problemático el esfuerzo

por erradicar de manera manual las plantaciones de marihuana. En efecto, la Casa Blanca y el Congreso comenzaron a coincidir en la necesidad de utilizar herbicidas para terminar con los cultivos de marihuana, en particular en Colombia.

México constituyó el ejemplo emblemático de esta iniciativa. A mediados de los años setenta, la “Operación Cóndor” buscó destruir las plantaciones de marihuana mediante el uso del paraquat: aquel operativo fue presentado como una victoria resonante en la lucha contra las drogas (entre otros, véase Enciso, 2009). Los resultados iniciales parecieron alentadores: se redujo el área cultivada, disminuyeron las exportaciones de marihuana a los Estados Unidos y se interrumpieron de manera temporaria los canales de acceso a ese mercado. A finales de la década, la proporción de la oferta de marihuana mexicana a los Estados Unidos había disminuido al 10% (aunque a mediados de los años ochenta volvió a representar el 35%).[\[51\]](#) Un factor que ayudó a esa caída de las importaciones fue el rechazo del consumidor estadounidense a la marihuana rociada con paraquat y el ascenso de la producción marihuanera en los Estados Unidos con una variedad más potente y menos peligrosa (President’s Commission on Organized Crime, 1986). Así, los Estados Unidos se convirtieron en el principal productor de marihuana en 2006. En julio de 2007, el entonces zar antidrogas, John Walters, llamó a los cultivadores estadounidenses “terroristas criminales violentos” Según el Departamento de Justicia de los Estados Unidos,

no se dispone de estimaciones confiables sobre la cantidad de marihuana cultivada o procesada en el país. Se desconoce la cantidad disponible en los Estados Unidos, incluida la que se produce internamente y la que proviene del exterior (U.S. Department of Justice, 2010).

La “exitosa” experiencia mexicana motivó a los Estados Unidos a persuadir a Colombia de seguir la misma táctica para acabar con la producción nacional de marihuana. Ya en 1978 Colombia se había convertido en el primer productor y exportador de marihuana a los

Estados Unidos. De las casi 10.000 toneladas introducidas en ese país, entre el 60% y el 65% provenía de traficantes colombianos. Para la época se calculaba que en Colombia había entre 25.000 y 30.000 hectáreas cultivadas de marihuana (U.S. Congress, Select Committee on Narcotics Abuse and Control, 1979 y Asociación Nacional de Instituciones Financieras, 1979). Si la fumigación química no arrojó en ese país resultados satisfactorios ni permanentes, la erradicación de los cultivos de coca con herbicidas tampoco generó un impacto alentador. A partir de 1984, y con el apoyo estadounidense, el gobierno colombiano buscó identificar un químico efectivo y no dañino para terminar con la producción de coca. En diciembre de 1985 se decidió aplicar el herbicida Garlon-4 para destruir unas 1000 hectáreas de ese cultivo. Sin embargo, hacia comienzos de 1986 se optó por abandonar esta práctica puesto que Garlon-4 demostró ser altamente peligroso y perjudicial.[\[52\]](#) Además, la compañía fabricante del herbicida, la Dow Chemical Corporation, se rehusó a proveerlo a Colombia por temor a posibles demandas contra su uso (U.S. General Accounting Office, 1988). Años más tarde, y en respuesta a la presión de Washington, Colombia optó por usar el glifosato de manera masiva sobre los cultivos ilícitos.

Si se analiza esta política de erradicación en América Latina –en particular, en el mundo andino–, entre 1990 y 2001, los resultados son elocuentes: los países del área ya erradicaban de manera extendida aun antes de que se concibiera la noción de las “nuevas amenazas”, antes de que se asociara la guerra contra las drogas con la guerra contra el terrorismo o de que el fenómeno de las drogas fuese invocado para alertar sobre la existencia de “Estados fallidos” en América Latina.

Los cuadros I, II y III muestran la persistencia e intensidad de esta política.

Cuadro I. Erradicación de cultivos de coca en América Latina, 1990-2001 (en hectáreas)

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Panamá	Perú	Venezuela	Total
1990	8100	900	30	-	-	-	9030
1991	5486	972	80	-	-	101	6639
1992	5149	959	3	-	-	101	6212
1993	2400	793	5	60	-	-	3258
1994	1100	4910	3	90	-	-	6103
1995	5493	8750	-	110	-	-	14.353
1996	7512	5600	-	125	1259	-	14.496
1997	7026	41.843	-	-	3462	-	52.331
1998	11.621	66.366	-	-	7825	-	85.812
1999	16.999	43.246	-	-	13.800	-	74.045
2000	7953	47.371	-	-	6200	-	61.524
2001	9435	84.251	-	-	3900	-	97.586

Fuente: U.S. Department of State, International Narcotics Control Strategy Reports (1991-2002).

Cuadro II. Erradicación de cultivos de amapola en América Latina, 1990-2001 (en hectáreas)

	Colombia	Guatemala	México	Total
1990	-	1085	4650	5735

1991	1156	576	6545	8277
1992	12.858	470	6860	20.188
1993	9821	426	7820	18.067
1994	3906	150	11.036	15.092
1995	3760	86	15.389	19.235
1996	6028	12	14.671	20.711
1997	6972	3	17.732	24.707
1998	-	5	17.449	17.454
1999	-	1	15.469	15.470
2000	9254	1	19.115	28.370
2001	2583	1	19.157	21.741

Fuente: U.S. Department of State, International Narcotics Control Strategy Reports (1990-2001).

Cuadro III. Erradicación de cultivos de marihuana en América Latina, 1990-2001 (en hectáreas)

	Colombia	Guatemala	Jamaica	México	Total
1990	500	35	1030	6750	8315
1991	-	66	833	10.795	11.694
1992	49	40	811	12.100	13.000
1993	50	200	456	9970	10.676
1994	14	100	692	14.227	15.033
1995	20	250	695	21.573	22.538
1996	-	213	473	22.961	23.647
1997	-	50	743	23.576	24.369
1998	-	48	692	23.976	24.716
1999	-	52	894	33.583	34.529
2000	-	32	517	33.000	33.549

2001	-	43	332	28.699	29.074
------	---	----	-----	--------	--------

Fuente: U.S. Department of State, International Narcotics Control Strategy Reports (1991-2012).

Los Estados Unidos insistieron en esta táctica como piedra angular de la guerra contra las drogas en América Latina, a pesar de que con ella no resolvían ni los problemas originados en los polos de demanda ni los padecidos en los puntos de oferta, según toda la evidencia disponible. Por ejemplo, según Werb y otros:

En los Estados Unidos, el precio promedio de la heroína, la cocaína y el cannabis, ajustado por la inflación y la pureza de la sustancia, descendió un 81, 80 y 86% respectivamente entre 1990 y 2007, mientras que la pureza promedio aumentó un 60, 11 y 16% (2013: 6).

Analizando la amenaza de las drogas, la DEA indica que la cocaína disponible en los Estados Unidos se ha estabilizado y que ha aumentado la disponibilidad de heroína, mientras que el precio de la cocaína se mantuvo estable y la pureza de la heroína se incrementó (DEA, 2015). Los resultados de la erradicación, entonces, no sólo fueron pobres en términos de eficacia, sino que además produjeron “daños colaterales” en materia ambiental, como la deforestación, y en materia de derechos humanos, como los efectos nocivos para la salud derivados de la fumigación química,[\[53\]](#) el empoderamiento de grupos armados, la corrupción y las repercusiones económicas, sociales y políticas negativas para la población campesina e indígena en las áreas de cultivo. De hecho, un estudio realizado en distintos departamentos de Colombia demostró que buena parte de la violencia rural era producto de factores económicos y del proceso de erradicación (Holmes, Amin Gutiérrez de Piñeres y Curtin, 2006).

La insistencia en erradicar sólo implicaba, e implica, el desplazamiento de los cultivos ilícitos: lo que se conoce como el

“efecto globo” que, de acuerdo con Friesendorf, ocurre por una confluencia de variables:

Los Estados Unidos aplican presión [sobre los polos de oferta] selectivamente [...] la industria de las drogas ilícitas responde con flexibilidad a la coerción [...] la aplicación de la ley en los países productores y en las naciones de tránsito es débil [y] factores contingentes influyen en el proceso de desplazamiento (2007: 8).

En esencia, se creó un ciclo vicioso en vez de virtuoso, que se vio exacerbado desde mediados de los años ochenta por la crisis de la agricultura tradicional en toda la región, y sobre todo en los Andes. Grauber (2007) le asigna a este hecho un lugar explicativo importante en la expansión de la producción coquera en la región andina. Así, una conjunción particular de factores culmina en una situación perversa en la que, a cada paso y año tras año, se refuerzan los incentivos para continuar con las plantaciones ilegales.

El ciclo se produce de esta manera: desmalezamiento de bosques para establecer cultivos ilícitos, sustitución de plantíos lícitos por ilegales, presión externa para destruir las plantaciones de coca, uso de técnicas de aspersión aérea y manual con químicos para suprimir los cultivos ilícitos, desarticulación de la economía campesina de subsistencia, persecución violenta de pobres rurales (campesinos e indígenas), ausencia de cultivos alternativos en el mercado, presencia esporádica y en general represiva del Estado, traslado de plantíos ilegales a otras zonas, regulación mafiosa del negocio y reinicio del proceso. Como señaló Laserna al analizar el caso de Bolivia,

gran parte de los fracasos en la política de erradicación de la coca se deben a que parte del supuesto de que los campesinos sólo buscan utilidades, sin caer en la cuenta de que para ellos el *flujo* (es decir: la sostenibilidad en el

tiempo) de ingresos monetarios es tanto o más importante que el *nivel* de esos ingresos (1997: 66; cursivas del autor).

A su turno, los programas de desarrollo rural aplicados como paliativos a los costos y trastornos padecidos por los sectores rurales no han sido muy útiles en términos de compensación por lo sufrido ni en cuanto a fortalecer las economías campesina e indígena. Programas descontextualizados, escaso espacio para la participación ciudadana en la elaboración de las iniciativas, presencia intermitente del Estado, otras prioridades oficiales e internacionales (por ejemplo, la guerra contra el terrorismo), entre otros, no han alterado la dinámica que describimos.

De todas maneras, pese a estas evidencias, la política de erradicación se mantuvo. El caso más consistente en esa dirección fue Colombia, que aplicó de modo constante y enérgico el glifosato, como muestra el Cuadro IV.

Cuadro IV. Cultivos de coca y aspersión aérea en Colombia, 2002-2014 (en hectáreas)

	Área cultivada	Aspersión aérea
2002	102.071	130.364
2003	86.340	132.817
2004	80.350	136.551
2005	85.790	138.775
2006	77.870	172.025
2007	98.899	153.134
2008	80.953	133.496
2009	73.139	104.772
2010	61.812	101.940
2011	63.762	103.303
2012	47.790	100.549

2013	48.189	47.053
2014	69.132	55.554

Fuente: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Colombia, Monitoreo de Cultivos de Coca 2014 (julio de 2015).

La erradicación de cultivos ilícitos con herbicidas es el componente tóxico de la guerra contra las drogas. En ese sentido, la decisión de poner fin a la aspersión aérea del glifosato en 2015[54] fue un hecho importante, que requirió instalar y dar visibilidad al glifosato como un dispositivo dañino y situar la lucha no sólo en el campo del conocimiento científico especializado, sino también en el de una deliberación pública más amplia. Sin embargo, un año después y a raíz de una combinación de factores tales como el aumento de la superficie cultivada con coca, el fracaso de la política de sustitución de plantaciones ilícitas y la presión de los Estados Unidos, el gobierno reinstaló el uso del herbicida.

Las evidencias sobre su nocividad son abundantes y precisas. Sin embargo, la cuestión trasciende el ámbito de la discusión química y biológica. Quienes proponen y defienden la fumigación permanente con herbicidas recurrieron a lo que Hirschman denominó las “tres tesis reactivo-reaccionarias principales” (Hirschman, 1991): modificar esa táctica antinarcoóticos resultaba perverso, fútil y riesgoso. Perverso porque la aspiración a cambiar sólo llevaría a exacerbar el problema de drogas existente; fútil porque la tentativa de transformar la práctica no tendría efectos positivos, y riesgoso porque reformar puede tener altos costos. Por décadas, el argumento oficial (en el Ejecutivo y el Legislativo) y privado (por ejemplo, de la compañía de seguridad DynCorp y la multinacional Monsanto) desde los Estados Unidos, y el de varios actores políticos, civiles y militares en Colombia, fue el mismo: mantener el statu quo y fumigar de modo masivo. La administración del presidente Juan Manuel Santos adoptó al comienzo la audaz decisión de terminar con la aspersión química de los cultivos ilícitos, lo que fue bien recibido por las FARC[55] en medio del proceso de paz. Pero el gobierno no pudo eliminar por completo el recurso al glifosato: una prueba

adicional de que las políticas antinarcóticos basadas en reprimir la oferta están llamadas, con erradicación química o sin ella, a no resolver el lucrativo negocio de las drogas.

La desarticulación de los grupos de narcotraficantes

En paralelo a los dispositivos ya reseñados, el desmantelamiento de los grupos narcotraficantes fue un pilar importante de las políticas públicas en América Latina. La persecución de los llamados “barones de la droga” atravesó distintas etapas en las últimas décadas: constituyó una práctica marginal en los años setenta, errática en los ochenta y prioritaria a partir de los noventa, en el marco de la guerra contra las drogas. En un texto de finales de esa década Farer evaluó las alternativas para enfrentar el crimen organizado en América. Identificó a la guerra contra las drogas como una modalidad de la estrategia de la *guerre à outrance*, cuya principal característica sería el escaso “respeto por los daños involuntarios o colaterales” (1999: 284). El aumento de la violencia, el debilitamiento del Estado y las demandas ciudadanas por la inseguridad, entre otras causas, empujaron a los gobiernos a confrontar a los empoderados barones de la droga.

A su vez, las exigencias de Washington en este frente también crecieron. En particular, el presidente William Clinton promovió la denominada *kingpin strategy*, consistente en descabezar a los principales líderes del emporio de las drogas en los países del área – en especial, en Colombia–. No se trataba de atacar sólo el núcleo más débil de la cadena –los productores campesinos e indígenas– mediante la erradicación forzada de cultivos, sino también a lo que se entendía era el eslabón crítico: los grandes capos encargados del tráfico.

En ese contexto, hacia finales de los años noventa Colombia había eliminado a los célebres grandes carteles de las drogas. Sin embargo, como se señaló a principios del siglo XXI,

en la práctica, más que restringir el auge del tráfico de drogas de la nación, las muertes, extradiciones o encarcelamientos de los jefes de los principales carteles crearon sólo interrupciones temporales y menores en el flujo del contrabando de drogas de Colombia a los mercados de los Estados Unidos y Europa. De hecho, el vacío que dejó el aniquilamiento parcial de los carteles de Cali y Medellín fue rápidamente llenado por el surgimiento y proliferación de organizaciones de narcotráfico más pequeñas y menos notorias (aunque igualmente violentas), que se involucraron tanto en el tráfico de cocaína como en el comercio, más lucrativo y de veloz expansión, de la heroína (Bagley, 2001: 11).

En el caso de México, la represión contra el narcotráfico

forzó a los pequeños contrabandistas fuera del negocio [y contribuyó a] que los cuatro grandes carteles (Tijuana, Sinaloa-Sonora, Juárez y del Golfo) se transformaran en jerarquías cada vez más flexibles y eficientes, capaces de responder a las contingencias de la guerra contra las drogas y a las innovaciones tecnológicas fronterizas promovidas por el Departamento de Seguridad Nacional [de los Estados Unidos] (Payan, 2006: 864).

La confluencia de factores tales como el aumento de los contactos criminales transnacionales, el alto nivel de consumo de sustancias psicoactivas en los Estados Unidos y Europa, el incremento del consumo de marihuana y cocaína en América del Sur, el surgimiento de nuevas vías de transporte (por ejemplo, a través de África), el deterioro social en varios países de América Latina y la debilidad institucional en la región han llevado a que la Cuenca del Caribe y

América Central se hayan transformado en los últimos lustros en territorio fértil para la expansión violenta del narcotráfico.[\[56\]](#)

Como se ve, las tácticas para dismantelar a las organizaciones del narcotráfico no han implicado su desarticulación definitiva. En algunos casos se han readaptado, incrementado y ramificado nuevas redes de narcotraficantes; en otros se ha concentrado el poder y alcance de unas pocas estructuras más organizadas. En todos se han consolidado los grupos criminales más eficientes y flexibles. En realidad, lo que ha prevalecido en la región es una singular oscilación entre *modus vivendi* y *modus pugnandi* entre el Estado y los narcotraficantes. Esta forma, más evidente en México y Colombia aunque no es patrimonio de la región, no ha resultado particularmente promisorio. El movimiento entre confrontación y convivencia que, en los hechos, se ha verificado durante muchos años, no implica que el Estado se haya fortalecido de manera estratégica ni que el crimen organizado vinculado a las drogas haya perdido ventajas significativas.

La secuencia es familiar: a cada período de acomodamiento parcial sigue otro de riguroso enfrentamiento, en lo que suele anunciarse como un triunfo inminente en la lucha antidrogas. Como no se resuelve, el narcotráfico resurge con fuerza (mediante el uso, una vez más, de la intimidación, la cooptación y la violencia) e ingenio (con la mejora de su capacidad adaptativa y empresarial). La práctica errática y ambigua de combatir y consentir ha incrementado el deterioro institucional en los países y ha erosionado la legitimidad de los gobiernos. El crimen organizado se arraiga en la sociedad y el Estado, y crea “nuevos poderes criminales” (Brisco y Kalkman, 2016) que se expresan en la “porosidad de las fronteras entre los mundos legal e ilegal” (Bataillon, 2015: 56).

Por eso es relevante evaluar con detenimiento la evolución del crimen organizado. Stier y Richards (1987) destacaron la existencia de tres etapas. Una fase inicial “predatoria”[\[57\]](#) en la que el control del territorio es fundamental: los grupos criminales deben manejar uno o varios bienes ilícitos en un espacio físico seguro; deben afianzar las rutas para transportarlos; deben tener acceso a mercados donde hacerlos circular, y deben proveerse de ámbitos de

protección personal. Dominar el territorio es esencial para defender el negocio ilegal, eliminar competidores, obtener influencia sociopolítica y garantizar la supervivencia física. En ese camino aparecen diversas formas de violencia, al principio esporádicas y después constantes. Por una parte está la rivalidad entre grupos criminales, que no parece interesarles mucho ni al Estado ni a la sociedad, como si prevaleciera cierta lógica de "que se maten entre ellos". Por otra parte, está la cooptación forzada, la amenaza o la ejecución directa de algunos actores que, en los ámbitos municipal o provincial, tienen cierto poder: intendentes, jueces, policías. Esta práctica inquieta, pero no alarma demasiado; la lógica prevaleciente, tanto institucional como social, es "no hacer muchas olas". Por último está el atentado contra algún funcionario público o líder político. Es entonces cuando surge el imperativo de "hacer algo". Todo lo anterior muestra un notable avance del monopolio privado de la fuerza, que pone en evidencia el debilitamiento del Estado. Sin embargo, no se trata de Estados inermes. Con capacidades estatales básicas se puede hacer frente al desafío y evitar que transite hacia la etapa posterior. Robustecer la justicia, mejorar la inteligencia y readecuar la policía son tareas apremiantes. Someter a reformas periódicas los cuerpos de seguridad es asimismo crucial. Contar con información y estadísticas bien elaboradas es indispensable para elaborar un diagnóstico realista. Apuntar al desmantelamiento material (finanzas y tecnología) de los grupos criminales es un objetivo primordial.

Pero si nada de eso ocurre, no debería sorprender que se avance hacia la segunda etapa, la "parasitaria". A esa altura la influencia política y económica de la criminalidad aumenta de manera notoria. Esta fase no sólo muestra la mayor inserción del crimen organizado, sino también tres dinámicas preocupantes: su legitimación, proliferación y democratización. Por legitimación se entiende el creciente nivel de aceptación y reconocimiento de esta criminalidad por parte de la sociedad. En el caso del narcotráfico, sus dineros son aceptados por amplias franjas sociales, sus fastuosos modos de vida no se cuestionan y su visibilidad en ámbitos típicos de las élites no despierta rechazo. Por proliferación se entiende la diversificación de

sus inversiones, en particular en emprendimientos legales, tanto en el campo como en las ciudades. Y por democratización se entiende la multiplicación de emporios criminales, desde grandes carteles hasta cartelitos y desde organizaciones jerárquicas clásicas de estilo mafioso hasta estructuras reticulares más sofisticadas. Todas estas formas combinan violencia, cooptación y corrupción. Así, el Estado debe responder por un asunto de gran envergadura. Y necesita, con urgencia, una estrategia integral de contención del crimen organizado. Pero ¿tiene la voluntad, los recursos, la capacidad para hacerlo? Si los tuviera, debería contar con una sociedad dispuesta a deslegitimar el avance de la ilegalidad, procurar un alto grado de cooperación internacional ante un fenómeno que se ha tornado transnacional y desplegar una política de largo plazo sin esperar milagros.

Si esto no ocurre lo más probable es que se ingrese en el estadio final: el "simbiótico". En esta fase de afianzamiento el sistema político y económico se vuelve tan dependiente del "parásito" (del crimen organizado) como este de aquel. La frontera entre lo lícito y lo ilícito, entre lo legítimo y lo ilegítimo, se torna opaca y el Estado de Derecho se diluye. En esta etapa tiende a ocurrir lo que se denomina *pax mafiosa*. El país no es capturado por el crimen organizado de manera total, pero en muchas regiones y provincias la simbiosis permite la consolidación de una nueva clase social con aptitud y decisión de establecer un orden ante la desorientación de las élites dirigentes y la fragilidad estatal. No se trata de un modelo de ocupación del Estado central, sino de un tipo de *pax* en la que una clase social maximiza su poder en los claroscuros de la intersección entre el Estado, la sociedad y el mercado. Llegada esta última fase, es poco probable esperar su reversión mediante un conjunto virtuoso de políticas públicas.

En la evolución que trazamos, el crimen organizado de la primera y la tercera fase no son el mismo. En el estadio "predatorio" hay pandillas e incipientes grupos criminales de tipo empresarial. En el estadio "parasitario", modalidades diversas de crimen organizado cada vez más entrelazado internacionalmente. En el estadio "simbiótico" despunta una clase social consolidada cuyo soporte

original estuvo en los negocios ilícitos, pero que tiene ahora nexos profundos y decisivos con la economía legal y el sistema político.

La criminalización de la cadena doméstica ligada al fenómeno de las drogas

Otra política pública antidrogas habitual ha consistido en criminalizar a los diferentes componentes y fases de este fenómeno. En este marco, un aspecto que ha concentrado la atención en tiempos recientes es el control del lavado de activos. De acuerdo con las Naciones Unidas, el lavado fluctúa cada año entre el 2 y el 5% del producto bruto mundial.[\[58\]](#)

En el Caribe insular, los gobiernos, muy presionados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), han procurado aplicar políticas firmes contra el lavado. La caída del turismo regional, las presiones de los Estados Unidos para que las naciones adopten acciones drásticas contra el terrorismo, el avance de la corrupción y algunos efectos desestabilizadores de la globalización se han combinado para situar a la región en un torbellino difícil de sobrellevar. En ese contexto se fue produciendo “el virtual colapso del sector *offshore*” (Sanders, 2003: 381).[\[59\]](#)

De hecho, los países de América Latina y el Caribe han aprobado normas estrictas contra el blanqueo de capitales. Sin embargo, los logros parecen poco alentadores. Una evaluación de los informes de la Caribbean Financial Action Task Force (CFATF) y la Financial Action Task Force of Latin America (GAFILAT) indica que a junio de 2015 Ecuador, Guyana y Panamá se encontraban en la denominada “lista gris” (países con deficiencias en materia de control del lavado de activos) y ninguno en la “lista negra” (no comprometidos en solucionar problemas vinculados al lavado). Esto es llamativo pues de forma paralela, en 2014, expertos en el tema indicaban que el lavado estaba creciendo en el subcontinente,[\[60\]](#) mientras que en 2015 la consultora Lexis Nexis Risk Solutions informó “que el lavado

de activos en América Latina representa el 7% del producto interno bruto (PIB), equivalente a 400.000 millones de dólares en la región”.

[61]

Mientras tanto, el Departamento del Tesoro, en su informe de 2015, señaló para México que

El tráfico de drogas es un negocio que genera unos 64.000 millones de dólares por año por ventas en Estados Unidos. México es el proveedor principal de algunas drogas y un lugar de tránsito para otras. Aunque no hay cifras confiables que estimen cuánto dinero ganan en total las organizaciones del narcotráfico mexicanas (las estimaciones varían de 6000 a 39.000 millones de dólares), para la cocaína [...] Se considera que la separación de las relaciones de los bancos norteamericanos con casas de cambio mexicanas, como resultado de acciones legales contra esos bancos entre 2007 y 2013, combinada con las restricciones al depósito de moneda norteamericana impuestas por México en 2010, provocaron un incremento del mantenimiento y uso de dinero de las drogas en los Estados Unidos y otros países, debido a los obstáculos para su resguardo en ambos países. Esto trasladó parte de la actividad de lavado de dinero de México a los Estados Unidos (U.S. Department of Treasury, 2015: 2-3).

En relación con el vínculo entre traficantes colombianos y mexicanos en el lavado de activos, el informe afirma:

Los traficantes de droga mexicanos están pagando las deudas que tienen con proveedores colombianos de cocaína enviando dinero a agentes de casas de cambio colombianas en los Estados Unidos. El dinero en efectivo se coloca en el sistema financiero norteamericano, contrabandeado fuera del país, o se envía a empresas norteamericanas en pago por bienes enviados por flete marítimo a importadores

colombianos. Los importadores en Colombia le pagan a las casas de cambio en pesos colombianos, que ellos usan para pagar las deudas de los traficantes mexicanos a los proveedores colombianos de cocaína. En años recientes, las casas de cambio colombianas se han instalado como intermediarias de un servicio completo de lavado de dinero, que gestiona la recepción en los Estados Unidos de dinero en efectivo como DTO (objeto de transferencia de datos) y hace disponible el dinero en monedas extranjeras o cuentas en Colombia u otros lugares. Esta conexión entre DTO mexicanos y agentes de cambio colombianos ha reducido el costo y el riesgo de los DTO mexicanos y colombianos por igual.

Los gobiernos del área se han comprometido a enfrentar con decisión el lavado de activos pero, como también sucede en otras regiones, los resultados son magros. No se trata de un asunto de voluntad sino de capacidad, en el que inciden mucho los atributos y fortalezas del Estado. Sobre esto, caben tres aclaraciones. Primero, más allá de la retórica contra los paraísos fiscales y a favor de la regulación, la opacidad en materia financiera es notable. Los Estados Unidos son uno de los países que más presionan en materia de lavado, entre otras razones por el problema del terrorismo. Sin embargo, de acuerdo con el Financial Secrecy Index de 2015 elaborado por el Tax Justice Network, son el tercer país, después de Suiza y Hong Kong, que más promueve el secreto financiero global.

[62]

Segundo, el combate contra el narcotráfico y el “narcolavado” no ha excluido la posibilidad de negociar con los grandes capos. En 2006, 28 miembros de la familia Rodríguez Orejuela, pertenecientes al cartel de Cali, arribaron a un acuerdo con el Departamento de Justicia de los Estados Unidos en virtud del cual aceptaban su culpabilidad, pagaban una condena de treinta años y entregaban 2100 millones de dólares a las autoridades. Washington, en retribución, se comprometió a no perseguirlos más. [63]

Por último, el fraude y el costo de ciertas empresas legales y mecanismos especulativos pueden superar al de algunos negocios ilícitos. Sin mencionar los ejemplos posteriores a la crisis financiera de 2008, los casos de Enron y WorldCom fueron en su momento elocuentes. En relación con Enron,

Aunque los daños a la economía en su conjunto son mayores que la suma de las pérdidas individuales de acreedores, empleados y socios de Enron, la lista de las pérdidas detalladas de la bancarrota más grande de la historia norteamericana es larga y amplia. Las compañías aseguradoras perdieron 1750 millones de dólares; los fondos de pensión, 1300; los bancos y empresas de valores, 6700; otras empresas de energía, 1200, y los empleados, un estimado de 1200 en fondos de retiro (Dodd y Hoody, 2002).

Por su parte, el fraude contable de WorldCom fue de 11.000 millones de dólares y su deuda total superó varios billones de dólares.[\[64\]](#)

En síntesis, a pesar de la creación de nuevas figuras delictivas en cuanto al lavado de activos y las promesas de sanciones, el efecto de la criminalización en términos de reducir y evitar el *money laundering* parece haber sido, hasta el momento, poco significativo. Como contrapartida, inquieta la creciente penalización de conductas individuales en relación con el fenómeno de las drogas. Por ejemplo,

en América Latina es más grave contrabandear cocaína a fin de que pueda ser vendida a alguien que quiere consumirla, que violar a una mujer o matar al vecino. [...] [Así] la tendencia de las políticas antidroga en la región está dirigida al uso máximo del derecho penal y a una consecuente desproporción de los delitos de drogas (Uprimny Yepes, Guzmán y Parra Norato, 2012: 5 y 51).

El encarcelamiento de mujeres en virtud de delitos no violentos vinculados al negocio de las drogas también muestra signos alarmantes.[65]

En este contexto, y como consecuencia de haber llevado la guerra contra las drogas a los distintos ámbitos de la vida social, se ha incrementado de modo preocupante en la región la violación de derechos humanos (CELS, 2015), lo que refleja la ambigüedad y tensión entre una retórica progresista de algunos gobiernos y una práctica represiva en el frente de las drogas por parte de un buen número de países del área. Según Tokatlian (2013),

Las iniciativas antiprohibicionistas que surgen en la región son similares en naturaleza, pero diferentes en motivación. Por ejemplo, algunos gobiernos abiertamente pro-estadounidenses, como los de México, Colombia y Guatemala, tienden a promover regímenes regulatorios para las drogas con el fin de combatir más efectivamente otras formas de crimen organizado y la amenaza abierta de grupos armados con una agenda ideológica. Otros países, como Uruguay, están más preocupados por los derechos humanos dentro de sus fronteras, y por cuestiones de salud y de violencia juvenil, cuando promueven la legalización de la marihuana. De esa manera, coexisten una perspectiva de realpolitik y una aproximación liberal entre aquellos que buscan opciones regulatorias para resolver el fenómeno de las drogas.

La extradición de ciudadanos latinoamericanos hacia los Estados Unidos

Además de los factores mencionados, la política pública que recurre a la extradición de ciudadanos latinoamericanos también se ha

convertido en parte del repertorio de la guerra contra las drogas. Por años, entre las décadas de 1980 y 1990, la extradición fue el símbolo de una diplomacia disciplinaria por parte de Washington respecto de los países latinoamericanos claves en el circuito de las drogas. Se trata de un tipo de política que combina la diplomacia coercitiva y chantajista y fusiona presión, exigencia, descrédito, estigmatización y retaliación.[\[66\]](#) Se busca que la colaboración jurídica contribuya a desarticular el mercado de las drogas, y que la amenaza y el uso de este instrumento sirvan como disuasivos para que ingresen menos personas en el negocio ilícito. Se aspira, además, a que los sistemas judiciales puedan recuperarse y ganar fortaleza una vez libres de la incidencia del narcotráfico. Durante los años ochenta, las exigencias de extradición por parte de los Estados Unidos produjeron una dinámica particular en la que el tema de la soberanía era el centro de la controversia: por una parte, los traficantes agitaban una suerte de “narconacionalismo”, mientras procuraban poner a la defensiva a los gobiernos que intentaran aplicarla y, por otra parte, Washington expresaba una suerte de “narcoimperialismo” moral, al sostener que el uso de este instrumento era esencial para llevar a cabo la guerra contra las drogas. Colombia fue el principal testigo de esta polarización, que vino acompañada de una violencia indescriptible.

En la década de 1990 el tema siguió siendo controversial, pero los costos de las sanciones y las represalias de los Estados Unidos, derivados de la condena por falta de cooperación con la consecuente amenaza de sanciones económicas, eran mayores que los producidos por la retaliación del narcotráfico.[\[67\]](#) Aun países como México, que había preservado su singularidad para diferenciarse de Colombia e invocar su tradición más “soberanista”, terminaron por aceptar la posibilidad de extraditar ciudadanos.

A comienzos del siglo XXI el recurso se convirtió en un hecho más usual y menos dramático. En la historia contemporánea, Colombia ha sido el país que más ciudadanos ha extraditado en el mundo. Sólo entre 1997 y 2005 envió más de 1600 personas a los Estados Unidos (Rosen, 2015: 28). Entre 2000 y 2010 el total de extraditados alcanzó a 1221, 93,6% de ellos a los Estados Unidos.[\[68\]](#) Sin

embargo, “esta herramienta de lucha contra las drogas sigue siendo motivo de discusión y no cuenta con apoyo universal”.[\[69\]](#)

Lo cierto es que esta política se ha revelado poco útil para superar el desafío de las drogas en América Latina. Sin duda los países que la implementaron han mejorado de modo sustancial sus vínculos diplomáticos con los Estados Unidos. Sin embargo, sus efectos específicos sobre el fenómeno de las drogas han sido insignificantes: los narcotraficantes no se han visto disuadidos (siempre hay alguien que reemplaza al extraditado, al encarcelado o al eliminado), la justicia no ha aumentado su eficacia (salvo de manera simbólica), el negocio de las drogas no se ha reducido (sino que se ha readaptado, expandido y complejizado), la violencia y la criminalidad no se modificaron (aunque se dispersaron en términos geográficos), y el impacto sobre la demanda (disponibilidad, precio y pureza) ha sido bajo.

En síntesis, la evidencia disponible indica que la versión agresiva del prohibicionismo no ha dado solución a los inconvenientes internos principales que han esgrimido los Estados Unidos para impulsarla y revela que los problemas latinoamericanos relacionados con las drogas han empeorado. Los costos de esta fallida estrategia han sido asumidos, y padecidos, por los latinoamericanos.

América Latina, con sus vaivenes y limitaciones, desplegó una política antinarcóticos de alta severidad y baja utilidad. Lo que explica en buena medida el surgimiento, desde algunos gobiernos y en el ámbito de numerosos movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales, de un mayor cuestionamiento a la guerra contra las drogas y la búsqueda de nuevas opciones de experimentación. El clima de época marcado por debates más amplios e informados, mayor activismo social, cambios en el talante prohibicionista en varios sectores y en distintos países, abre la posibilidad de contemplar, presentar y discutir alternativas a las políticas vigentes.

En ese sentido, es importante también tener en cuenta lo que se debe evitar. Entre otras cuestiones, no caer en la negación: en la región existe un grave problema vinculado al crecimiento del crimen organizado y la violencia asociada a este. Es importante asimismo

eludir el desdén o la naturalización de las prácticas punitivas que, más temprano que tarde, pueden erosionar de manera notable la democracia en el área. Es clave además evitar la rutinaria proclama de gran victoria contra el narcotráfico a pesar de que la evidencia muestra que persiste y muta, y que se trata de un negocio próspero y con alta rentabilidad. Y es esencial sortear la tergiversación de creer que existe una “buena” o “mejor” forma de implementar la guerra contra las drogas.

[24] A finales del siglo pasado se llevó a cabo una sesión especial semejante (UNGASS 1998). Un análisis de las opiniones y posiciones en dicho evento y la reafirmación del RIDI puede consultarse en Thoumi (2015). En una detallada evaluación de la década transcurrida después de aquella sesión especial y que fuese realizada por la RAND Corporation se subraya lo siguiente: “El estudio no ha encontrado evidencia de que el problema global de las drogas se haya reducido durante el periodo UNGASS 1998 a 2007. En algunos países el problema disminuyó, pero en otros empeoró, en algunos de ellos de manera abrupta y sustancial. El problema de las drogas generalmente se redujo en los países ricos y empeoró en unas pocas grandes naciones en vías de desarrollo o en transición”. Véase Reuter y otros (2009).

[25] El poder relacional se define por una cuantía de atributos que le permiten a un actor lograr que otro cambie su conducta de acuerdo con las preferencias del más poderoso. El poder estructural, a su vez, se refiere a “reglas de juego” que son acatadas por diversos actores estatales y no estatales. Véase Strange (1996).

[26] Véase “U.S. Panel Urges Testing Workers for use of Drugs”, disponible en www.nytimes.com (consultado: 18/12/2015).

[27] Para comprender esta imagen del dependiente al tratar la cuestión de las drogas en el caso de los países latinoamericanos, véase Cottam (1994).

[28] Véase *The White House Conference for a Drug Free America*, Washington DC, U.S. Government Printing Office, 1988, p. 134. En la misma dirección de reasignar el rol de las fuerzas armadas en la lucha antinarcóticos se pronunció David Westrate, director asistente para operaciones de la DEA, en una conferencia organizada en mayo de 1989 por el World Peace Foundation. Véase Traverton (1989).

[29] A su vez, según la Ley de Autorización de Defensa Nacional de 1989, las principales tareas antinarcóticos asignadas al Departamento de Defensa (DOD en la nomenclatura estadounidense) serían: “a) Actuar como una sola agencia líder para detectar y monitorear el tránsito aéreo y marítimo de drogas ilegales hacia los Estados Unidos poniendo énfasis en las actividades

de países proveedores de cocaína, haciendo más eficientes las actividades en la zona de tránsito y reenfocando acciones en el país para concentrarlas en la amenaza de la cocaína en puntos críticos de la frontera; b) integrar los activos de comando, control, comunicaciones, sistemas e inteligencia de los Estados Unidos que se dedican a impedir el ingreso de drogas ilegales en el país, y c) aprobar y financiar los planes de los gobernadores para expandir el uso de la Guardia Nacional para apoyar a las agencias dedicadas a la prohibición de las drogas y la seguridad”.

[30] Véase “Gains Seen in Fight to Cut Drug Trade”, disponible en www.nytimes.com (consultado: 18/12/2015).

[31] El Plan Colombia tenía un doble propósito: reducir drásticamente la producción y exportación de narcóticos, al tiempo que se fortalecía la campaña de contrainsurgencia contra las FARC. En su origen, los Estados Unidos consideraban que Colombia tenía en su seno dos amenazas cada vez más interrelacionadas que, de no mediar una respuesta militar exitosa, anunciaban la sombría perspectiva de convertirla en un “Estado fallido”. Si se evalúa como estrategia antinarcóticos, el Plan Colombia tuvo resultados mediocres (véase Estrada Álvarez, 2001).

[32] Véanse, entre otros, Sanderson (2004) y Dolan (2005). De acuerdo con Andrew Feickert, “las operaciones militares estadounidenses en Afganistán, África, Filipinas y Colombia hacen parte de la guerra contra el terrorismo iniciada por Estados Unidos” (2005: i). Por ello, Colombia era uno de los sitios de despliegue más importantes de las Fuerzas de Operaciones Especiales de los Estados Unidos. Véase, al respecto, Feickert (2006).

[33] United States Southern Command Strategy 2016, Miami, SOUTHCOM, 2007.

[34] Véanse “U.S. Military Expands Its Drug War in Latin America”, disponible en news.yahoo.com (consultado: 18/12/2015) y “Pentagon Using Drug Wars as Excuse to Build Bases in Latin America”, disponible en newamericamedia.org (consultado: 18/12/2015).

[35] Véase, entre otros, el resultado de una encuesta del Pew Research Center de abril de 2014, “Section 2: Views of Marijuana – Legalization, Decriminalization, Concerns”, disponible en www.people-press.org (consultado: 18/12/2015).

[36] *Estudio 2014-2015: Estudio Anual sobre Políticas de Drogas y Opinión Pública América Latina*, Santiago de Chile, Observatorio Latinoamericano de Política de Drogas y Opinión Pública, 2015.

[37] Según Velasco (2005: 95), “en México, la participación de los militares en el combate a las drogas data de por lo menos la década del treinta, pero se volvió especialmente importante a finales de los años setenta”. La llegada al gobierno del presidente Felipe Calderón significó un salto adicional en el proceso de militarización, no una novedad.

- [38] "U.S. Sees Latin American Armies as Crime Fighters", disponible en www.reuters.com, y "Latin America's Militaries are Making a Comeback", disponible en www.globalpost.com (consultados: 20/12/2015).
- [39] Véase "Pentagon's War on Drugs Goes Mercenary", disponible en www.wired.com (consultado: 20/12/2015).
- [40] "Mercenarios", disponible en www.semana.com (consultado: 20/12/2015).
- [41] La globalización en materia tecnológica, el debilitamiento del Estado en la periferia, la prolongación de las luchas armadas locales aún después del fin del conflicto Este-Oeste, el envejecimiento de las guerras civiles, y la privatización de la seguridad ante el auge delincriminal en los países industrializados y en las naciones en vías de desarrollo fueron alimentando la participación de empresas privadas de seguridad –los antiguamente llamados mercenarios– en las confrontaciones internas.
- [42] "De Tel Aviv a Tolemaida", disponible en www.semana.com (consultado: 20/12/2015) y Bernal (2015).
- [43] Véase securityassistance.org/latin-america-and-caribbean (consultado: 10/1/2016).
- [44] Véase "Coca in the Andes", disponible en www.obamawhitehouse.archives.org (consultado: 10/1/2016).
- [45] Véase "Crece la tortura en México 600% en una década: Amnistía Internacional", disponible en www.quadratin.com.mx (consultado: 12/1/2016).
- [46] Véase "World Report 2015: Mexico", disponible en www.hrw.org (consultado: 12/1/2016).
- [47] Véase Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ), *Índice Global de Impunidad México IGI-MEX 2016*, disponible en www.udlap.mx (consultado: 5/2/2016).
- [48] Para los casos de Honduras y El Salvador, consúltese InSightCrime, disponible en es.insightcrime.org.
- [49] Véase "A Review of United States Assistance to Peruvian Counter-Drug Air Interdiction Efforts and the Shootdown of a Civilian Aircraft on April 20, 2001", disponible en fas.org (consultado: 5/2/2016).
- [50] La táctica de derribo de aviones no es patrimonio de gobiernos con ideologías conservadoras. Administraciones que se reclaman progresistas como Venezuela y Bolivia también la han instaurado.
- [51] Véanse Gettman (2006) y U.S. Department of Justice (2010).
- [52] También se experimentó con herbicidas más tóxicos como el Imazapyr y el Tebuthiuron, así como con un hongo peligroso como el Fusarium Oxysporum. Según Rojas, para el caso de Perú, "a comienzos de la década del noventa una cepa del hongo de tierra conocido como Fusarium Oxysporum afectó 12.000 hectáreas de coca en el Huallaga" (2005: 268).

- [53] Véase, por ejemplo, Messina y Delamater (2006). Los problemas ecológicos y los efectos negativos sobre los derechos humanos derivados de la fumigación química de cultivos ilícitos en América Latina en general se analizaron de manera temprana en los años noventa. Véase Del Olmo (1992). Sobre el tema drogas, derechos humanos y actores rurales en el caso peruano, véase Navarrete-Frías y Thoumi (2005).
- [54] Véanse, entre otros, "Colombia pone fin a fumigaciones con glifosato", disponible en www.dw.com (consultado: 5/2/2016), y "Colombia Suspends Spraying Illegal Coca Fields with Herbicide over Cancer Link", disponible en www.theguardian.com (consultado: 5/2/2016).
- [55] Véase "FARC respaldan propuesta del presidente Santos de suspender fumigaciones con glifosato", disponible en www.elspectador.com (consultado: 5/2/2016).
- [56] Véanse, entre otros, Pisani, Saltalamacchia, Tickner y Barnes (2007), Bagley (2004), Clarke (2006), Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2007) y Durán Martínez (2007).
- [57] Un análisis que se sirve del texto de Stier y Richards e intenta discernir en detalle cada etapa se encuentra en Tokatlian (2014b).
- [58] Véase "Money-Laundering and Globalization", disponible en www.unodc.org (consultado: 5/2/2016).
- [59] Sanders estuvo al frente del Caribbean Financial Action Task Force.
- [60] Véase "Latin America: Money Laundering Grows", disponible en diazreus.com (consultado: 5/2/2016).
- [61] Véase "Lavado de activos es 7% del PIB en América Latina... ¿y en República Dominicana?", disponible en www.eldinero.com (consultado: 5/2/2016).
- [62] Véase "Financial Secrecy Index 2015 Reveals Improving Global Financial Transparency but USA Threatens Progress", disponible en www.taxjustice.net (consultado: 5/2/2016).
- [63] Véase "Los Rodríguez Orejuela firman un pacto sin precedentes con la justicia de Estados Unidos", disponible en www.semana.com (consultado: 5/2/2016).
- [64] Véase "WorldCom Woes Ripple throughout Economies", disponible en usatoday30.usatoday.com (consultado: 5/2/2016).
- [65] Véase Research Consortium on Drugs and the Law (CEED) y Luciana Boteux, "The Incarceration of Women for Drug Offenses", disponible en www.drogasyderecho.org (consultado: 5/2/2016).
- [66] Sobre estas dos modalidades diplomáticas, véase George (1991).
- [67] Los procesos de sanciones y represalias obedecen a la resistencia de una ley que en 1986 dispuso que los Estados Unidos podían certificar, anualmente, si un país cooperaba o no con Washington en materia de drogas. El proceso de certificación implicaba que el Ejecutivo sometía al Legislativo la lista de los países que según la Casa Blanca cooperaban o no en

la lucha contra las drogas. Así, se prevía una certificación plena en caso de claro esfuerzo de cooperación ("*full certification*"), la desaprobación en caso de ausencia de cooperación, y una suerte de "semidesaprobación" cuando el país evaluado no había cooperado suficientemente pero se le concedía una dispensa excepcional para no ser objeto de sanciones.

[68] Véase "Extradición en Colombia durante el siglo XXI", disponible en www.cej.org.co (consultado: 5/2/2016).

[69] Íd.

3. Un nuevo escenario, ¿una oportunidad perdida?

En la medida en que el régimen internacional de drogas ilícitas (RIDI) ha sido contrariado, la situación global en la materia, que las Naciones Unidas tenían previsto hacer en 2019, se adelantó a 2016. En 1990 y 1998 se efectuaron la primera y la segunda Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS) en torno a la cuestión de las drogas. La primera reunión se llevó a cabo en el ocaso de la Guerra Fría, durante el desmoronamiento del comunismo en la Unión Soviética y Europa Oriental y en medio de la profundización de la guerra contra las drogas, en especial en términos de la política antinarcóticos de los Estados Unidos con respecto a América Latina.

El acento se colocó en las medidas punitivas centradas en el control de la oferta: se impuso así un enfoque sobre las drogas como problema de seguridad. Por otra parte, en la declaración política final se hizo referencia, por primera vez, a la inquietud por el vínculo “entre el tráfico ilícito de drogas narcóticas y las actividades terroristas”.[\[20\]](#) De manera sucinta, UNGASS 1990 instaló una racionalidad coercitiva: las voces alternativas y/o disidentes fueron escasas y desatendidas; los Estados Unidos (acompañados por muchos países de Oriente) parecían contar con la capacidad para afirmar su versión del prohibicionismo ante una Europa y una América Latina con limitada voluntad de coordinar una perspectiva común y distinta.

Pronto se pudo observar que los resultados efectivos de una prohibición agresiva eran muy magros, en especial para la región. En ese contexto, los países latinoamericanos comenzaron a solicitar una revisión de la estrategia predominante y reclamaron políticas más

orientadas a frenar la demanda en los principales polos de consumo. El cónclave de 1998 mostró, de cierta forma, un compromiso: nociones como el “planteamiento equilibrado” y principios como la “responsabilidad compartida” fueron parte de los debates y de la declaración final. La noción de la responsabilidad compartida surgió de manera incipiente en los años ochenta y, ante los crecientes cuestionamientos al combate contra los narcóticos, apuntó a sugerir que muchos actores, del centro y de la periferia, tenían relación con el origen (el consumo) y la evolución (violenta) del fenómeno de las drogas.

Esta noción, especialmente impulsada por Colombia y México en América Latina, fue reconocida en los años noventa y se transformó al final de la década en un principio rector. Sin embargo, como ya apuntamos en el capítulo anterior, no contribuyó a modificar la esencia de la cruzada antinarcóticos. En vista de los enormes perjuicios derivados de la prohibición y de su forma de implementación global, continental y regional, pareció prudente, en el umbral del siglo XXI, estimular un cambio conceptual que enfatizara la noción de una coconstrucción alternativa: construir de manera compartida y con el acompañamiento activo de la sociedad civil internacional un enfoque distinto al actual, orientado a reducir los costos y daños que padecen ciudadanos, familiares, locales, nacionales y mundiales a causa de la guerra contra las drogas, y con la aspiración genuina de dar respuesta de manera progresiva al fenómeno de los narcóticos.

La declaración final de UNGASS 1998, por su parte, subrayó la preocupación por los lazos “entre la producción ilícita de drogas, el narcotráfico y el involucramiento de grupos terroristas, criminales y el delito organizado transnacional”.[\[71\]](#) Esto coincidió con lo que pasó a denominarse el auge de “nuevas amenazas” que, en general, aparecían (y aparecen) entrelazadas y en proceso de retroalimentación, lo que configura un desafío mayúsculo a la seguridad nacional e internacional, que demanda no sólo la intervención de la policía y otros cuerpos de seguridad sino también la participación activa de los militares. Como bien recuerda Marcelo Sain

se ha denominado “nuevas amenazas” al conjunto de riesgos y situaciones conflictivas no tradicionales, esto es, no generadas por los conflictos interestatales derivados de diferendos limítrofe-territoriales o de competencias por el dominio estratégico, y que estaban en particular sujetos a resolución de carácter militar a través del empleo o la amenaza del empleo de las fuerzas armadas de los países contendientes (2002: 263).

Cabe comentar aun de manera acotada esta relación de las drogas con las “nuevas amenazas”. En esencia, se trató de ubicar distintos retos en el marco de los asuntos de seguridad y ligar, de forma gradual, el régimen internacional en materia de drogas con el régimen internacional del terrorismo, algo que se acentuó después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos.[\[72\]](#) De ese modo, se dejó de propiciar otros “entrecruzamientos temáticos” entre los regímenes globales existentes: por ejemplo, el de drogas ilícitas y los de derechos humanos, salud, medio ambiente, armas livianas. Estos cruces posibles implicarían promover que los Estados, además de reconocer con palabras la complejidad del problema, abandonen las políticas antidrogas que incrementan la violación de los derechos humanos, el deterioro de la salud pública, la degradación ambiental y el negocio de las armas ligeras.

Un análisis minucioso de UNGASS 1998 realizado por Martin Jelsma muestra que se trató de una cumbre donde los participantes más inclinados a preservar el statu quo y reivindicar la “mano dura” lograron su propósito de no alterar el RIDI. Y lo hicieron recurriendo a la presión, la manipulación, la negación y la amenaza. Así, los países más poderosos lograron desplegar su poder estructural en las discusiones del encuentro, moldear “reglas de juego” sobre un área temática concreta y lograr su acatamiento. Sin duda se verificó allí la confluencia de intereses estatales, burocráticos, institucionales y no gubernamentales que consiguieron evitar que avanzara el concepto

de reducción de daños, así como ciertas prácticas alternativas como la despenalización. Se estableció entonces, mediante un consenso forzado, un plan de acción que contempló la usual e inalcanzable aspiración prohibicionista de una “sociedad libre de drogas”.

Al cabo de una década, esa estrategia debía evaluarse. Más allá de los discursos que invocaron el diálogo y las obligaciones de las partes, más allá de los incentivos negativos y positivos para resolver el fenómeno de las drogas, e incluso más allá del enunciado equilibrio entre medidas dirigidas a la oferta y a la demanda, y del énfasis en las llamadas políticas integrales, las prácticas efectivas y específicas mostraron que el régimen global antidrogas prohibicionista no se había modificado. La evidencia disponible indicó que la cruzada contra las sustancias psicoactivas ilícitas[73] no había resuelto las dificultades, costos y perjuicios derivados de una fallida guerra contra las drogas.[74]

En 2009, cuando se efectuó la evaluación de la década en esa materia, se anunció que en 2019 se realizaría una nueva Sesión Especial de la ONU. Sin embargo, y debido en gran medida a las posturas de varios países de América Latina (por ejemplo, Colombia, México y Guatemala), se adelantó la cumbre a abril de 2016. En ese marco, resulta clave evaluar cómo se arribó a esta instancia.

Los Estados disponen, básicamente, de tres tipos de medidas y acciones en el frente de los narcóticos. Por una parte, pueden aplicar políticas punitivas que procuran sancionar con severidad la mayoría o todos los eslabones internos y externos del fenómeno de las drogas. Por otra, pueden implementar políticas compensatorias en algunos ámbitos para mitigar los costos de un combate frontal. Por último, pueden ensayar políticas alternativas que se orienten a un horizonte menos, o totalmente, antiprohibicionista. La criminalización extendida de los diferentes componentes y las distintas fases del fenómeno de las drogas es un ejemplo de política punitiva; la sustitución de cultivos a través de proyectos de desarrollo rural es un ejemplo de política compensatoria, y la despenalización del consumo de una dosis personal es un ejemplo de una política alternativa.

Al analizar el curso de los comportamientos de buena parte de la comunidad internacional antes del encuentro mundial de 2016

resulta que, en gran medida, las políticas antidrogas diseñadas y ejecutadas han mantenido el perfil coercitivo a pesar de los muy pobres resultados globales en la guerra contra las drogas. Para América Latina, asumir los persistentes y crecientes costos que tiene esa política ya no resulta un acto heroico, sino un gesto de inmolación.

Desarmar el rompecabezas

Para entender cabalmente qué sucedió en la sesión especial sobre el problema de las drogas, y en qué medida no comportó ningún avance promisorio, proponemos aquí una mirada de largo plazo sobre la cuestión –que incluye las mutaciones de la criminalidad organizada, la multiplicidad de actores involucrados en los debates y el rol de la religión–; los contrastes entre el paradigma prohibicionista y las miradas alternativas; una evaluación del rol de Naciones Unidas en el tema, y las posturas que han sostenido gobiernos y sociedades.

Un enfoque de largo plazo

Tal como se indicó, el centenario del RIDI estuvo marcado por la continuidad de la prohibición pero en condiciones de profundas mutaciones históricas, desde su configuración inicial hasta los distintos ritmos, tonos, honduras y alcances, en los últimos lustros. Ahora bien, se trata de un proceso a la vez dinámico y dialéctico. Por ejemplo, la interdependencia entre naciones ha crecido de manera significativa, a la par que el proceso globalizador, lo que se traduce en un escenario dual: por un lado, pueden incrementarse los contactos y acuerdos interestatales para hacer frente al fenómeno de las drogas y acelerar la tendencia a desplegar de manera

coordinada políticas públicas antinarcóticos; pero por otro, y al mismo tiempo, el narcotráfico se torna más transnacional y hace uso de todas las tecnologías disponibles para adaptarse a las nuevas situaciones y acrecentar su poder, influencia y seguridad. En efecto: el crimen organizado no responde a un patrón rígido de conformación y conducta. Se apoya en redes, coaliciones y asociaciones de distinta índole, pero no constituye un tipo de cartel o conglomerado monolítico. Los lazos familiares, regionales, étnicos, religiosos y nacionales son esenciales y se yuxtaponen con formas múltiples de agrupación y alianza. Pueden presentarse casos más cerrados o abiertos de aglutinación de vínculos criminales. De hecho, los ejemplos actuales muestran una tendencia hacia diversos esquemas híbridos de redes y agrupamiento. En todos predomina un hilo conductor común: una visión práctica, utilitaria, de la realidad y de cómo aprovecharla para fortalecer la inserción política, la legitimidad social y la gravitación económica. La ideología poco o nada cuenta.

Así, el canon del crimen organizado es eminentemente pragmático, y por eso es posible discernir en él una disposición de apego al statu quo. En efecto, más que pretender una transformación estructural, la criminalidad organizada, a pesar de utilizar medios violentos, tiende a perpetuar, para su provecho, un orden social y político dado.

Ahora bien: la eliminación (muerte, extradición o encarcelamiento) de los grandes capos y sus carteles ha llevado, en tanto efecto no programado, a una suerte de “democratización” del negocio de las drogas, con el crecimiento de grupos criminales, la ampliación de emprendimientos comerciales ilícitos, la multiplicación de “cartelitos”, la diversificación de mercados de exportación y la expansión de alianzas con diversos grupos sociales a nivel subnacional. Mientras afecta de forma directa a la democracia –al recurrir a la violencia, la corrupción y la penetración del Estado– el narcotráfico aumenta en número de bandas, alcance territorial e influencia política local.

Sin duda hoy existe una proliferación de actores, organizaciones, miradas y propuestas frente al tema de las drogas, en los niveles subnacional, nacional e internacional. Distintos organismos de la

ONU convocan reuniones, emiten informes, desarrollan proyectos y aprueban resoluciones ligadas a las sustancias psicoactivas ilícitas. Diversas ONG producen estudios, hacen *lobby* y proponen acciones en la materia. Los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales en cada país están involucrados en decisiones, leyes y fallos en torno a este asunto. Múltiples agentes investidos de legalidad conviven con actores que se nutren de la ilegalidad en términos de presiones sobre los sistemas político-institucionales y socioeconómicos de los respectivos países para adoptar o impedir cursos de acción en el frente de los narcóticos.

Esta descripción apunta a poner de relieve la mayor complejidad y contradicción que hoy rodea al debate y el tratamiento del fenómeno de las drogas. Si bien la cuestión sigue moldeada y condicionada por las relaciones interestatales, cada vez resultan más elocuentes la voz y la participación de actores no gubernamentales como *think-tanks*, sectores sociales (movimientos indígenas, comunidad académica), líderes locales e internacionales, medios de comunicación e intelectuales. Es importante indicar que no todos los grupos movilizados impugnan el prohibicionismo vigente; hay también actores de la sociedad que impulsan la prohibición, lo que agrega densidad y controversia al debate. Además, el incremento y la variedad de participantes no debe sobredimensionarse: en los encuentros previos a UNGASS 2016, en particular en los que se han llevado a cabo en Viena, 70 Estados miembros de la ONU no tenían representación permanente en Austria; a lo cual hay que añadir que países con sedes diplomáticas en Viena han tenido dificultades para participar con expertos pues la convocatoria a las reuniones preparatorias se hacía con escaso tiempo de aviso.[\[75\]](#)

Con el correr de los años, el peso del factor religioso en torno a las políticas hacia las drogas ha evolucionado. Sin duda sigue incidiendo en la deliberación y formulación de iniciativas:[\[76\]](#) por lo general, predomina la crítica a un eventual paradigma alternativo al vigente, pero también a manifestaciones agresivas de la prohibición como la guerra contra las drogas.[\[77\]](#) En América Latina la Iglesia Católica ha sido crítica de la despenalización o de la legalización. En México se pronunció en contra de la legalización en general; en Colombia,

rechazó la legalización de la marihuana con fines terapéuticos, y en la Argentina y Brasil, la despenalización. A su vez, la religiosidad se ha interpretado con frecuencia como un factor protector frente al uso de sustancias psicoactivas ilícitas, y se ha estimulado el papel de los líderes religiosos para alcanzar una quimérica “sociedad libre de drogas”. En efecto, en el punto 13 de la Declaración Política final de UNGASS 1998 se afirma:

Exhortamos a nuestras comunidades, especialmente a las familias y a sus dirigentes políticos, religiosos, educativos, culturales, deportivos, empresariales y sindicales [...] a que fomenten activamente una sociedad libre del uso indebido de drogas.[\[78\]](#)

En años recientes, además, ha crecido el interés por comprender el valor y el alcance de la libertad religiosa y el uso tradicional de sustancias psicoactivas como el peyote, la ayahuasca, el iboga y el khat, entre otras. Y se han difundido interesantes estudios empíricos sobre el vínculo de la religión, el Estado, la política, la sociedad y el narcotráfico, en especial en América Latina.[\[79\]](#) Ello, a su turno, ha mostrado las diferencias entre las jerarquías eclesásticas, opuestas a las políticas de descriminalización, y los grupos religiosos de base, más abiertos a estrategias menos punitivas, y aun entre diferentes líneas provenientes del catolicismo que trabajan con sectores populares. Por ejemplo, en la Argentina los denominados “curas villeros” se han opuesto a la despenalización de las drogas, mientras que los curas del movimiento “opción por los pobres” se muestran abiertos a debatir el tema.[\[80\]](#)

Como ya dijimos, si bien el peso de la visión “securitizada” del fenómeno de las drogas no ha cedido de modo significativo, el cuestionamiento a ese enfoque ha aumentado. En los Estados Unidos, por ejemplo, dos hechos resultaron elocuentes en la última década. Por un lado, la idea de la “mano dura” como panacea para enfrentar el asunto de las drogas mostró sus límites ante los magros resultados de una política de encarcelamiento masivo.[\[81\]](#) Por el

otro, a medida que los votantes dejaron de responder positivamente a la retórica bélica contra las drogas, esa postura se volvió menos rendidora desde el punto de vista electoral.[\[82\]](#)

En forma concomitante, en América Latina, los estragos producidos por la violencia que generan tanto el negocio de los narcóticos como la lógica misma de la guerra contra las drogas condujeron a replantear en algunos casos las políticas públicas convencionales, centradas en una visión ortodoxa de la seguridad nacional.[\[83\]](#) Los costos y daños del enfoque “securitizado” del fenómeno han sido tan dramáticos que dos expertos internacionales en el tema, Kristin Bergtora Sandvik y Kristian Hoelscher (2016), llegaron a preguntarse si la guerra contra las drogas en la región constituía una crisis humanitaria. No al azar, entonces, se observa un agotamiento ciudadano frente a la perpetua cruzada militar contra los narcóticos. Desde comienzos del siglo XXI se ha hecho evidente que la región, más que otras, ha procurado estimular vías de abordaje alternativas. Por ejemplo, han proliferado las propuestas de despenalización de la dosis personal de drogas (en la Argentina, Colombia, México, entre otros), a favor de la legalización de la marihuana (en Uruguay, Jamaica, Chile, entre otros), a favor de aplicar políticas de reducción de daño (en Brasil, Colombia, México): desde Centroamérica hasta el Cono Sur surgieron no sólo voces sino medidas oficiales que buscan atenuar los enormes costos humanos derivados de la guerra contra las drogas. Salvo contadas excepciones –el caso reciente de Macri en la Argentina es uno de ellos–, los candidatos a cargos ejecutivos y legislativos no apoyan políticas más punitivas en materia de drogas para acceder al poder. Las dudas oficiales, en gobiernos conservadores o progresistas por igual, acerca de los méritos de la participación de las fuerzas armadas en el combate antidrogas han crecido tanto entre civiles como entre militares. Quizás el ejemplo más elocuente en los últimos tiempos sea el de México.[\[84\]](#)

Los contrastes entre el prohibicionismo y la perspectiva alternativa

En el marco de la prohibición se advierte el predicamento de una serie de premisas muy arraigadas, que cuentan con el apoyo no desdeñable de amplios sectores de la ciudadanía, en el Norte y en el Sur. Por ejemplo, sobresale la dimensión moral que considera dañino el consumo de sustancias psicoactivas ilícitas que pueden alterar el comportamiento de los individuos (cabe destacar que, por lo general, no se pone el mismo énfasis para combatir el consumo de alcohol y fármacos psicotrópicos como tranquilizantes, anfetaminas, analgésicos y barbitúricos). También se subraya la dimensión sanitaria, al asumir que el uso de drogas constituye un peligro para la salud (pero no se opina lo mismo en el caso del tabaco y la obesidad). Además, se remarca la dimensión política pues el gobierno “debe hacer algo” frente a los inconvenientes sociales y económicos, directos e indirectos, que provienen del “vicio” de los narcóticos (por lo general, no despiertan el mismo grado de alarma las crecientes brechas de inequidad socioeconómica).

Asimismo, está la dimensión de protección (*safety* en inglés), que reclama una intervención fuerte del Estado frente a las dificultades que conlleva el abuso de drogas en las familias, los empleos y los estudios de quienes las consumen (no se tiende a hacer un hincapié semejante en el caso de la protección de grupos en riesgo que pueden ser muy vulnerables al fenómeno de las drogas).

Desde el ángulo de una perspectiva alternativa, se retoman los mismos ejes pero con otra clave de lectura e interpretación. Por ejemplo, en el ámbito de la salud se hace hincapié en la disminución de la demanda y la reducción de daños, así como en la educación, la prevención y el tratamiento sin estigmatizar a los consumidores y con el propósito de minimizar los costos personales, familiares y comunitarios derivados del uso de drogas. En el ámbito de la política no se trata de que el Estado se desentienda o asuma un rol punitivo frente al fenómeno de las drogas, sino de mejorar sus capacidades regulatorias para que no sean las mafias las que manejen el mercado de los narcóticos. Como bien señala Aram Barra (2015), la regulación de las drogas

se plantea cuatro metas principales: a) mejorar la seguridad al reducir el crimen, la corrupción y la violencia; b) proteger a los grupos poblacionales más vulnerables, en particular a las generaciones más jóvenes; c) proteger y garantizar el ejercicio y respeto de los derechos humanos; y d) maximizar la eficiencia del gasto.

En este marco, hay otras dimensiones que merecen atención. El enfoque de los derechos humanos[85] critica con severidad los efectos negativos sobre la democracia y la sociedad de la lógica de la guerra contra las drogas y los que resultan de una suerte de adicción a medidas represivas y regresivas como el encarcelamiento masivo de jóvenes, pobres, mujeres y minorías así como la criminalización, por ejemplo, de consumidores ocasionales de sustancias psicoactivas ilegales y de grupos indígenas que reclaman por el uso tradicional de la hoja de coca, entre otros. A su vez, demanda una especie de “*linkage politics*”, en el sentido de que una práctica antidrogas que, por acción u omisión, viola los derechos humanos no puede constituir una buena política pública.

También está la dimensión del desarrollo humano, que postula el objetivo de incrementar las “opciones de las personas para que puedan llevar vidas valiosas”. En pocas palabras, “el bienestar y la calidad de vida” debieran ser el núcleo a partir del cual pueda afirmarse que una determinada política o conjunto de políticas resulta exitosa (PNUD, 2011: 3). El reconocimiento del vínculo entre drogas psicoactivas ilegales y desarrollo de los ciudadanos pone en evidencia los dilemas que enfrentan los diseñadores de políticas y los decisores gubernamentales. Por ejemplo, el modelo prohibicionista se asienta en la idea de la abstinencia frente a las drogas ilícitas, lo cual conlleva la eliminación del cultivo, la producción, el procesamiento, el tráfico, la venta y el uso de determinadas sustancias psicoactivas declaradas ilegales. Bajo ese paradigma el acento se localiza en el objeto –la sustancia psicoactiva– y no en el sujeto –la persona humana–. El énfasis en el desarrollo, en cambio,

altera ese enfoque y propone estimular un conjunto amplio de políticas públicas –entre varias otras, en educación, empleo, justicia– para afrontar los retos de la situación.

A su turno, es importante destacar la dimensión de seguridad. En este caso, el hincapié se desplaza hacia la seguridad ciudadana más que hacia la convencional seguridad nacional, con la idea de que cuando

en la actualidad hablamos de seguridad no podemos limitarnos a la lucha contra la delincuencia, sino que estamos hablando de cómo crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas. Por ello, el concepto de seguridad (ciudadana) debe poner mayor énfasis en el desarrollo de las labores de prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad, que en tareas sólo represivas o reactivas ante hechos consumados (CIDH, 2009: 7).

Se trata, en resumen, de una aproximación en la que las drogas no aparecen como una amenaza existencial a la seguridad. O, en otras palabras, se apunta a la “desecuritización” del tema.[\[86\]](#)

¿Qué hacen las Naciones Unidas frente al asunto de las drogas?

El fiasco de las cumbres de 1990 y 1998 es un antecedente insoslayable, sin duda ligado a la dinámica natural de una organización con múltiples organismos, una enorme burocracia con inercias propias, y compuesta por Estados miembros con una distribución de poder e influencia desigual, todo lo cual sin duda incidió en la deliberación y el tratamiento del fenómeno de las drogas. No es inusual, entonces, que en los debates y documentos preparatorios para el cónclave de abril de 2016 emergieran miradas y aseveraciones diferentes frente al tema. Los matices y las

fricciones caracterizaron los pronunciamientos institucionales. Por ejemplo, el Programa de Naciones para el Desarrollo (2015) explicitó el estrecho vínculo entre drogas y desarrollo. El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos se manifestó a favor de que los Estados contemplaran la descriminalización.^[87] La Comisión de Estupefacientes mostró, de acuerdo con su composición, contradicciones y ambivalencias en torno al tema,^[88] y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes procuró, de acuerdo con sus funciones, asegurar el statu quo.^[89] Además, en el seno de los organismos hubo oscilaciones y tensiones. Tal el caso de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en cuya sección sobre VIH/SIDA se elaboró un informe a favor de la descriminalización de las drogas para uso personal,^[90] mientras la UNODC se distanció de tal sugerencia.^[91]

Las posturas de Estados y sociedades

Los Estados han desplegado un comportamiento variado, en algunos casos guardando una relativa consistencia entre las medidas internas y las posiciones externas, y en otros exhibiendo una franca inconsistencia entre ambas. Por ejemplo, China y Rusia han coincidido, de hecho, en practicar y promover enfoques notoriamente punitivos frente al fenómeno de las drogas, tanto dentro como fuera de sus fronteras. Uruguay, República Checa y Portugal han estimulado en el plano doméstico e internacional enfoques algo más permisivos. A su vez, los Estados Unidos, en tanto país federal, han mostrado en años recientes una actitud más dispuesta hacia decisiones estatales favorables a la legalización de la marihuana e inclinada a desplegar algunas medidas en sintonía con la estrategia de reducción de daños, mientras en el terreno internacional son más renuentes a auspiciar cambios de cierta envergadura. Un país unitario como Colombia tiene varias leyes represivas en materia de drogas, pero en el campo internacional

estimula transformaciones al paradigma vigente. En estos últimos dos casos, lo importante a tener en cuenta es que en 2016, y a diferencia de las cumbres de 1990 y 1998, ni Washington fue el campeón de la línea dura o de la obstaculización, ni Bogotá resultó un actor vacilante y conformista. En esta ocasión los mayores obstruccionistas fueron Rusia y varios países de Asia y Medio Oriente.[\[92\]](#)

Al mismo tiempo hay países que, más allá de la orientación ideológica del gobierno, optaron por un perfil alto (como México) o bajo (como Brasil) en los debates previos a la cumbre de UNGASS 2016. De forma paralela, hubo países más moralistas o pragmáticos en su abordaje a nivel interno y ello se ha expresado también en el ámbito internacional, como Suecia y Holanda, respectivamente. Si bien Europa podría exhibir, en líneas generales, una política menos agresiva y más humana en materia de drogas, ya en 2014 se advertía que estaba “alejada de los recientes debates internacionales” (Gomis, 2014).

Un dato importante en vísperas de UNGASS 2016 lo constituyó la cuestión de las “nuevas amenazas”, en especial el entrelazamiento entre drogas ilícitas, crimen organizado y terrorismo. El vínculo de carácter transnacional entre los tres fenómenos fue mencionado en varias ocasiones en los distintos organismos de Naciones Unidas. Pero llegó al seno del Consejo de Seguridad como tema de debate formal en diciembre de 2009, por iniciativa de países de África (en aquel entonces Burkina Faso presidía el Consejo), en el marco de lo que se consideró la amenaza a la seguridad internacional generada por el narcotráfico.[\[93\]](#) Ello, a su turno, era el resultado de crecientes inquietudes expresadas en particular por naciones de África occidental que fueron acompañadas de varias declaraciones de presidentes temporales del Consejo de Seguridad. En noviembre de 2011, el director ejecutivo de UNODC, Yury Fedotov, reafirmó esta aproximación, que asume una intersección acechante entre distintos tipos de retos.[\[94\]](#) Tiempo después, a finales de 2014, otra vez el Consejo de Seguridad retomó el asunto en el contexto de la lucha simultánea contra el terrorismo y el crimen organizado transnacional en momentos en que Chad ocupaba la presidencia del

Consejo.^[95] En esencia, la violencia derivada del auge del narcotráfico en África occidental llevó a varias naciones del área a enfatizar más la dimensión de seguridad del asunto de las drogas. Sin embargo, en la reciente declaración conjunta de esos países, se han inclinado más bien hacia posturas que tienden a vincular las drogas con la salud, el desarrollo y la educación.^[96]

En cuanto a la sociedad civil internacional, su papel fue activo y asertivo en los debates previos a UNGASS 2016. En su gran mayoría, las ONG, expertos y movimientos que han seguido de cerca los encuentros en Viena y Nueva York han señalado los costos y equívocos del paradigma prohibicionista y han aportado argumentos e iniciativas alternativas. El tono y alcance de las propuestas ha sido más reflexivo que desafiante y más reformista que radical. Durante el desarrollo de la cumbre, sin embargo, insinuaron su frustración ante una persistente vocación de negar la dimensión del fracaso de la política antidrogas mundial y una insistencia obstinada en procurar el objetivo inalcanzable de una “sociedad libre de drogas”.^[97]

Coda. ¿La guerra contra la delincuencia organizada reemplazará a la guerra contra las drogas?

Esta sensación anticipada de frustración de varios actores de la sociedad civil internacional se confirmó al cabo de las deliberaciones de UNGASS 2016. Según el diccionario de la Real Academia Española, la oportunidad se entiende como la existencia de una “circunstancia conveniente”, mientras que el oportunismo remite al aprovechamiento de aquella circunstancia para obtener “el mayor beneficio posible”. La tercera Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas en torno a la cuestión de las drogas prometía constituirse en una oportunidad propicia para repensar y reorientar la cuestión de las sustancias psicoactivas ilícitas en un sendero distinto al prohibicionismo vigente. Sin embargo, un balance preliminar muestra que se trató de una cumbre oportunista en la

que los defensores del statu quo lograron abortar las aspiraciones de transformación efectiva en la materia. El documento final refleja eso.

Como en las declaraciones políticas de 1990 y 1998, esta cumbre reafirmó la búsqueda de una "sociedad libre" de drogas: una propuesta quimérica que ha probado ser irrealizable. Otra vez, como en la segunda sesión especial, se reconocieron los logros (así hayan sido muy escasos) y desafíos (todavía cuantiosos) en la materia; se validó una aproximación integral (en lo que hace a las políticas públicas) y balanceada (en cuanto a la demanda y oferta) aunque nada de ello haya acontecido en las últimas décadas; y se reivindicó la cooperación internacional (en general interestatal) para enfrentar un fenómeno cada vez más complejo y cambiante. A su vez, se reforzó el valor de las convenciones de 1961, 1971 y 1988 sobre drogas.

En las 27 páginas del texto no se hace mención alguna a una política favorable a la reducción de daños, esto es, a una práctica más sensible a los efectos que producen las drogas en individuos, familiares, barrios y ciudades. Sí se menciona en nueve ocasiones a la "delincuencia organizada" y en tres a la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, así como al terrorismo. Asimismo, se consigna que los Estados tienen la "suficiente flexibilidad para formular y aplicar políticas nacionales en materia de drogas con arreglo a sus prioridades y necesidades".

En síntesis, aunque se contemplan eventuales espacios, en "conformidad con lo dispuesto en los tres tratados de fiscalización internacional de drogas", para ensayar experimentos localizados y específicos en una dirección regulatoria, no se avanzó de manera significativa respecto del desmantelamiento del prohibicionismo.

En ese marco, el oportunismo se expresó mediante la preservación del statu quo, algo en lo que, por razones distintas y con lenguajes diferentes, coincidieron Washington, Beijing y Moscú. Es muy probable, a su vez, que durante los próximos años una serie de gobiernos clave de Occidente y Oriente, e incluso del Sur, remarquen que la principal amenaza actual sea el crimen transnacional (por su lazo con el negocio de las drogas y las formas de terrorismo, así como por sus consecuencias sobre la fragilidad e inestabilidad de los

Estados) y que se debe procurar un consenso para enfrentarlo desde una perspectiva que haga hincapié en la dimensión de la seguridad. Puesto en otras palabras, la guerra contra las drogas se considerará de algún modo perimida, la guerra contra el terrorismo se asumirá como inexorable y la guerra contra la delincuencia organizada podría convertirse en el *leitmotiv* de una nueva cruzada. Los Estados Unidos y la Unión Europea han subrayado el avance de la criminalidad de alcance global y sus secuelas deletéreas. Rusia y China, guerreros activos en materia de drogas, son proclives a inclinarse hacia medidas represivas contra la delincuencia organizada cuidando que eso no vulnere su soberanía. Muchos países de África comparten los argumentos en torno al auge de la criminalidad y su relación con el riesgo producido por la instauración de Estados fallidos. Ahora bien, si América Latina acepta, con resignación o a regañadientes, que la delincuencia organizada transnacional es un problema de seguridad y no de gobernabilidad, será, más temprano que tarde, escenario de una “nueva” cruzada que reemplazará a la fútil y onerosa guerra contra las drogas. No faltará quien en la Argentina levante la mano para que el país sea la nave insignia de la nueva guerra contra la delincuencia organizada.

[70] Véanse los considerandos de la Declaración Política final en “1990 Political Declaration and Programme of Action”, disponible en www.unodc.org (consultado: 25/3/2016).

[71] Véase el punto 10 de la Declaración Política final de UNGASS 1998 en “1998 Political Declaration and Plan of Action”, disponible en www.unodc.org (consultado: 25/3/2016).

[72] Véanse, por ejemplo, “Narco-Terror: The Worldwide Connection Between Drugs and Terror”, disponible en 2001-2009.state.gov (consultado: 25/3/2016), y Björnehed (2004).

[73] Es relevante señalar que en el último lustro creció, en especial en los Estados Unidos, el uso de las denominadas drogas sintéticas o de diseño. Véanse Sacco y Finklea (2014) y Galen Carpenter (2015).

[74] Véase, en particular, el informe de la RAND Corporation que evaluó la llamada década en la lucha antidrogas proclamada por la ONU en 1998 (Reuter y otros, 2009). Asimismo, y en el plano regional, se puede consultar

el número de la revista *Nueva Sociedad* (nº 222, julio-agosto 2009) dedicado a "Drogas en América Latina. Después de la guerra perdida, ¿qué?".

[75] Véase "Negotiating the UNGASS Outcome Document: Challenges and the Way Forward", *Advocacy Note*, febrero, 2016.

[76] Véanse "La Iglesia se opone a legalizar las drogas", disponible en www.informador.com.mx (consultado: 25/3/2016); "Iglesia católica rechazó proyecto de legalización de marihuana con usos terapéuticos", disponible en www.elspectador.com (consultado: 25/3/2016); Daniel Gallo, "Rechaza la Iglesia la despenalización", disponible en www.lanacion.com.ar (consultado: 25/3/2016); y "El Episcopado brasileño se opone a la despenalización de las drogas", disponible en www.periodistadigital.com (consultado: 25/3/2016).

[77] Véanse, por ejemplo, "Religious Leaders Call for the End of the War on Drugs and Mass Incarceration this Easter", disponible en www.alternet.org (consultado: 25/3/2016); "600 U.S. Churches Call for an End to the 'War on Drugs'", disponible en www.msnbc.com (consultado: 25/3/2016); y "I Disagree with Pope Francis: the War on Drugs Should be Ended", disponible en www.catholicherald.co.uk (consultado: 25/3/2016).

[78] Véase "1998 Political Declaration and Plan of Action", disponible en www.unodc.org (consultado: 25/3/2016).

[79] Véanse, entre otros, Pérez-Rayón Elizundia (2006), Oleskiewicz-Peralba (2010) y Vital da Cunha (2009).

[80] Véase "Ahora otro grupo de curas apoya el proyecto de no castigar penalmente al consumo de drogas", disponible en crimenyrazon.com (consultado: 25/3/2016).

[81] Véanse, por ejemplo, "A Timeline of the Rise and Fall of 'Tough on Crime' Drug Sentencing", disponible en www.thewire.com (consultado: 25/3/2016), y "The Drug War And Mass Incarceration By The Numbers", disponible en www.huffingtonpost.com (consultado: 25/3/2016).

[82] Véase, por ejemplo, "America's New Drug Policy Landscape", disponible en www.people-press.org (consultado: 25/3/2016).

[83] Véanse, entre otros, Szabó de Carvalho, Garzón y Muggah (2013), y Maihold y Córdova Macías (2014).

[84] Véase, por ejemplo, "Use of Armed Forces in the Drug War a 'Mistake' Says Mexico's Military Chief", disponible en www.insightcrime.org (consultado: 25/3/2016).

[85] Véase, entre otros, Barrett y otros (2007).

[86] Sobre los procesos de "securitización" y "desecuritización", véase en particular Waever (1995).

[87] Véase "United Nations High Commissioner for Human Rights urges Governments to Support Decriminalisation and Harm Reduction", disponible en www.unaids.org (consultado: 3/4/2016).

- [88] Véase, por ejemplo, "Growing Disagreement at the Commission on Narcotic Drugs", disponible en peacelifejustice.org (consultado: 3/4/2016).
- [89] Véanse, entre otros, "UN Drug Watchdog "Concerned" with Marijuana Legalization Votes", disponible en www.thedailychronic.net (consultado: 3/4/2016); "Uruguay's Marijuana Law Challenged by Watchdog Group, Claims it Violates Drug Control Convention", disponible en latino.foxnews.com (consultado: 3/4/2016); y "UN Body Condemns U.S. States' Legalization of Pot", disponible en www.denverpost.com (consultado: 3/4/2016).
- [90] "Briefing Paper: Decriminalisation of Drug Use and Possession for Personal Consumption", disponible en news.bbc.co.uk (consultado: 3/4/2016).
- [91] Véase "UN 'Shelves Report Calling for Decriminalisation of all Drugs after Pressure from One Government'", disponible en www.independent.co.uk (consultado: 3/4/2016).
- [92] Véase Ann Fordham y Martin Jelsma, "Will UNGASS 2016 be the Beginning of the End of the 'War on Drugs'?", disponible en www.opendemocracy.net (consultado: 3/4/2016).
- [93] Véase "Drug Trafficking as a Threat to International Security", *Security Council Report*, diciembre, 2009.
- [94] Véase "Organized Crime and Drug Trafficking Major Threats to International Peace and Security, UNODC Head tells Security Council", disponible en www.unodc.org (consultado: 3/4/2016).
- [95] Véase "Countering Terrorism and Transnational Organized Crime", *Security Council Report*, noviembre, 2014.
- [96] Véase "West African Common Position towards the United Nations General Assembly Special Session 2016 on the World Drug Problem", disponible en www.unodc.org (consultado: 3/4/2016).
- [97] Véase el pronunciamiento de casi doscientas organizaciones de la sociedad civil internacional ("Civil Society Statement. The UNGASS Outcome Document: ¿Diplomacy or Denialism?"), disponible en www.idpc.net.

4. La Argentina, las drogas y sus empedernidos guerreros

Lo que (al parecer) sabemos

Si hay un hecho claro e incontrastable en torno a las drogas en la Argentina, es la ausencia persistente de un diagnóstico riguroso. Esto no significa que falten elementos de análisis; aunque fragmentarios y parciales, datos, información, evidencias, estadísticas, tesis, noticias, estudios, informes y entrevistas están disponibles y brindan un panorama de la situación existente.

De acuerdo con investigaciones del Observatorio Argentino de Drogas de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (Sedronar), la prevalencia anual del consumo de marihuana, cocaína y pasta base ha sido, respectivamente, del 3,5%, 0,9% y 0,02% en 2010, y del 3,2%, 0,7% y 0,04% en 2014.[\[98\]](#) En otras palabras, el incremento se ha dado en relación con el paco. De forma paralela, según los mismos datos, la proporción del consumo anual de marihuana en la población escolar pasó del 8,4% en 2009 al 11,8% en 2014, aunque muestra una leve tendencia declinante en la población general de 16 a 65 años. En tanto, un estudio que analizó el impacto de un “gran evento” (*big event*) como fue la crisis de 2001-2002 concluye que el consumo de drogas entre los jóvenes adultos en los barrios humildes del Gran Buenos Aires no se incrementó (Rossi, 2012).

Esto nos insta, entre otras cosas, a indagar más sobre el consumo en otros grupos socioeconómicos. Y en esa dirección resulta importante analizar el uso de drogas –en especial las sintéticas– entre jóvenes de clase media y media alta tal como lo han hecho

algunas investigaciones. Por ejemplo, en un trabajo publicado en 2014, Ana Clara Camarotti destaca que el uso de drogas sintéticas

ocupa en los espacios de sociabilidad nocturna un lugar preponderante. Ningún joven dejó de mencionarnos su relación o vínculo con las diferentes drogas de síntesis, las consuman o no las consuman. Por otra parte, el consumo de alcohol, a diferencia de lo que muestran la mayoría de las investigaciones con jóvenes, si bien es una práctica habitual y extendida en este grupo, no es la más mencionada por ellos; queda opacada por la irrupción del éxtasis como elemento novedoso y distintivo, características que lo posicionan entre los concurrentes con una valoración altamente positiva. Este consumo asociado al placer y a las nuevas experiencias facilita las relaciones con los otros, la empatía, exalta la afectividad, el disfrute de la fiesta y permite romper con lo cotidiano. [...] Los escenarios recreativos nocturnos que hemos estudiado terminan actuando por carencia o falta de otros espacios más propicios, como lugares de referencia para estos jóvenes. Si bien los jóvenes lograron modificar la representación social del consumo de drogas distinguiendo entre consumos no problemáticos y otros que sí lo son, el consumo de drogas sigue apareciendo como una práctica esperable asociada fuertemente a la idea de *ser joven*. Estos jóvenes representan un desafío para los abordajes sobre juventud desde las ciencias sociales, ya que justamente lo que los define es el permanente esfuerzo por escapar, desde su propia existencia individual, a toda definición o simbolización que busque homogeneizarlos o estandarizarlos (p. 113).

Los vínculos posibles entre las drogas y el delito

Otros trabajos han relevado la relación entre el consumo de sustancias psicoactivas en adolescentes y el delito. En un estudio de la Sedronar, realizado en 2012, se entrevistó a 372 adolescentes – representativos de una población de 1179 jóvenes de todo el país– alojados en 41 institutos de menores provinciales. El trabajo mostró la presencia y proporción de cuatro vinculaciones posibles entre los delitos cometidos por esos adolescentes y las drogas. En el 21,3% de los casos (251 hechos), los delitos se cometieron bajo los efectos del consumo de alcohol o drogas, sin los cuales la infracción no se hubiera producido (vinculación psicofarmacológica); en el 13,8% (163 casos), los delitos se cometieron a fin de obtener dinero o recursos para comprar drogas (vinculación económica); en el 1,3% (15 casos), los delitos se relacionaron con el comercio de drogas, tales como peleas territoriales, secuestros, amenazas, muertes (vinculación sistémica), y en el 1,7% (20 casos) se trató de delitos que infringieron las leyes de drogas (vinculación legal).

En ese relevamiento, el 35,2% de los jóvenes carecía de estudios o tenía el primario incompleto; apenas el 1,6% poseía el secundario completo; sólo el 33,2% vivía en un hogar con ambos padres presentes; el 30,9% residía en villas de emergencia o asentamientos; el 37% no trabajaba, y el 13,8% tenía hijos.

En este sentido, cabe mencionar que en la región (incluida la Argentina, por supuesto), en especial en ámbitos urbanos, a raíz del aumento del fenómeno de las drogas se ha incrementado, como dice Martín Hopenhayn, la

sensación de inseguridad frente a los pobres e indigentes, sobre todo varones jóvenes, percibidos por el resto de la sociedad y por la policía como potenciales delincuentes [...] [Así] el joven, varón y de bajos ingresos, encarna la posibilidad de una agresión o un robo (2002: 13).[\[99\]](#)

En general, la respuesta policial ha sido severísima con los más vulnerables y blanda con los poderosos.[\[100\]](#)

Cara y contracara de algunos indicadores

En el país y en el mundo es usual, sobre todo entre los prohibicionistas, analizar la efectividad de la política antidrogas y medir su “éxito” en función de ciertos indicadores orientados a disminuir la oferta de sustancias psicoactivas y aumentar la detención y condena de personas ligadas a ellas. Ahora bien, es paradójico que mientras muchos medios de comunicación, varios políticos y algunos especialistas en la Argentina destacan un estado “alarmante” en el uso de algunas drogas sintéticas y de base natural, los registros de incautación muestran una baja. Según datos del Ministerio de Seguridad (2016), el descenso en la incautación de cocaína entre 2014 y 2015 fue del 42%, al tiempo que las incautaciones respectivas de éxtasis, anfetaminas y metanfetaminas cayeron de 634.158 comprimidos a 21.749, de 5052 a 1234 y de 6065 a 6 comprimidos en aquel lapso.[\[101\]](#) A su vez, de acuerdo con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en su informe de 2014, la población carcelaria en la Argentina era ese año de 69.070 personas, lo que equivalía a una tasa de encarcelamiento de 161,85 por cada 100.000 habitantes. De aquel total, las infracciones vinculadas a la Ley 23.737 de tenencia y tráfico de estupefacientes constituían el tercer delito (el 10,5%) después de robos y/o tentativas de robo y homicidios dolosos. En cuanto a las personas extranjeras encarceladas (el 5,6% de la población en prisión) por infracciones a dicha ley, 905 (el 49,99% de la población penal extranjera masculina) eran varones y 210 (el 75% de la población penal extranjera femenina) eran mujeres.[\[102\]](#) Tal como ha revelado un estudio sobre mujeres en prisión en la Argentina,[\[103\]](#) entre 1990 y 2012 el número de mujeres en cárceles federales creció un 193% (la población carcelaria masculina aumentó en ese período un 111%), al tiempo que la mayoría de las mujeres –un 55,75%– estaban en prisión por delitos ligados a las drogas.

Tampoco en este aspecto la Argentina constituye un caso excepcional. Tal como lo muestra un minucioso y extenso estudio, la guerra contra las drogas ha sido un factor significativo en el

aumento de la población encarcelada en los Estados Unidos, al tiempo que la tasa de encarcelamiento de las mujeres creció de manera notable (Travis, Western y Redburn, 2014).

En breve, aun si se utilizan los indicadores convencionales para medir la intensidad persecutoria en la lucha contra el narcotráfico, los resultados son deplorables: no se mejora la capacidad de interdicción en materia de narcóticos y se incrementa la encarcelación de mujeres que son, por antonomasia, el eslabón más débil del negocio.

Ahora bien, en general y de acuerdo con análisis comparados, ni la cantidad de sustancias ilícitas confiscadas ni el mayor encarcelamiento resuelven el fenómeno de las drogas, ni tampoco pueden ser interpretados como parámetros seguros de "éxito". Como concluye un estudio de la RAND Corporation sobre políticas efectivas en materia de drogas,

las medidas coercitivas potenciadas tienen sus límites. Son relativamente ineficaces para suprimir la cantidad de droga consumida, y los delitos y violencia asociados con ella, en relación a una droga establecida y con un mercado masivo [...]. En contraste, el tratamiento puede reducir el consumo de una droga endémica de manera efectiva en sus costos y de esa manera también minimizar los daños asociados a su uso. De los tres principales enfoques del control de drogas, la prevención es el único que intenta enfrentar el problema antes de que se produzcan daños. Hay pocas dudas de que la prevención ahorra más dinero de lo que cuesta para la sociedad, y la relación costo-beneficio en la reducción del consumo es competitiva si se la compara con la de algunas estrategias coercitivas (Caulkins, Reuter y otros, 2005: 37-38).

Aunque queda claro, en síntesis, que es preciso repensar los indicadores que se utilizan para abordar y medir los resultados en materia de drogas, nada indica que en la Argentina y en las distintas

áreas del Estado se esté contemplando otro enfoque con una métrica distinta.

Asimismo, según indica otro trabajo de la Sedronar (2011), el país destina el 1,2% del Producto Bruto Interno (PBI) al presupuesto en materia de drogas; el 95% de ese monto se dedica a actividades de reducción de la oferta y el resto a la reducción de la demanda (prevención y tratamiento). No es sorprendente entonces que uno de los resultados de este notorio desbalance entre recursos sea la dificultad de acceso al sistema de salud de los consumidores problemáticos y el persistente estigma social de quienes recurren a sustancias psicoactivas declaradas ilegales.[\[104\]](#)

Otro caso de desequilibrio notable es el mexicano: “Por cada dólar que México invierte en reducción de la demanda, gasta 16 en el control de la oferta” (Barra, 2013: 5). Hay casos, incluso, en los que una política activa (en énfasis y recursos) orientada a reducir la demanda suele ser interpretada por algunos como un llamado a la “degeneración moral”: esto es, se presume que el uso de sustancias psicoactivas ilícitas es resultado de una deficiencia personal y que la práctica inmoral de ciertas políticas públicas dirigidas a reducir los daños entre los consumidores no haría más que alentar ese comportamiento irregular. Es importante tener en cuenta que para el año fiscal de 2016 el presupuesto federal de los Estados Unidos en materia de drogas destinaba un 55,2% a reducir la oferta y un 44,8% a reducir la demanda.[\[105\]](#) En el caso europeo, de los 16 países que brindaron información sobre sus presupuestos en materia de drogas al European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction en 2014, los recursos gastados en reducción de la oferta fueron de menos del 50% del total en cuatro países, del 70% o más en cinco países, y de entre el 50 y el 70% en los países restantes.

Al menos en términos de aspiraciones, los casos de Colombia y Chile coinciden en subrayar la necesidad de que las políticas hacia la oferta y la demanda se articulen. El plan antinarcóticos colombiano de 2010 destaca, por ejemplo, que ambas estrategias “deben reforzarse mutuamente” y mantener “un balance entre la inversión de recursos institucionales y financieros que se asignan a las políticas de fiscalización y a las de reducción del consumo de droga”

(Ministerio del Interior y Justicia, 2010: 51). Por su parte, en Chile se asegura que “la Estrategia Nacional sobre Drogas abordará con el mismo énfasis los problemas relacionados con la demanda y oferta, en un marco de refuerzo recíproco del efecto de estas acciones, privilegiando campos de acción que permitan optimizar el impacto y la eficiencia en el uso de los recursos, así como minimizar costos económicos, sociales y políticos” (Ministerio del Interior, 2009: 19).

Es bueno subrayar que el énfasis en reducir la oferta refuerza la continuidad del mismo conjunto de indicadores de “éxito” –cultivos ilícitos destruidos, drogas decomisadas, personas encarceladas– que han mostrado, una y otra vez, que la guerra contra las drogas es un combate fallido.

A su turno, un informe de la Procuraduría de Narcocriminalidad de la Argentina, realizado en 2014, remarca “el dramático descenso de causas iniciadas por estupefacientes” en la provincia de Buenos Aires, una merma que se registra desde diciembre de 2005. En 2016, otro informe de la misma Procuraduría, que compara todas las provincias, vuelve a registrar la menor judicialización de causas por estupefacientes en territorio bonaerense y lo atribuye “a la vigencia de la Ley 26.052, conocida como la Ley de Desfederalización”, que modificó significativamente las atribuciones jurisdiccionales y las prácticas institucionales en cuanto a la persecución de delitos vinculados a conductas tipificadas en la ley.

Según Alejandro Corda, investigador de la organización no gubernamental Intercambios (Asociación Civil para el estudio y atención de problemas relacionados con las drogas), “la aplicación de la legislación de drogas se enfoca de manera primaria en delincuentes menores, que son más fácilmente arrestados, y se asocia con el encarcelamiento de dos poblaciones vulnerables, mujeres y extranjeros”. [\[106\]](#)

En el mismo sentido, un detallado estudio empírico realizado por Marcelo Saín en 2015 muestra el papel central de la policía en la regulación de la criminalidad organizada en la provincia de Buenos Aires.

El lugar de la Argentina en el comercio mundial de drogas

En 2016, en la apertura de sesiones extraordinarias del Congreso, el presidente Mauricio Macri citó informes de UNODC de 2013 para afirmar que la Argentina era “el tercer país proveedor mundial de cocaína”.[\[107\]](#) Y, según la ministra de Seguridad, Patricia Bullrich, el problema de las drogas en el país es “muy grave. Argentina es punto de salida para Europa. [...] Estamos en altos niveles de exportación de coca. El nivel de alerta es amarilla”.[\[108\]](#) Sin embargo, el informe de Naciones Unidas de 2016 evitó dar un lugar específico a la Argentina en términos de su papel en el tráfico internacional de drogas. La UNODC entendió que estas aseveraciones categóricas resultaban poco rigurosas y bastante infundadas. En realidad, sólo servían para que los impulsores de “argentinizar” la guerra contra las drogas dentro y fuera del gobierno usaran sus informes para avalar su propia cruzada más que para afrontar y resolver las reales dificultades del país en materia de drogas.

Muchas fuentes reconocidas ya habían cuestionado el método y las observaciones de Naciones Unidas. Un trabajo del European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction indicó:

La inclusión de la Argentina en tercer lugar en la lista de la UNODC es engañosa como un indicador de la importancia relativa del país como punto de salida. Aunque el uso de la ruta del Cono Sur para la cocaína boliviana parece haberse incrementado [...], los datos sugieren que las confiscaciones realizadas en Europa de cocaína que se cree salió de puertos argentinos son en general de pequeñas cantidades [...]. En su Informe de la Estrategia de Control Internacional de Narcóticos, en 2014, el Departamento de Estado no incluyó a la Argentina en su lista de los países de tránsito más importantes (Eventon y Bewley-Taylor, 2016).

Los principales puntos de partida de cocaína hacia Europa son Colombia, Brasil y Venezuela (European Monitoring Centre, 2016).

En cuanto al circuito hacia Asia/Oceanía, el principal punto de origen en Sudamérica es Ecuador, de donde sale casi el 50%, mientras que, tal como indica un informe de la Office of National Drug Control Policy, desde la Argentina han salido “montos bajos” (2015: 9). En cuanto a la cocaína que arriba al Sur-Este de Europa, los dos principales puntos de partida en América del Sur son Bolivia y Paraguay (United Nations, 2014: 95). Según la West Africa Commission on Drugs (2014), Colombia, Venezuela, Ecuador y Brasil son los principales puntos de envío de cocaína hacia África Occidental. Mientras tanto, en la Evaluación de Amenaza de Droga a Nivel Nacional de 2015 a cargo de la Administración del Control de Drogas (DEA), México y las organizaciones criminales mexicanas aparecen mencionadas 168 veces; Colombia y las organizaciones criminales de ese país, 86; República Dominicana, 61; Perú, 19; Venezuela, 8; Centroamérica, 6 y Bolivia, 4 veces. La Argentina aparece sólo en una oportunidad.

El país, como tantos otros de América Latina y del Sur global, ha creado distintos organismos encargados de investigar, evitar y castigar el lavado de activos proveniente, entre otros, del narcotráfico: la Unidad de Información Financiera y el Programa de Coordinación Nacional para el Combate del Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo, en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; la Gerencia de Prevención y Control del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo, en la Superintendencia de Seguros de la Nación; y la Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos, en el Ministerio Público Fiscal. Ahora bien, según el informe del Departamento de Estado estadounidense de 2016 sobre drogas, en el tema del lavado de activos en la Argentina,

la efectividad del programa, medida por condenas y confiscación de activos, ha sido insignificante. Desde 1999, la Argentina procesó con éxito sólo siete casos de lavado de dinero. En general, esos casos están a cargo de un fiscal que trabaja como parte de una unidad de la Procuraduría que se enfoca en seis áreas operativas. Persisten las

sistemáticas deficiencias del sistema de justicia penal argentino, que incluyen extendidas demoras en los procesos judiciales y la falta de independencia de la justicia.

Hay que añadir que en el período 2001-2010 la Argentina se ubicó en el puesto 38 entre 143 en materia de flujos internacionales ilícitos del mundo en desarrollo hacia los países desarrollados.

En los últimos años, el caso de la ciudad de Rosario ha sido objeto de atención por el avance de grupos delincuenciales, su vínculo con el narcotráfico, los niveles de violencia, las prácticas policiales del “gatillo fácil” y la estigmatización de los jóvenes pobres. Respecto de los niveles de violencia, de acuerdo con el Centro de Estudios Legales y Sociales, en 2013 la tasa de homicidios dolosos en esa ciudad llegó al 27,4 cada 100.000. Según el Ministerio de Seguridad, la tasa de homicidios dolosos en la provincia de Santa Fe fue de 12,2 cada 100.000, la más alta del país y casi el doble de la tasa a nivel nacional (6,6 cada 100.000).

Ahora bien, hubo otro momento en el que el país –y en particular la ciudad de Rosario– pudo ser epicentro de un desarrollo mafioso agresivo y no lo fue. En efecto, tal como detalla Federico Varese (2011), en los años veinte y treinta Nueva York y Rosario fueron el escenario de grupos criminales en estrecha relación con una “oferta” de capacidad mafiosa derivada de la importante inmigración del sur de Italia desde finales del siglo XIX. En los dos casos hubo oportunidades de negocios: la construcción en los Estados Unidos; la exportación agrícola en la Argentina. En esencia, Varese muestra que en Rosario –para la época– había más presencia estatal y control institucional, lo cual evitaba que la provisión de bienes y seguridad quedara bajo bandas criminales. Si aquel ejemplo histórico ofrece pistas para comprender qué está sucediendo en la ciudad santafesina, podemos pensar que, por un lado, los extranjeros trasplantados (la “oferta” en el argumento de Varese) no conducen de manera necesaria al despliegue de grupos criminales violentos, y, por el otro, que las capacidades estatales (la “demanda” en el argumento del autor) son importantes para evitar el enraizamiento

mafioso. En suma, son la falta, el deterioro, la oquedad o el contubernio del Estado los que explican, en buena medida, el avance del narcotráfico.

El recurso de la DEA

En 2016 resurgió la panacea de recurrir a la DEA para enfrentar las dificultades nacionales en materia de drogas. El propósito, esta vez, sería “abrir una puerta que estaba cerrada”.[\[109\]](#) Pero la experiencia histórica de “puertas abiertas” no ha sido muy promisorio. En los años setenta se produjo el primer desembarco de la DEA en el país. Como señala Valeria Manzano, el aporte de esa agencia era usado por las autoridades argentinas

no tanto, ni fundamentalmente, para “combatir” la producción y al tráfico de sustancias ilegalizadas, como para apuntar a la vigilancia y el control de los presuntos “toxicómanos” [...] [Así predominó un enfoque del] problema de las drogas como un asunto de seguridad nacional y asociaron a los “toxicómanos” con la figura del enemigo interno (2014: 24).

En aquellos años, a su vez, la lucha antinarcóticos era subsidiaria del combate contra el comunismo, como lo mostraron las acciones de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) en el Sudeste de Asia y Panamá, entre otros sitios. A comienzos de los años ochenta, y como lo revelan los archivos desclasificados,[\[110\]](#) la DEA conocía y cohonestaba la operación Irán-Contras-Drogas en América Central, operación que contó con una “conexión” a través de la participación de la Argentina durante la última dictadura militar.

En los años noventa y a pesar de que el gobierno del presidente Carlos Menem abrazó de manera decidida a los Estados Unidos y procuró desplegar en el frente interno una política de “mano dura”

contra las drogas, el ex jefe de la DEA, Abel Reynoso, afirmó que al gobierno “no le interesaba luchar” contra el narcotráfico “porque estaba en el negocio”.[\[111\]](#)

La colaboración con la agencia estadounidense se reforzó durante el gobierno de Néstor Kirchner[\[112\]](#) y se prolongó durante el primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner.[\[113\]](#) Tal como lo revela uno de los cables difundidos en la filtración conocida como Wikileaks, del 30 de enero de 2009,

el ministro de Justicia, Aníbal Fernández, recibió al embajador (Earl Anthony Wayne) el 28 de enero en su despacho y contestó “sí” a virtualmente toda oferta de colaboración y asistencia, incluyendo nuevo entrenamiento antiterrorista, un rol más destacado de la Argentina en las políticas antidrogas en la región en colaboración con la DEA, y ejercicios de entrenamiento colaborativos esponsorados por el ICE, enfocados en contrabando de dinero en efectivo. Fernández expresó interés en visitar el Centro de Inteligencia de la DEA en El Paso y respondió favorablemente cuando el embajador sugirió que combinara esa visita con un viaje a Washington para encontrarse con los nuevos funcionarios en los Departamentos de Justicia y Seguridad Interior.[\[114\]](#)

Meses después, y como revela otro cable, el ministro de Justicia y Derechos Humanos, Julio Alak, “pidió participar en los siguientes entrenamientos sobre precursores químicos organizados por la DEA y el INL, y mostró interés en la posibilidad de visitar el JIAFT-Sur y la frontera con México para conocer la tecnología y procedimientos que resultaran valiosos para la aplicación de la ley y el control de fronteras en la Argentina”.[\[115\]](#) Sin embargo, esto no significó una mejora de las capacidades estatales para hacer frente al fenómeno de las drogas. El problema era y es interno. Según Marcelo Sain, son los “vacíos institucionales” los que, de hecho, facilitaron que la DEA promoviera

un cuadro de situación y un conjunto de estrategias sobre la problemática del narcotráfico de acuerdo con sus propios intereses y perspectivas, que no siempre son convergentes con las políticas y la situación real de la Argentina. Nada de ello ocurriría, por cierto, si las autoridades gubernamentales argentinas, salvo algunas puntuales excepciones, no fuesen tan indiferentes ante los asuntos de seguridad pública (2009: 145-146).

A partir de junio de 2011, y a raíz de distintos incidentes (entre ellos el de febrero de ese año en torno a un avión militar de los Estados Unidos que llegó a la Argentina y fue demorado y requisado en Ezeiza), la presencia de funcionarios de la DEA se redujo de manera significativa.[\[116\]](#) Mientras tanto, las dificultades del país en materia de drogas no sólo no decrecieron, sino que se hicieron más complejas.

Ni "colombianización" ni "mexicanización"

En la Argentina, como en otros países, y a la luz de los problemas de inseguridad vinculados al narcotráfico, en varios sectores sociales y medios de comunicación se instaló la costumbre de estigmatizar a algunos países de la región, como Colombia y México. En su momento, Elisa Carrió habló de la "colombianización del país". En tiempos más recientes, en un correo electrónico dirigido al legislador porteño Gustavo Vera, el papa Francisco afirmó que "ojalá estemos a tiempo de evitar la mexicanización [de la Argentina]".[\[117\]](#)

Ambas afirmaciones, semejantes a muchas más que se han reiterado por años, entrañan varias dificultades y consecuencias. Por una parte, constituyen frases desafortunadas pues no contribuyen a esclarecer la evolución y consolidación del fenómeno de las drogas en la Argentina, un asunto global y multifacético que se expresa en

cada país de manera diferente en consonancia, entre otros factores, con el desarrollo histórico, la matriz política, el grado de cohesión social, las prácticas arraigadas de los cuerpos de seguridad y la capacidad institucional. En realidad, cada país tiene el narcotráfico que deja florecer. Ni la realidad mexicana, ni la colombiana ni la de otras latitudes en este tema puede entenderse fuera de su contexto histórico, social y político, ni puede replicarse, con facilidad, en otros entornos. La Argentina tiene el problema narco que dejó avanzar, ante los ojos del Estado y la sociedad, en el que policías, políticos y pandillas –nuestra Triple P– forjaron una coalición criminal que hoy ganó en autonomía relativa y desborda, en algunos espacios territoriales, la capacidad de respuesta de un Estado capturado de manera parcial por intereses privados lícitos e ilícitos.

Por otra parte, si el asunto de las drogas refleja una dinámica entre oferta y demanda, es imperativo examinar cómo, cuándo y a través de quiénes la Argentina se ha constituido en polo de atracción para que el narcotráfico se asentara durante décadas sin que el poder político y el económico, al parecer, lo advirtieran: siempre cabe recordar que la deserción y la opacidad del Estado, así como el afán de lucro fácil de algunos empresarios, coexisten y refuerzan el avance político y la penetración social de los narcos. El tema es demasiado serio e inquietante para cargar las responsabilidades en los de afuera: esto no sólo no es creíble sino que constituye un error estratégico a los fines de resolver de manera gradual y efectiva el tema.

En el mismo sentido, la dimensión de la geopolítica de las drogas es esencial para entender la evolución histórica y los retos futuros que enfrenta la Argentina. El país es una pieza en un ajedrez más complejo que se nutre de la ilegalidad del negocio, de sus enormes ganancias y de los nichos globales que permiten, con relativa sencillez, el lavado de activos ilícitos. Sorprende que se escriba de manera recurrente, y casi con admiración, sobre cómo los argentinos sacan miles de millones hacia el exterior y nadie se pregunte si algunas de esas fortunas fugadas tienen vínculos con el narcotráfico.

Además, la estigmatización sólo obtura una deliberación razonada sobre el tema, refuerza la ausencia de una estrategia integral y

ayuda a que el narco incremente su poder en el país.

En síntesis, el Estado argentino no parece contar, después de años de evolución del fenómeno, con un diagnóstico sistemático e integral en torno a las drogas, a pesar de que sí existen ciertos datos y evidencias que permiten inferir que las políticas oficiales desplegadas durante varios lustros han sido estériles. Ahora bien, al no disponer de un conocimiento institucional exhaustivo y sistemático, distintas voces claman por “hacer algo”, y ese “algo” tiende a ser más “mano dura”.

Lo que (al parecer) viene

Mientras avanzaba, en 2015, la campaña electoral por la presidencia nacional, el tema de las drogas entró gradualmente en los pronunciamientos e iniciativas de varios candidatos, aun cuando aquí y allá los medios afirmaban que en la Argentina no se discutía sobre nada. En efecto, como parte de la campaña para las Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) y la primera vuelta de la elección presidencial, varios candidatos hicieron anuncios. Por ejemplo, Sergio Massa, que se postulaba por el Frente Renovador, propuso penas más severas en el marco de una política penal más punitiva, a pesar de que no hay evidencias que sostengan que el aumento del número de años de cárcel funcione como un elemento disuasivo para frenar el narcotráfico y la violencia asociada al negocio. También postuló la participación de las fuerzas armadas en la lucha contra las drogas, en el marco de lo que llamó “seguridad ampliada” con el fin de “declararle la guerra al narcotráfico”. Sus iniciativas parecían apuntar a ser identificado como un paladín de la *manu militari* contra los narcos.

Por su parte, Daniel Scioli, el candidato del Frente para la Victoria, propuso “desfederalizar la lucha contra las drogas”, quizás sin advertir que dos estudios de la Procuraduría de Narcocriminalidad de 2014 demostraban que la Ley de Desfederalización de 2005 en

materia de estupefacientes había sido un gran fracaso y que la provincia de Buenos Aires tenía un récord lamentable en términos de persecución y sanción de causas de alta gravedad relacionadas con el negocio de las drogas.

Elisa Carrió, entonces precandidata a la presidencia por el frente Cambiemos, acusó de narcotraficantes a varios políticos del oficialismo, denunció el enquistamiento institucional de una matriz mafiosa y alertó sobre la posibilidad de que se consolidara un Estado narco. Sin embargo, en su programa “La reinención de la Argentina republicana” no sobresalían medidas novedosas en materia de drogas.

Mauricio Macri, finalmente candidato presidencial por Cambiemos, se manifestó a favor de “echar” al narcotráfico del país. Por su parte, la izquierda se mostraba dividida: el Partido Comunista Revolucionario reprobaba una eventual despenalización de la marihuana pues reforzaba la explotación y el embrutecimiento de los sectores obreros, mientras el Partido de los Trabajadores Socialistas la apoyaba e incluso respaldaba la legalización.

Ernesto Sanz, precandidato presidencial por Cambiemos, anunció un “Plan Nacional de Combate al Narcotráfico” en el marco de su programa sobre seguridad. En general, sus iniciativas versaban más sobre la oferta que sobre la demanda. Sanz sugirió también medidas contra el crimen organizado y, entre ellas, mencionó “la federalización escalonada de las fuerzas de seguridad. De este modo, el control inmediato de la seguridad y la delincuencia organizada debería estructurarse desde el Estado federal hacia abajo, en vez de desde abajo (municipios) hacia arriba (provincia y Estado federal)”.

Margarita Stolbizer, candidata por Progresistas, planteó la creación de una Agencia Federal dedicada a delitos complejos como el crimen organizado.[\[118\]](#)

Después de las PASO, el hoy presidente Mauricio Macri hizo públicos varios programas específicos, como el plan “Terminar con el Narcotráfico”.[\[119\]](#) Se trataba, sin duda, de una aproximación elaborada y no improvisada. No se encuadraba, a primera vista, en la lógica militante de la guerra contra las drogas, con su epicentro en

la militarización del combate contra los narcóticos, pero tampoco sugería una racionalidad alternativa a la prohibición. El plan adolecía de cierto carácter efectista al plantear que “el narcotráfico es la principal amenaza a la seguridad”, sin aportar dato alguno para sostenerlo. A su vez, tenía una meta maximalista: “derrotar al narcotráfico”. En general, y más allá de la retórica de turno, la mayoría de los países intenta contener el fenómeno de las drogas para minimizarlo, con la idea de que su eliminación es improbable. El plan proponía metas ambiciosas: “en el primer año de gestión, reducir los homicidios un 20%; la oferta de paco, un 70% y la de cocaína y drogas duras, un 50%”. Un objetivo más ponderado y gradual, en porcentajes y tiempo, habría sido algo más realista; algo que de cualquier manera parece poco probable, pues en este tipo de temas las campañas presidenciales suelen procurar ante todo el efectismo en el mensaje.

El plan contenía dos consideraciones clave en su fundamentación: primero, las consecuencias nocivas del consumo del paco, y segundo, el efecto corruptor del narcotráfico hacia “políticos, policías, jueces y funcionarios”. El primer fundamento es importante pues afecta de forma severa a sectores juveniles y pobres. El segundo parece más declarativo que sustantivo, pues ninguna propuesta apuntaba a reformas serias en materia de lucha contra la corrupción.

No se incluía ninguna referencia precisa a los recursos presupuestarios en materia de drogas, lo cual sugiere el tradicional hincapié en la reducción de la oferta en vez de una práctica orientada a intervenir sobre la demanda, que resultaría más eficaz. [120] Entre sus iniciativas concretas cabe destacar la creación de la “Agencia contra el Crimen Organizado” (ACO). Hoy es más probable que en el pasado lograr un consenso político para establecer este tipo de organismo, con cuidado de que sus funciones no se superpongan con las de la existente Agencia Federal de Inteligencia y evitando que la policía federal no utilice la ocasión para mimetizarse en la ACO y, *de facto*, controlarla. Esto último sólo garantizaría que la policía resultara intocada y no fuera objeto de una reforma institucional profunda. En ese sentido, otra propuesta

apuntaba a “modernizar las fuerzas policiales”, lo que en realidad sería insuficiente: un retoque cosmético de las fuerzas de seguridad sólo perpetuaría su creciente estado de autonomización. Como lo muestra el investigador de la Universidad de California Kent Eaton, tres obstáculos han hecho naufragar intentos previos de reforma policial en la Argentina:

Los esfuerzos de reforma en un nivel determinado de gobierno en la Argentina resultan con frecuencia saboteados por los funcionarios de otros niveles; [...] aunque las presiones electorales y las preocupaciones ciudadanas sobre el delito son los factores que han impulsado la entrada de la reforma de la policía en la agenda política, esas mismas presiones electorales también han detenido los intentos de reforma, dado que un número importante de políticos depende de redes ilícitas de partidos y policías para el financiamiento de sus campañas; [...] a pesar de la copiosa evidencia de la participación de la policía en acciones criminales, la ola delictiva en la Argentina ha dado impulso a grupos conservadores de la sociedad civil, cuyas demandas de mano dura frente al delito han interrumpido prometedores intentos de reestructurar la policía (Eaton, 2008).

Además, se enunciaba el propósito de mejorar el control “en serio” de las fronteras y del espacio aéreo. Con la salvedad de que se omitía que las drogas también entran por vía fluvial, en esta idea había un elemento promisorio y otro inquietante. Es positivo que el Estado recupere su presencia territorial y que lo haga con mejores políticas públicas en términos de justicia, empleo, educación e infraestructura. Pero sería peligroso que esto se convirtiera en la excusa para involucrar a las fuerzas armadas en alguna clase de lucha contra el narcotráfico. Los países de América Latina que recurrieron a esa estrategia no han resuelto ni el problema del narcotráfico ni el de la inseguridad.

Durante el primer año de gestión de Cambiemos, se hizo cada vez más notoria la tentación de involucrar a la Argentina en la guerra contra las drogas justo en momentos en que esta es seriamente impugnada a lo largo y ancho de la región. En su discurso inaugural del 10 de diciembre de 2015, el presidente Macri destacó que el objetivo de su administración era “derrotar el narcotráfico”, combatirlo “como ningún gobierno lo hizo antes”, dado que “el narcotráfico ha crecido de manera alarmante”.[\[121\]](#) Mediante el Decreto 152 del 14 de enero de 2016, el gobierno prorrogó el Decreto 1091/2011 que había establecido el Operativo Escudo Norte para aumentar la vigilancia fronteriza y controlar el flujo de entrada de drogas al país.[\[122\]](#) A su vez, el Decreto 228 del 21 de enero de 2016 declaró la emergencia de seguridad pública y en su Anexo I se consagró el derribo de aviones.[\[123\]](#)

En febrero, a través del Decreto 342, el gobierno le retiró a la Sedronar el manejo del registro de los precursores químicos y lo trasladó a la Subsecretaría de Lucha contra el Narcotráfico del Ministerio de Seguridad.[\[124\]](#) En ese mismo mes, y en razón de la visita oficial del presidente de Francia, François Hollande, este y el presidente Macri se comprometieron a mancomunar esfuerzos en el combate contra el terrorismo y el narcotráfico.[\[125\]](#) Asimismo, la ministra de Seguridad, Patricia Bullrich, viajó a Washington para reunirse con el responsable de la DEA, Chuck Rosenberg, para “reforzar el trabajo sobre el narcotráfico”.[\[126\]](#)

En marzo, y en el contexto de la apertura de sesiones del Congreso, el presidente aseveró en tres oportunidades que su objetivo era “derrotar al narcotráfico”; indicó, sin datos, que “el consumo [de drogas] ha crecido exponencialmente”, y anunció que “la lucha contra el narcotráfico [...] va a requerir de muchos cambios legislativos que espero el Congreso trate con la velocidad y la seriedad que el tema requiere”.[\[127\]](#) Pocos días después, en el encuentro entre el presidente argentino y el de Paraguay, Horacio Cartes, el tema del narcotráfico fue foco de la agenda bilateral.[\[128\]](#) También en marzo, y a raíz de la visita del presidente Barack Obama, según el comunicado oficial de la Embajada estadounidense en Buenos Aires,

Los Estados Unidos y la Argentina se comprometieron a trabajar juntos para combatir al crimen organizado y el tráfico de drogas. Los Estados Unidos ayudarán a desarrollar la capacidad de autoridades del orden público de la Argentina, lo que incluye la asistencia del Departamento de Justicia con relación al terrorismo y al financiamiento del terrorismo en la región de la Triple Frontera. Los Estados Unidos también ayudarán con los esfuerzos de la Argentina para reducir la demanda de drogas, capacitarán a funcionarios argentinos en la Academia Internacional para el Cumplimiento de la Ley, organizarán viajes de estudios a los Estados Unidos para los funcionarios argentinos y proporcionarán capacitación a través de la Administración para el Control de Drogas y el Buró Federal de Investigaciones (FBI).[\[129\]](#)

En abril, en el marco de la visita de la subsecretaria de Estado para Control de Armas y Seguridad Internacional, Rose Gottemoeller, el ministro de Defensa, Julio Martínez, señaló:

Avanzamos en una serie de temas que incluyen la participación en misiones de paz, la cuestión antártica y la lucha contra el narcotráfico. Planteamos una agenda abierta para avanzar en la colaboración entre ambos países y de este modo fortalecer las relaciones bilaterales.[\[130\]](#)

En mayo, efectivos argentinos participaron en Perú de los ejercicios Fuerzas Comando 2016 auspiciados por el Comando Sur, un encuentro de once días en el que se prueban “las habilidades de los participantes a través de competencias de fuerzas de operaciones especiales, e incluye un Programa de Visitante Distinguido que se enfoca en temas como el combate al terrorismo, el crimen organizado y el tráfico ilegal”.[\[131\]](#)

En mayo también, y en el marco del día del Ejército, el presidente Macri sostuvo:

Necesitamos que las fuerzas armadas se adapten a las demandas y requerimientos del siglo XXI, primero ayudándonos en nuestra política exterior, participando en misiones de paz; lo segundo, debido al cambio climático el pueblo argentino necesita de sus fuerzas armadas ahí, listas para reaccionar rápido y asistir; como también necesitamos trabajar juntos contra las amenazas del terrorismo.[\[132\]](#)

También en mayo y mediante el Decreto 656, que invocaba la necesidad de que la Agencia Federal de Inteligencia (AFI) maximizara y optimizara “sus capacidades para enfrentar con la mayor eficacia posible el fenómeno cada vez más intrincado de los delitos complejos como lo son, dadas sus particulares especificidades: el terrorismo, el narcotráfico”, entre otros, convirtió en secreto el presupuesto total de la AFI (1450 millones de pesos para 2016).[\[133\]](#) En ese mismo mes, a través del Ministerio de Seguridad y la Embajada de Israel, el gobierno organizó un encuentro cuyos ejes temáticos giraron, entre otros, en torno al terrorismo y el narcotráfico.[\[134\]](#)

Precisamente, ambos términos tienden a aparecer juntos. Si la palabra-tema más recurrente en los discursos, pronunciamientos y comunicados en materia económica del gobierno actual, dentro y fuera del país, ha sido “inversiones”, en el terreno político-diplomático la palabra-tema que más caracterizó las expresiones del presidente Macri ha sido “terrorismo”. En su viaje al Foro Económico Mundial en Davos, Suiza, en enero de 2016, Macri manifestó su interés en reforzar las relaciones con los Estados Unidos: en una conferencia de prensa afirmó que “estamos listos para trabajar juntos” con Washington en temas como “el terrorismo”. A raíz de la visita al país del entonces primer ministro de Italia, Matteo Renzi, el 16 de febrero, Macri expresó: “Además hay una agenda, Matteo, que

se impulsa en el mundo y de la cual queremos ser parte, que es la lucha contra el terrorismo”.

El 1º de marzo, en la apertura de sesiones del Congreso, el presidente mencionó el interés de la Argentina en ser parte de la “solución de cuestiones globales” tales como “la pelea contra el terrorismo”. El 15 de marzo, en la apertura del Congreso Judío Mundial en Buenos Aires, dijo que “la vuelta de la Argentina al mundo es para sumarse a todas las batallas”, entre ellas “la lucha ineludible contra el terrorismo”. El 30 de marzo, durante la Cumbre de Seguridad Nuclear realizada en Washington, aseveró que “los esfuerzos internacionales para terminar con el flagelo del terrorismo no son suficientes”. En junio llamó por teléfono al presidente de Rusia, Vladimir Putin, a raíz de la celebración de los 125 años de relaciones bilaterales: según informó la agencia oficial de noticias Télam, ambos mandatarios se comprometieron a cooperar en la lucha contra “el terrorismo”. El 7 de julio, en el marco de la visita al país del Jefe del Ejército de Rusia, Oleg Salyukov, el Ministerio de Defensa emitió un comunicado en el que señaló el diálogo del ministro Martínez con el visitante y la necesidad de “intercambiar conocimientos en temas como la lucha contra el terrorismo”.

En resumen, resulta evidente que el conjunto de anuncios, pronunciamientos, acciones y medidas apunta en la dirección de “argentinizar” la guerra contra las drogas en el contexto de las denominadas “nuevas amenazas”.

En la segunda parte de 2016, todo lo señalado comenzó a adquirir una forma más precisa. En efecto, en agosto el gobierno presentó el plan contra las drogas llamado “Argentina sin narcotráfico”.[\[135\]](#)

En el anuncio del plan, el presidente Macri fue claro y enfático. Dijo: “Tenemos que ganar esta guerra”. Lo curioso es que el gobierno decidió emprender esa cruzada justo cuando América Latina se apresta a abandonarla. Hoy la región busca y aplica políticas públicas alternativas sustentadas en la experimentación, la regulación estatal y la reducción de daños. En el marco de esta discrepancia, algunos elementos de “Argentina sin narcotráfico” merecen atención. Primero, no parece distanciarse mucho de lo

planteado hace un cuarto de siglo. En efecto, en 1991, el Decreto Secreto 717 estableció el “Plan Nacional contra el Tráfico Ilícito de Drogas” a cargo de la Secretaría de Programación y Coordinación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico. En el preámbulo se afirmaba el carácter transnacional del fenómeno y el grave riesgo en que se encontraba el país. La eliminación del narcotráfico era la meta principal; en pos de ella, se afirmaban como prioridades la coordinación federal así como la cooperación internacional y la normalización de las estadísticas; la concreción de planes operativos terrestres, fluviales, aéreos y marítimos contra las drogas, y la colaboración entre todas las fuerzas de seguridad en el combate antinarcóticos. El “nuevo” plan de 2016 apunta a lo mismo y, como el de 1991, carece de precisión sobre los indicadores que servirán para evaluar la efectividad de la lucha que propone.

Segundo, el plan estará a cargo del Ministerio de Seguridad. Esto indica que se ha elegido la opción más “securitizada” para el manejo del tema, lo que dista de ser un dato menor. En otros países, la agencia o ministerio que lidera los planes contra las drogas se ubica, por ejemplo, en el Ministerio de Justicia (Canadá y Brasil), el Ministerio del Interior y Justicia (Colombia), el Ministerio de Sanidad y Política Social (España), el Ministerio de Salud (Portugal), la Subsecretaría en la Presidencia del Consejo de Ministros (Italia), y la Oficina de la Presidencia (Estados Unidos).

Tercero, el plan contempla varios “compromisos”, algunos de ellos muy valiosos, como la relevancia otorgada al desafío del paco, la conformación de un mapa georreferenciado del narcotráfico y el propósito de incrementar los fondos para la prevención. Sin embargo, no se menciona cuánto se invertirá, en conjunto o de manera específica, en los programas enunciados. Dada la situación fiscal, es difícil suponer un mayor desembolso para reducir la demanda.

Cuarto, se destaca la importancia, en el futuro, de la confiscación de bienes, pero sin precisar cómo se prevé el real desmantelamiento financiero del negocio. Según el mencionado informe sobre drogas del Departamento de Estado de los Estados Unidos de 2016, la

performance de nuestro país en el lavado de activos ha sido muy magra.

En quinto lugar, se pretende perseguir con más vigor al narcotráfico mediante el despliegue de “Grupos Especiales Mixtos” compuestos por fuerzas federales y provinciales, pero sin introducir reformas a los cuerpos de seguridad. La policía, en particular, es parte del problema de las drogas, pues cumple un papel crucial en la regulación mafiosa del negocio.

Es evidente que el país tiene un problema con las drogas, pero enfrentarlo supone, en primer lugar, un buen diagnóstico que permita elaborar una estrategia y diseñar un plan. El anuncio “Argentina sin narcotráfico” no parece ser producto de un diagnóstico profundo y mantiene el desequilibrio de las estrategias anteriores: mucha promesa de mano dura y algo de apoyo para sectores vulnerables. La quimera de erradicar en vez de contener el fenómeno de las drogas atraviesa el plan. El abordaje desde la seguridad no permite identificar qué capacidades estatales deben privilegiarse. En suma, parecería que el apuro por reivindicar la guerra contra las drogas impidió elaborar un mejor plan antinarcóticos.

Pero quizá lo que de manera simbólica muestra la brecha entre una Argentina que se empeña en una cruzada antinarcóticos y un gradual giro en el continente en materia de drogas se produjo el 8 de noviembre de 2016. Ese día se publicó oficialmente la Ley 27.302, que modifica el Código Penal y que contempla, entre otros, que

será reprimido con prisión de cuatro (4) a quince (15) años [...] el que sin autorización o con destino ilegítimo a) siembre o cultive plantas, o guarde semillas [...] para producir o fabricar estupefacientes. [\[136\]](#)

En esa misma jornada, cuatro estados de los Estados Unidos aprobaron la legalización de la marihuana (California, Massachusetts, Maine y Nevada), a la que equiparaban con el consumo de alcohol para mayores de 21 años, mientras en otros cuatro se legalizó la

marihuana para fines medicinales (Florida, Montana, Arkansas y North Dakota).[\[137\]](#)

Lo que (quizá todavía) se pueda contemplar

Tener una estrategia para enfrentar el problema de las drogas implica una decisión política: o se confía en la “mano dura” para lograr la quimérica supresión plena del narcotráfico, o se opta por abrir la mente para encontrar soluciones que reviertan su influencia de manera paulatina.

El paradigma prohibicionista que sigue vigente en el plano global y nacional no se ha alterado, y persisten variaciones de la guerra contra las drogas. Como indica Renee Scherlen: “Avanzar hacia el fin de la política de guerra contra las drogas implica reformular los términos. Cuando el público y los políticos acepten más riesgos, el apoyo al statu quo se evaporará” (2012: 73).

En realidad, y tal como subraya Peter Reuter, modificar la política antidrogas vigente es muy complicado, pues se combinan temor ciudadano, inercia burocrática y susto político: dicho con otras palabras, la aprensión de la sociedad al cambio; la rutina del funcionario que no procura innovar; y el pánico de los políticos a perder adeptos refuerzan la continuidad de visiones y prácticas punitivas (Reuter, 2013).

Por lo tanto, el objetivo esencial de una mirada y una praxis alternativas es avanzar mediante reformas incrementales, razonables y sostenibles. Para esto resultan indispensables dos tareas.

Por un lado, acordar un conjunto básico de principios, entre ellos, fortalecer el Estado e incrementar y mejorar sus capacidades civiles. A menor Estado, más criminalidad organizada o desorganizada. Un Estado debilitado se convierte, en el mediano plazo, en un Estado cautivo del poder narco. En cambio, un Estado dotado y apto desarrolla políticas públicas sólidas y sostenibles, en especial hacia la delincuencia, esté o no ligada al negocio de las drogas.

También, proteger a los más afectados. Una buena política antidrogas no pasa por castigar a más individuos y grupos, sino por reconocer a los más perjudicados y vulnerables y apuntar a su protección. Estos últimos carecen de atributos de poder y son objeto ocasional de discursos, pero no sujetos claves de atención. Sancionar y aumentar penas parece ofrecer dividendos electorales; prevenir y sanar no generarían resultados equivalentes. Invertir esta dinámica es primordial.

Por otra parte, es necesario contener el fenómeno. La meta de una “sociedad libre de drogas” es irrealizable y peligrosa. La contención no es sinónimo de derrota sino señal de realismo. Se trata de reducir el avance y atenuar el impacto del narcotráfico.

También, reafirmar la cohesión ciudadana. El negocio de las drogas es muy tentador por la riqueza abundante que produce. Asimismo, el consumo abusivo se manifiesta en áreas y grupos que han padecido la falta de oportunidades y las fracturas sociales. Ante ese doble desafío es clave propiciar medidas e implementar acciones que recuperen la solidaridad y reviertan la desigualdad.

En el mismo sentido, reevaluar las políticas. Uno de los graves errores de los cruzados antidrogas es su inflexibilidad: piensan que mediante la represión algún día las drogas desaparecerán. Una perspectiva distinta debe partir de la noción de que la evidencia es una guía para el diseño de políticas sobre las drogas, que la experimentación con nuevas propuestas es fundamental, que las iniciativas deben someterse al escrutinio y que los ajustes son indispensables para elevar la calidad de la gestión en la materia. Lo anterior, a su turno, exige repensar la forma de medir el avance en la superación del tema de las drogas. Por ejemplo, en vez de repetir los indicadores de “éxito” ya fracasados, considerar métricas tales como la disminución de los daños a los consumidores, el decrecimiento del abuso de las sustancias psicoactivas, la baja en las muertes derivadas del negocio de las drogas, la reducción de la economía ilegal, el incremento del compromiso ciudadano para afrontar el reto de las drogas, y el mejoramiento de la seguridad ciudadana.

Y finalmente, deliberar sobre el tema. Posponer u obstaculizar el debate conduce, más temprano que tarde, a militarizar la política antidrogas, elevar el presupuesto para combatir la oferta y aumentar el encarcelamiento de los jóvenes. La deliberación ayuda a desacreditar esa tentación y contribuye a fijar una estrategia.

Por otro lado, es clave precisar los ámbitos, las medidas y los propósitos. En el campo de la seguridad son cruciales la inteligencia, las fuerzas de seguridad y el aparato de justicia. Esto supone contar con unidades o agencias especiales en el área de inteligencia, con aparatos policiales limpios y jueces diligentes, por ejemplo. Hay que entender que las reformas periódicas en materia de inteligencia y de policía deben ser parte de una rutina normal; que la coordinación institucional entre analistas, policías y jueces es imperativa y que la transparencia, con diversos mecanismos de control, es prioritaria. Las metas deben estar ligadas a la reducción comprobable de la violencia contra la sociedad, entre bandas criminales y contra los funcionarios.

En el ámbito político es importante desbaratar el nexo entre criminalidad y política, así como el vínculo entre élites y negocios ilícitos, contemplando medidas innovadoras y posibles entidades anticorrupción; cambios legislativos sobre financiación de las campañas electorales; investigaciones efectivas que involucren empresas y prácticas ilegales de distinto tipo; exigencias de mayor transparencia y rendición de cuentas en licitaciones públicas a nivel municipal, provincial y nacional. El objetivo es evitar una mayor “mafiatización” de la vida política y económica.

En el ámbito social es relevante disponer de un amplio conjunto de políticas de derechos humanos, salud, educación y empleo, entre otros. Se trata de acciones preventivas y paliativas para reducir las vulnerabilidades y los padecimientos de diferentes segmentos, en general pobres y juveniles, afectados de forma severa por el avance del narcotráfico.

En el ámbito económico es imprescindible abordar con seriedad el lavado de activos y las inversiones provenientes de recursos ilícitos. El crimen organizado se nutre y expande gracias a sus capitales y el descontrol, también organizado, con respecto a su seguimiento. Si

no se aborda la base material de la criminalidad, será sólo cuestión de tiempo que deje de ser una clase emergente y se convierta en una clase consolidada.

En el ámbito internacional habrá que promover la cooperación, en especial con los países vecinos. Una meta prioritaria debería ser mejorar los niveles de colaboración externa sin adoptar las batallas, contra las drogas o contra el terrorismo, que se invocan de manera permanente para sumar guerreros a causas perdidas.

Todo lo anterior puede constituir un marco de referencia para ensanchar y fortalecer una coalición social y política a favor de la “regulación modulada”; es decir, para establecer un tipo de regulación específica por droga de acuerdo con los daños que cada una causa. Se trata de desagregar el universo de sustancias psicoactivas hoy ilegales, porque no todas son idénticas en su naturaleza y efecto, y diseñar regímenes de regulación especiales. Además, habrá que identificar mecanismos regulatorios de distinta índole en toda la cadena productiva –desde la demanda hasta la oferta–: actuar sólo en un eslabón, sin operar en todos los demás, crea una situación disfuncional sólo aprovechable por la criminalidad organizada transnacional. Asimismo, se trata de que el Estado argentino reubique el tema donde siempre ha debido estar: en el lugar de los derechos humanos, la salud y el desarrollo. Sin embargo, ¿están dispuestos el gobierno, en primer lugar, pero también la sociedad y las instituciones del Estado a alterar el curso actual, que sólo parece llevarnos a una riesgosa, inoportuna y onerosa guerra contra las drogas?

[98] Los trabajos del Observatorio se pueden consultar en www.observatorio.gov.ar.

[99] El autor analiza cómo, según la evidencia disponible, el incremento del desempleo y el deterioro distributivo han estado asociados con el aumento de la violencia en América Latina. Violencia que, a su turno, refuerza el “fantasma” del joven humilde como su mayor perpetrador.

[100] Véase, al respecto, Juan Carlos Garzón Vergara, “Duros contra los débiles, débiles frente a los duros: las leyes de drogas y el accionar policial”, disponible en www.wilsoncenter.org (consultado: 7/5/2016).

- [101] El caso argentino no es excepcional. En medio de lo que considera una epidemia de heroína y el persistente consumo de metanfetamina en los Estados Unidos, la DEA incautó 1044 kilogramos de heroína en 2013 y 1020 kilogramos en 2014, así como 4227 kilogramos de metanfetamina en 2013 y 2946 kilogramos en 2014. Véase Drug Enforcement Agency, "Statistics and Facts", disponible en www.dea.gov (consultado: 7/5/2016).
- [102] Véase Sistema Penitenciario Nacional, "Población penal extranjera", disponible en www.spf.gob.ar (consultado: 7/5/2016).
- [103] Véase Cornell Law School's Avon Global Center for Women and Justice and International Human Rights Clinic, Defensoría General de la Nación Argentina y The University of Chicago Law School International Human Rights Clinic, "Woman in Prison in Argentina: Causes, Conditions, and Consequences", mayo de 2013, disponible en www.law.uchicago.edu (consultado: 7/5/2016).
- [104] Sobre la cuestión de la exclusión y la estigmatización, véase Vázquez (2014).
- [105] Véase "Drug Control Funding Priorities in the FY 2016 President's Budget", disponible en www.whitehouse.gov (consultado: 7/5/2016).
- [106] Alejandro Corda, "Imprisonment for drug-related offenses in Argentina", disponible en www.wola.org (consultado: 7/5/2016).
- [107] Véase "Palabras del presidente Mauricio Macri en la 134ª apertura de sesiones ordinarias del congreso", disponible en www.caserosada.gob.ar (consultado: 7/5/2016).
- [108] Véase la entrevista del 10 de marzo de 2016 de la ministra Bullrich con el periódico *El País* (España), disponible en internacional.elpais.com (consultado: 7/5/2016).
- [109] Véase "Patricia Bullrich se reunió en Estados Unidos con el titular de la DEA", *La Nación*, 27 de febrero de 2016.
- [110] Véase The National Security Archives, "The Contras, Cocaine, and Covert Operations", disponible en nsarchive.gwu.edu (consultado: 10/5/2016).
- [111] Véase "Un ex jefe de la DEA fustigó al menemismo", *La Nación*, 7 de mayo de 2000.
- [112] Véase la tesis doctoral de Sebastián Antonino Cutrona, *Challenging the U.S.-led War on Drugs: Argentina in Comparative Perspective*, disponible en scholarlyrepository.miami.edu (consultado: 10/5/2016).
- [113] Por ejemplo, entre 2008 y 2014 los Estados Unidos entrenaron a 2691 efectivos de cuerpos de seguridad de la Argentina, incluidos miembros de fuerzas policiales provinciales y unidades antinarcóticos. Entre 2008 y 2010 hubo 2203 entrenados; de 2011 a 2014 hubo 488. Véase Mike LaSusa, "Argentina Struggles with how to Respond to Increased Drug-Related Violence", disponible en www.securityassistance.org (consultado: 10/5/2016).

- [114] Véase "Argentina: Minister of Justice Ready to Cooperate with USG on all Fronts", disponible en wikileaks.vicepresidencia.gob.bo (consultado: 10/5/2016).
- [115] Véase "Argentina: Minister of Justice Welcomes Law Enforcement Working Group Brief", disponible en wikileaks.vicepresidencia.gob.bo (consultado: 10/5/2016).
- [116] Un año después se publicó una nota que identificaba a la Argentina como un próximo "narco-Estado". Véase Cohen (2012).
- [117] Véase "Francisco y el narcotráfico en la Argentina: 'Ojalá estemos a tiempo de evitar la mexicanización'", *La Nación*, 3 de febrero de 2015.
- [118] Sobre las posiciones de los candidatos presidenciales, véase Tokatlian (2015a).
- [119] Véase pro.com.ar (consultado: 12/5/2016).
- [120] Véase, entre otros, Alex Wodak, "Demand Reduction and Harm Reduction", disponible en www.globalcommissionondrugs.org (consultado: 12/5/2016).
- [121] Véase la "Transcripción completa del discurso de Mauricio Macri", disponible en www.lanacion.com.ar (consultado: 12/5/2016).
- [122] Véase el Decreto 152/2016 del 14 de enero de 2016 publicado en el *Boletín Oficial de la República Argentina*, disponible en www.boletinoficial.gob.ar (consultado: 12/5/2016).
- [123] Véase el Decreto 228/2016 del 21 de enero de 2016 publicado en el *Boletín Oficial de la República Argentina*, disponible en www.boletinoficial.gob.ar (consultado: 12/5/2016). Entre los considerandos para tal medida se indicó: "Que es decisión de este Gobierno combatir el narcotráfico con el máximo rigor, a fin de dar acabada respuesta a la profunda preocupación por este tema evidenciada por la ciudadanía. Que el narcotráfico y sus delitos asociados no quedan atrás en este escenario y constituyen una irrenunciable y excluyente cuestión de Estado al encontrarse inextricablemente ligados a la inseguridad. Que la droga arruina la vida de familias enteras y no podemos resignarnos ni aceptar esta realidad como algo natural. Que la problemática del narcotráfico no sólo afecta a la salud y la seguridad ciudadana, sino que importa una violación a la soberanía nacional en tanto se trata de un crimen cuya naturaleza es claramente transnacional".
- [124] Véase el Decreto 342/2016 del 12 de febrero de 2016 publicado en el *Boletín Oficial de la República Argentina*, disponible en www.boletinoficial.gob.ar (consultado: 22/5/2016).
- [125] Véase "Hollande: 'Macri tiene el apoyo de Francia para luchar contra el narcotráfico'", *Infobae*, 24 de febrero de 2016.
- [126] Véase "Patricia Bullrich se reunió con el titular de la DEA para 'reforzar el trabajo sobre el narcotráfico'", *Infobae*, 27 de febrero de 2016.
- [127] Véase "Palabras del Presidente Mauricio Macri en la 134ª apertura...", cit.

- [128] Véase "La lucha contra el narcotráfico, eje de discusión entre presidentes de Argentina y Paraguay", *Los Andes*, 15 de marzo de 2016.
- [129] Véase "Hoja informativa: Relación entre Estados Unidos y Argentina", disponible en ar.usembassy.gov (consultado: 22/5/2016).
- [130] Véase la página del Ministerio de Defensa donde se hace tal afirmación en www.mindef.gov.ar (consultado: 22/5/2016).
- [131] Véase "Fuerzas Comando 2016", disponible en www.southcom.mil (consultado: 22/5/2016). El país ya había participado en los ejercicios Fuerzas Comando 2015 realizado en Guatemala, pero no participó en Fuerzas Comando 2014, 2012 y 2011.
- [132] Véase "Día del Ejército: Macri pidió que "las FFAA se adapten a las demandas del siglo XXI", *Telam*, 30 de mayo de 2016, disponible en www.telam.com.ar (consultado: 22/5/2016).
- [133] Véase el Decreto 656/2016 del 6 de mayo de 2016, publicado en el *Boletín Oficial de la República Argentina*, disponible en www.boletinoficial.gob.ar (consultado: 2/6/2016).
- [134] Véase "Cumbre binacional entre la Argentina e Israel sobre seguridad, terrorismo y narcotráfico", *Infobae*, 30 de mayo de 2016.
- [135] Véase Ministerio de Seguridad, "Argentina sin narcotráfico", disponible en www.minseg.gob.ar (consultado: 3/9/2016).
- [136] Véase la Ley 27.301 del 8 de noviembre de 2016, en el *Boletín Oficial de la República Argentina*, disponible en www.boletinoficial.gob.ar (consultado: 10/11/2016).
- [137] Véase Elijah Wolfson y David Yanofsky, "One in Every Five Americans Is About to Get Legally High AF after this Election", disponible en qz.com (consultado: 10/11/2016).

Bibliografía

- Administración para el Control de Drogas (DEA) (2015), *2015 National Drug Threat Assessment Summary*, Washington DC, U.S. Department of Justice.
- Arrieta, C. G. y otros (1990), *Narcotráfico en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo–Uniandes.
- Asociación Nacional de Instituciones Financieras (1979), *Marihuana: Legalización o represión*, Bogotá, Biblioteca ANIF.
- Bagley, B. M. (1988), "The New Hundres Years War? U.S. National Security and the War on Drugs in Latin America", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 30, nº 1.
- (2001), "Narcotráfico, violencia política y política exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los noventa", *Colombia Internacional*, nº 49-50, febrero.
- (2004), "Globalisation and Latin American and Caribbean Organised Crime", *Global Crime*, vol. 6, nº 1.
- Bagley, B. M. y J. G. Tokatlían (1992), "Dope and Dogma: Explaining the Failure of U.S.-Latin American Drug Policies", en J. Hartlyn, L. Schoultz y A. Varas (eds.), *The United States and Latin America in the 1990s: Beyond the Cold War*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Barra, A. (2013), "La política de drogas en México: Prevención, reducción de daños y reasignación presupuestal", *Perspectivas*, nº 1, agosto, p. 5.

— (2015), "Política de drogas en América Latina: Obstáculos y próximos pasos", *Nueva Sociedad*, nº 255, enero-febrero.

Barrett, D. y otros (2007), "Recalibrating the Regime: The Need for a Human Rights-Based Approach to International Drug Policy", *Beckley Foundation Drug Policy Programme Report*, nº 13.

Bataillon, G. (2015), "Narcotráfico y corrupción: Las formas de la violencia en México en el siglo XXI", *Nueva Sociedad*, nº 255, enero-febrero.

Bergtora Sandvik, K. y K. Hoelscher (2016), "Is the War on Drugs a 'Humanitarian Crisis'?", *PRIO Policy Brief*, febrero.

Bernal, J. L. (2015), "Colombia e Israel bajo la administración Uribe: Compañeros en la guerra global contra el terrorismo", *Colombia Internacional*, nº 84, mayo-agosto.

Bessant, J. (2008), "From 'harm minimization' to 'zero tolerance' drug policy in Australia: How the Howard government changed its mind", *Policy Studies*, vol. 29, nº 2.

Bewley-Taylor, D. (2006), "Getting High on the Policy Agenda: Europe, the U.S. and the Future of the Global Drug Prohibition Regime", *Journal of Transatlantic Studies*, vol. 4, nº 1.

— (2012), 'Towards a Revision of the UN Drug Control Conventions: The Logic and Dilemmas of Like-Minded Groups', *TNI/IDPC Series on Legislative Reform of Drug Policies*, nº 19, marzo.

Björnehed, E. (2004), "Narco-Terrorism: The Merger of the War on Drugs and the War on Terror", *Global Crime*, vol. 3, nº 3-4.

Blomqvist, J. (2015), "Sweden's 'War on Drugs' in the Light of Addicts' Experiences", disponible en www.misbrugsnet.dk (consultado: 4/10/2015).

Bouley, E. E., Jr. (2001), "The Drug War in Latin America: Ten Years in a Quagmire", en J. Berger y E. L. Jensen (eds), *Drug*

War, American Style: The Internationalization of Failed Policy and Its Alternatives, Nueva York, Routledge.

Brisco, I. y P. Kalkman (2016), "The New Criminal Powers", *Conflict Research Unit Report*, enero.

Brown, R. S. (2007), "Shooting Down Civilian Aircraft: Illegal, Immoral and Just Plane Stupid", *Reveu Québécoise de Droit International*, vol. 20, n° 1.

Buxton, J. (2008), "The Historic Foundations of the Narcotics Drug Control Regime", *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 4553, marzo.

— (2015), "Drugs and Development: The Great Disconnect", *Global Drug Policy Observatory Policy Report*, n° 2, enero.

Caiuby Labate, B. y C. Cavarero (eds.) (2014), *Prohibition, Religious Freedom, and Human Rights: Regulating Traditional Drug Use*, Heidelberg, Springer.

Camarotti, A. C. (2014), "Individually together. Tensions in youth identity related to ecstasy consumption and *dance* culture", *Apuntes de Investigación del CECYP*, año XVII, n° 24.

Carpenter, T. G. (2015), "Designer Drugs: A New Futile Front in the War on Illegal Drugs", *CATO Policy Analysis*, n° 774.

Carrió, E. (2009), "Algo prepara Kirchner para diciembre", disponible en www.perfil.com (consultado: 10/5/2016).

Caulkins, J. P., P. Reuter, M. Y. Iguchi y J. Chiesa (2005), *How Goes the 'War on Drugs'? An Assessment of U.S. Drug Problems and Policy*, Santa Monica, RAND Corporation.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2015), *El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos: La experiencia del continente americano*, Buenos Aires, CELS.

— (2016), *Derechos humanos en la Argentina. Informe 2016*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Chatwin, C. (s.f.), "Mixed Messages from Europe on Drug Policy Reform: The Cases of Sweden and the Netherlands", disponible en www.brookings.edu (consultado: 3/4/2016).

Chepesiuk, R. (1999), *The War on Drugs: An International Encyclopedia*, Santa Barbara, ABC-CLIO, pp. 261-262.

Chermak, S. M. (1997), "The Presentation of Drugs in the News Media: The News Sources Involved in the Construction of Social Problems", *Justice Quarterly*, vol. 14, nº 4.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2009), *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, Washington DC, Organización de Estados Americanos.

Clark, C. D. y E. Dufton (2015), "Peter Bourne's Drug Policy and the Perils of a Public Health Ethic, 1976-1978", *American Journal of Public Health*, vol. 105, nº 2.

Clarke, C. (2006), "Politics, Violence and Drugs in Kingston, Jamaica", *Bulletin of Latin American Research*, vol. 25, nº 3.

Cohen, H. (2012), "The New Narco State", disponible en foreignpolicy.com (consultado: 10/5/2016).

Cottam, M. L. (1994), *Images and Intervention: U.S. Policies in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Crick, E. (2012), "Drugs as an Existential Threat: An Analysis of the Securitization of Drugs", *International Journal of Drug Policy*, vol. 23, nº 5.

Cuenca, D. O. (2014), "Cuestiones relativas a la (in)seguridad en la provincia de Santa Fe. Análisis teórico-político", *Perspectivas*, nº 8.

Departamento de Estado de los Estados Unidos (2016), *International Narcotics Control Strategy Report*, vol. II, Washington DC, US Department of State, p. 66.

Dodd, R. y J. Hoody (2002), "Enron. Derivatives and the Damage Done", Washington DC, Special Policy Brief, Derivatives Study Center, 12 de marzo, disponible en www.financialpolicy.org (consultado: 5/2/2016).

Dolan, Ch. J. (2005), "United States' Narco-Terrorism Policy: A Contingency Approach to the Convergence of the War on Drugs and Against Terrorism", *Review of Policy Research*, vol. 22, nº 4.

Durán Martínez, A. (2007), "Organized Crime, the State and Democracy: The Cases of Central America and the Caribbean", *FRIDE Conference Report*, nº 1, mayo.

Eaton, E. (2008), "Paradoxes of Police Reform: Federalism, Parties, and Civil Society in Argentina's Public Security Crisis", *Latin American Research Review*, vol. 43, nº 3.

Enciso, F. (2009), "Régimen global de prohibición, actores criminalizados y la cultura del narcotráfico en México durante la década de 1970", *Foro Internacional*, vol. XLIX, nº 3.

Espinosa, V. y D. B. Rubin (2015), "Did the Military Interventions in the Mexico Drug War Increase Violence", *The American Statistician*, vol. 69, nº 1.

Estrada Álvarez, J. (ed.) (2001), *Plan Colombia: Ensayos críticos*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2014), *Financing Drug Policy in Europe in the Wake of the Economic Recession*, Luxemburgo, Office of the European Union, p. 14.

— (2016), *EU Drug Markets Report: In-Depth Analysis*, Luxemburgo, Office of the European Union.

Eventon, R. (2013), "Haciendo la vista gorda: Corrupción y violencia relacionada con las drogas en Rosario", *TNI Serie Mercados de Drogas y Violencia*, nº 1, diciembre.

Eventon, R. y D. Bewley-Taylor (2016), *An Overview of Recent Changes in Cocaine Trafficking Routes into Europe*, Lisboa, EMCDDA.

Farer, T. (1999), "Conclusion. Fighting Transnational Organized Crime: Measures Short of War", en T. Farer (ed.), *Transnational Crime in the Americas*, Nueva York, Routledge.

Feickert, A. (2005), "U.S. Military Operations in the Global War on Terrorism: Afghanistan, Africa, the Philippines, and Colombia", *CRS Report for Congress*, febrero
— (2006), "U.S. Special Operations Forces (SOF): Background and Issues for Congress", *CRS Report for Congress*, abril.

Friesendorf, C. (2007), *US Foreign Policy and the War on Drugs: Displacing the Cocaine and Heroin Industry*, Nueva York, Routledge.

Friman, H. R. (1995), *Narcodiplomacy: Exporting the US War on Drugs*, Ithaca, Cornell University Press.

Galen Carpenter, T. y R. Channing Rouse (1990), "Perilous Panacea: The Military in the War on Drugs", *Cato Policy Analysis*, nº 128, febrero.

Galeotti, M. (2015), "Narcotics and Nationalism: Russian Drug Policies and Futures", disponible en www.brookings.edu (consultado: 7/5/2016).

Gallagher, P. (2013), "Organised Crime Surge in EU: Smuggling, Counterfeit and Internet Abuse-ale in a Day's Work for Europol", disponible en www.independent.co.uk (consultado: 6/10/2015).

Gallahue, P. (2015b), *Drugs and the Death Penalty*, Nueva York, Open Society Foundation, p. 6.

Gallahue, P. y R. Lines (2015a), *The Death Penalty for Drug Offences: Global Overview 2015*, Londres, Harm Reduction

International, p. 6.

George, A. L. (1991), *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War*, Washington DC, United States Institute of Peace Press.

Gettman, J. (2006), "Marijuana Production in the United States", *Bulletin of Cannabis Reform*, diciembre 2006.

Goldstein, P. J. (1985). "The Drugs/Violence Nexus: A Tripartite Conceptual Framework", *Journal of Drug Issues*, vol. 15, nº 4.

Gomes, F. C., A. Guerra de Andrade, R. Izbicki, A. Moreira-Almeida y L. Garcia de Oliveira (2013), "Religion as a Protective Factor against Drug Use among Brazilian University Students: A National Survey", *Revista Brasileira de Psiquiatria*, vol. 35, nº 1.

Gomis, B. (2014), "Illicit Drugs and International Security: Towards UNGASS 2016", *Chatham House Briefing Paper*, febrero.

González, J. (2014), "La democratización del narcotráfico", *Revista Encrucijada Americana*, año 7, nº 1.

Grauber, C. (2007), *Drugs and Conflict: How the Mutual Impact of Illicit Drug Economies and Violent Conflict Influences Sustainable Development, Peace and Stability*, Eschborn, GTZ, p. 17.

Greenwald, G. (2009), *Drug Criminalization in Portugal: Lessons for Creating Fair and Successful Drug Policies*, Washington DC, Cato Institute.

Gutkin, S. (1994), "DEA Agent Attacks Colombia as Narco-Democracy", *The Washington Post*, 1º de octubre.

Hirschman, A. (1991), *Retóricas de la intransigencia*, México, FCE.

Hirschon Weiss, C. (1999), "La investigación de políticas: ¿Datos, ideas o argumentos?", en P. Wagner, C. Hirschon Weiss, B.

Wittrock y H. Wollman (comps.), *Ciencias sociales y estados modernos: experiencias nacionales e incidencias teóricas*, México DF, FCE, p. 381.

Holmes, J. S., S. Amin Gutiérrez de Piñeres y K. M. Curtin (2006), "Drugs, Violence, and Development in Colombia: A Department-Level Analysis", *Latin American Politics & Society*, vol. 48, nº 3, otoño.

Hopenhayn, M. (2002), "Droga y violencia: Fantasmas de la nuevo metrópoli latinoamericana", *Polis*, nº 3, p. 13.

Howdon, J. E. (2001), "The Role of Presidential Rhetoric in the Creation of a Moral Panic: Reagan, Bush, and the War on Drugs", *Deviant Behavior: An Interdisciplinary Journal*, nº 2.

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) (2001), *El plan Colombia y la internacionalización del conflicto*, Bogotá, Planeta.

Jelsma, M. (2003), "Drugs in the UN System: The Unwritten History of the 1998 United Nations General Assembly Special Session on Drugs", *International Journal of Drug Policy*, vol. 14, nº 2.

Kar, D. y S. Freitas (2012), *Illicit Financial Flows From Developing Countries: 2001-2010*, Washington DC, Center For International Policy, p. 38.

Krasner, S. D. (1983), "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", en S. D. Krasner (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, p. 2.

Kilmer, B. (2015), "The 10 Ps of Marijuana Legalization", disponible en www.rand.org (consultado: 10/11/2015).

Laserna, R. (1997), "La economía de la coca en Bolivia: Cinco preguntas y una duda", en M. Hopenhayn (comp.), *La grieta de*

las drogas: Desintegración social y políticas públicas en América Latina, Santiago de Chile, Cepal.

Levine, H. G. y C. Reinerman (1991), "From Prohibition to Regulation: Lessons from Alcohol Policy for Drug Policy", *The Milbank Quarterly*, vol. 69, nº 3, pp. 464-465.

Mabry, D. (ed.) (1989), *The Latin American Narcotics Trade and US National Security*, Westport, Greenwood Press.

MacCoun, R. J. y P. Reuter (2001), *Drug War Heresies: Learning from Other Vices, Times & Places*, Cambridge, Cambridge University Press.

Maihold, G. y R. Córdova Macías (coords.) (2014), *Violencia, delincuencia y seguridad pública en América Latina*, México DF, Cenzontle.

Mansoor Murshed, S. (2005), "Quantitative Restrictions on the Flow of Narcotics: Supply and Demand Restraints in a North-South Macro-Model", *Defence and Peace Economics*, vol. 16, nº 5, octubre.

Manzano, V. (2014), "Política, cultura y el 'problema de las drogas' en la Argentina, 1960-1980s", *Apuntes de Investigación del CECYP*, año XVII, nº 24, p. 24.

McGaw, D. (1991), "Governing Metaphors: The War on Drugs", *The American Journal of Semiotics*, vol. 8, nº 3.

Mendes, P. (2007), "Fighting the Drugs War: The Role of Prohibitionist Groups in Australian Illicit Drugs Policy", *Practice Reflexions*, vol. 2, nº 1.

Messina, J. P. y P. L. Delamater (2006), "Defoliation and the War on Drugs in Putumayo, Colombia", *International Journal of Remote Sensing*, vol. 27, nº 1, enero.

Meyer, P. J. (2016), "U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: Recent Trends and FY2016 Appropriations",

CRS Report for Congress, enero.

Millard, G. H. (1996-1997), "Drugs and Corruption in Latin America", *Dickenson Journal of International Law*, vol. 167, nº 15.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2014), "Sistema nacional de estadísticas sobre ejecución de penas. Informe 2014", disponible en www.jus.gob.ar (consultado: 7/5/2016).

Ministerio de Seguridad de la Nación (2016), "Estadísticas criminales de la república Argentina, Año 2015", Informe abril de 2016, pp. 25-27, disponible en estadisticascriminales.minseg.gob.ar (consultado: 7/5/2016).

Ministerio del Interior (2009), *Estrategia nacional sobre drogas 2009-2018*, Santiago de Chile, Ministerio del Interior, p. 19.

Ministerio del Interior y de Justicia (2010), *Política nacional contra las drogas*, Bogotá, Ministerio del Interior y de Justicia, p. 51.

Musto, D. F. y P. Korsmeyer (2002), *The Quest For Drug Control: Politics and federal Policy in a Period of Increasing Substance Abuse, 1963-1981*, New Haven, Yale University Press.

Naciones Unidas (2014), *Informe mundial sobre las drogas*, Nueva York.

Navarrete-Frías, C. y F. E. Thoumi (2005), "Illegal Drugs and Human Rights of Peasants and Indigenous Communities: The Case of Peru", *UNESCO Policy Papers*, nº 13.

Naylor, R. T. (1999), "Wash-out: A Critique of Follow-the-Money Methods in Crime Control Policy", *Crime, Law & Social Change*, vol. 32, nº 1, p. 75.

Office of National Drug Control Policy (2015), *Cocaine Smuggling in 2013*, Washington DC, ONDCP, p. 9.

- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2007), *Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada*, Slovakia, United Nations Publication.
- (2011), *Estimating Financial Flows Resulting from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes*, Viena, United Nations.
- (2014), *The Illicit Drug Trade Through South-Eastern Europe*, Viena, United Nations, p. 95.
- (2015), *World Drug Report 2015*, Nueva York, United Nations.
- Oleskiewicz-Peralba, M. (2010), "El narcotráfico y la religión en América Latina", *Revista del CESLA*, vol. 1, nº 13.
- Olmo, R. del (1992), "Herbicidas y derechos humanos en América Latina", en *¿Prohibir o domesticar? Políticas de drogas en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Olsson, B. (2002), "Swedish Drug Policy in the Twenty-First Century: A Policy Model Going Astray", *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, vol. 582, nº 1.
- Orama, J. L. (2001), *U.S. Military Evolution in Counternarcotics Operations in Latin America*, Carlisle, U.S. Army War College.
- Orlova, A. V. (2009), "The Russian 'War on Drugs'", *Problems of Post-Communism*, vol. 56, nº 1.
- Paoli, L. y C. Fijnaut (2006), "Organized Crime and Its Control Policies", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 14, nº 3.
- Paoli, L., V. A. Greenfield y P. Reuter (2012), "Change is Possible: The History of the International Drug Control Regime and Implications for Future Policymaking", *Substance Use & Misuse*, nº 47, p. 926.
- Parfitt, T. (2011), "Russia Defies Growing Consensus with Declaration of 'Total War on Drugs'", disponible en www.theguardian.com (consultado: 4/10/2015).

Payan, T. (2006), "The Drug War and the U.S.-Mexico Border: The State of Affairs", *South Atlantic Quarterly*, vol. 105, nº 4, otoño.

Peceny, M. y M. Durnan (2006), "The FARC's Best Friend: U.S. Antidrug Policies and the Deepening of Columbia's Civil War in the 1990s", *Latin American Politics & Society*, vol. 48, nº 2.

Pereira, P. (2015), "Os Estados Unidos e a ameaça do crime organizado transnacional nos anos 1990", *Revista Brasileira de Política Internacional*, enero-junio.

Pérez-Rayón Elizundia, N. (2006), "Iglesia Católica, Estado y narcotráfico: Un desafío hacia el siglo XXI", *Sociológica*, vol. 21, nº 52.

Perret, A. (2012-2013), "Privatization of the War on Drugs in Mexico and Colombia", *Interdisciplinary Journal of Human Rights Law*, vol. 7, nº 1.

Pettitt-Schieber, B. (2012), "El 'Amanecer Verde': La legalización de la marihuana en Uruguay en el contexto del movimiento regional contra la prohibición", invierno, disponible en digitalcollections.sit.edu (consultado: 8/2/2016).

Pisani, F., N. Saltalamacchia, A. B. Tickner y N. Barnes (coords.) (2007), *Redes transnacionales en la cuenca de los huracanes: Un aporte a los estudios interamericanos*, México, Porruá – ITAM.

President's Commission on Organized Crime (1986), *Report to the President and the Attorney General. America's Habit: Drug Abuse, Drug Trafficking, and Organized Crime*, Washington DC, U.S. Government Printing Office.

Procuraduría de Narcocriminalidad (2014), *Informe estadístico sobre narcocriminalidad*, Buenos Aires, Procuraduría General de la Nación, p. 7.

— (2016), *Informe estadístico sobre narcocriminalidad*, Buenos Aires, Procuraduría General de la Nación, p. 13.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2011), *Desarrollo centrado en las personas. El PNUD en acción: Informe anual 2010-2011*, Nueva York, PNUD.

Reinarman, C. (1994), "The Social Construction of Drug Scares", en P. A. Adler y P. Adler (eds.), *Constructions of Deviance: Social Power, Context, and Interaction*, Boston, Wadsworth Publishing Co.

Reuter, P. (2013), "Why Has U.S. Drug Policy Changed so Little over 30 Years?", *Crime and Justice*, vol. 42, nº 1, 20.

Reuter, P. y otros (2009), *Assessing Changes in Global Drug Policies, 1998-2007*, Santa Monica, RAND Corporation.

Rojas, I. (2005), "Política antidrogas, derechos humanos y democracia en Perú", en C. A. Youngers y E. Rosin (eds.), *Drogas y democracia en América Latina: El impacto de la política de Estados Unidos*, Buenos Aires, Biblos - WOLA.

Rosen, L. W. (2015), "International Drug Control Policy: Background and U.S. Responses", *CRS Report for Congress*, marzo.

Rossi, D. y otros (2012), "Changes in time-use and drug use by young adults in poor neighbourhoods of Greater Buenos Aires, Argentina, after the political transitions of 2001-2002: Results of a survey", *Harm Reduction Journal*, vol. 8, nº 2.

Russell, R. y J. G. Tokatlian (1986), "Argentina y la crisis centroamericana (1976-1985)", *Documentos e Informes de Investigación FLACSO*, nº 36, abril.

Rydell, C. P. y S. S. Everingham (1994), *Controlling Cocaine: Supply Versus Demand Programs*, Santa Monica, RAND Corporation.

Sacco, L. N. y K. Finklea (2014), "Synthetic Drugs: Overview and Issues for Congress", *CRS Report*, agosto.

Sain, M. (2002), "Nuevos horizontes, nuevos dilemas: Las 'nuevas amenazas' y las fuerzas armadas en la Argentina democrática", *Desarrollo Económico*, vol. 42, nº 166, p. 263.

— (2009), "El fracaso del control de las drogas ilegales en la Argentina", *Nueva Sociedad*, nº 122, julio-agosto, pp. 145-146.

— (2015), *La regulación del narcotráfico en la provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, UMET.

Sanders, R. (2003), "Crime in the Caribbean: An Overwhelming Phenomenon", *The Round Table*, vol. 370, julio.

Sanderson, T. M. (2004), "Transnational Terror and Organized Crime: Blurring the Lines", *SAIS Review*, vol. XXIV, nº 1, invierno-primavera.

Scarpacci, M. (2015), "Ciudades estratégicas: Entre el extractivismo y el narcotráfico. La violencia en el paradigmático caso de la ciudad de Rosario", *Revista de Direito da Cidade*, vol. 7, nº 4.

Scherlen, R. (2012), "The Never-Ending Drug War: Obstacles to Drug War Policy Termination", *PS: Political Science and Politics*, vol. 45, nº 1, p. 73.

Schievenini Stefanoni, J. D. (2013), "La prohibición de las drogas en México (1912-1929)", *URVIO. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, nº 13, junio.

Schrad, M. L. (2010), *The Political Power of Bad Ideas: Networks, Institutions and the Global Prohibition Wave*, Nueva York, Oxford University Press, p. 78.

Scott, P. D. y J. Marshall (1991), *Cocaine Politics: Drugs, Armies, and the CIA in Central America*, Berkeley, University of California Press.

- Sedronar (2011a), "Algunos análisis económicos sobre las sustancias psicoactivas en la Argentina", Buenos Aires, Observatorio Argentino de Drogas.
- (2011b), "Tendencia en el consumo de sustancias psicoactivas en la Argentina 2004-2010", Buenos Aires, Observatorio Argentino de Drogas, junio.
- (2012), "Estudio nacional sobre consumo de sustancias psicoactivas y su relación con la comisión de delitos en adolescentes judicializados", Buenos Airesm Observatorio Argentino de Drogas, junio, p. 5.
- (2014), "Principales indicadores relativos al consumo de sustancias psicoactivas", Buenos Aires, Observatorio Argentino de Drogas, agosto.
- (2016), "Análisis del consumo de marihuana en población escolar", Buenos Aires, Observatorio Argentino de Drogas, febrero.
- Shaw, A. y otros (2007), "Drugs and Poverty: A Literature Review", informe del Scottish Drugs Forum, marzo, disponible en www.dldocs.stir.ac.uk (consultado: 4/10/2015).
- Smith, P. (1992), "The Political Economy of Drugs: Conceptual Issues and Policy Options", en P. Smith (ed.), *Drug Policy in the Americas*, Boulder, Westview Press.
- Stares, P. B. (1996), *Global Habit: The Drug Problem in a Borderless World*, Washington DC, Brookings Institution, p. 10.
- Stier, E. H. y P. R. Richards (1987), "Strategic Decision Making in Organized Crime Control: The Need for a Broadened Perspective", en H. Edelhertz (ed.), *Major Issues in Organized Crime Control*, Washington DC, U.S. Department of Justice.
- Strange, S. (1996), *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.

Syal, R. (2009), "Drug Money Saved Banks in Global Crisis, Claims UN Advisor", disponible en www.theguardian.com (consultado: 4/10/2015).

Swartnström, N. y Y. He (2006), "China's War on Narcotics: Two Perspectives", *Central Asian-Caucasus Institute Silk Road Studies Program Paper*, diciembre.

Sweeney, J. (1995), "Colombia's Narco-Democracy Threatens Hemispheric Security", *The Heritage Foundation Backgrounder*, nº 1028, 21 de marzo.

Szabó de Carvalho, I. (2013), "Latin America Awakes: A Review of the New Drug Policy Debate", *NOREF Report*, octubre.

Szabó de Carvalho, I., J. C. Garzón y R. Muggah (2013), "Citizen Security Rising: New Approaches to Addressing Drugs, Guns, and Violence in Latin America", *NOREF Report*, julio.

Tappan, J. A. (teniente coronel) (1998), *Military Involvement in the War on Drugs: "Just Say No"*, Carlisle, U.S. Army War College.

Testa, M. y R. Eventon (2016), "Vulnerable Youth and Drug Trafficking in Rosario, Argentina: Between Stigmatisation and Social Control", *GDPO Situation Analysis*, febrero.

Thoumi, F. E. (2015), *Debates y paradigmas de las políticas de drogas en el mundo y los desafíos para Colombia*, Bogotá, Academia Colombiana de Ciencias Económicas.

Tokatlian, J. G. (2013), "Latin America and the Drug Issue: Searching for Change", *NOREF Report*, diciembre.

— (2014a), "Drogas y religión", disponible en www.pagina12.com.ar (consultado: 10/11/2015).

— (2014b), "La Argentina y las etapas del narcotráfico", disponible en www.lanacion.com.ar.

— (2015a), "Debatir (en serio) sobre drogas", disponible en www.pagina12.com.ar.

— (2015b), "The War on Drugs and the Role of SOUTHCOM", en B. M. Bagley y J. D. Rosen (eds.), *Drug Trafficking, Organized Crime, and Violence in the Americas Today*, Gainesville, University Press of Florida.

— (2016), "La Argentina y el terrorismo", disponible en www.pagina12.com.ar.

Traverton, G. F. (1989), *Combating Cocaine in the Supplying Countries: Challenges and Strategies. A Conference Report*, Boston, World Peace Foundation, julio.

Travis, J., B. Western y S. Redburn (eds.) (2014), *The Growth of Incarceration in the United States: Exploring Causes and Consequences*, Washington DC, National Academic Press.

U.S. Congress, Select Committee on Narcotics Abuse and Control (1979), *Fact Finding Mission to Colombia and Puerto Rico*, Washington DC, U.S. Government Printing Office.

U.S. Department of Justice (2010), *National Drug Threat Assessment 2010*, Washington DC, U.S. Government Printing Office.

U.S. Department of Treasury (2015), *National Money Laundering Risk Assessment 2015*, Washington DC, U.S. Department of Treasury.

U.S. General Accountability Office (2005), *Drug Control: Air Bridge Denial Program in Colombia Has Implemented New Safeguards, but Its Effect on Drug Trafficking Is Not Clear*, Washington DC, U.S. GAO.

— (2012), *Counternarcotics Assistance: U.S. Agencies Have Allotted Billions in Andean Countries, but DOD Should Improve Its Reporting of Results*, Washington DC, U.S. GAO.

— (1988), *Drug Control: U.S.-Supported Efforts in Colombia and Bolivia*, Washington DC, U.S. Government Printing Office.

United Nations Development Program (2015), *Addressing the Development Dimensions of Drug Policy*, Nueva York, UNDP.

Uprimny Yepes, R., D. E. Guzmán y J. Parra Norato (2012), *La adicción punitiva: La desproporción de leyes de drogas en América Latina*, Bogotá, Dejusticia.

Varese, F. (2011), *Mafias on the Move: How Organized Crime Conquers New Territories*, Princeton, Princeton University Press.

Vásquez, A. (2014), "Políticas públicas en materia de drogas en Argentina: Políticas de estigmatización y sufrimiento", *Saúde Debate*, vol. 38, nº 103.

Velasco, J. L. (2005), "Drogas, seguridad y cambio político en México", *Nueva Sociedad*, nº 198, julio-agosto.

Vital da Cunha, C. (2009), "Da Macumba às Campanhas de Cura e Libertacao: A Fé dos Traficantes de Drogas em Favelas no Rio de Janeiro", *Tomo*, nº 14, enero-junio.

Waeber, O. (1995), "Securitization and Desecuritization", en R. D. Lipschutz (ed.), *On Security*, Nueva York, Columbia University Press.

Walsh, J. y G. Ramsey (s.f.), "Uruguay's Drug Policy: Major Innovations, Major Challenges", disponible en www.youthmetro.org (consultado: 8/2/2016).

Walther, M. F. (2012), "Insanity: Four Decades of U. S. Counterdrug Strategy", *Carlisle Papers*, diciembre.

Weiss, Carol Hirschon (1999), "La investigación de políticas: ¿Datos, ideas o argumentos?", en Peter Wagner, Carol Hirschon Weiss, Björn Wittrock y Helmut Wollman (comps.), *Ciencias sociales y estados modernos: Experiencias Nacionales e incidencias teóricas*, México, FCE.

Werb, D. y otros (2013), "The Temporal Relationship Between Drug Supply Indicators: An Audit of International Government Surveillance Systems", *BMJ Open*, vol. 3, nº 9, disponible en www.bmjopen.bmj.com (consultado: 5/2/2016).

West Africa Commission on Drugs (2014), "Not Just in Transit: Drugs, the State, and Society in West Africa", disponible en www.unodc.org (consultado: 7/5/2016).

Wilkinson, R. y K. Pickett (2010), *The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Society Stronger*, Nueva York, Bloomsbury Press.

Windybank, S. (2007), "Papua New Guinea: The Pacific First Narco-State?", *Policy*, vol. 23, nº 1, otoño.

Yates, C. (2014), "El crecimiento de narcotráfico en Rosario: violencia disciplinada y la resistencia social frente a este sistema / The Growth of Narcotrafficking in Rosario: Disciplined Violence and the Social Resistance to Resist this System" (2014), Independent Study Project (ISP) Collection, Paper 2005, disponible en digitalcollections.sit.edu (consultado: 7/5/2016).