

BOLIVIA, COLOMBIA Y URUGUAY: LOS PAÍSES IMPULSORES DEL CAMBIO AL TRATAMIENTO DE LAS DROGAS ILÍCITAS EN AMÉRICA LATINA*

DANIELA ARIAS LEDESMA**
WILLIAM JOSÉ CÁCERES BERNAL***

RESUMEN

En este texto se brinda una aproximación teórica y empírica, describiendo el tratamiento que le han dado Bolivia, Colombia y Uruguay al problema de seguridad y drogas, a partir de nuevos enfoques contrapuestos al enfoque prohibicionista y la convocatoria a un nuevo debate de cooperación entre Estados para combatirla. Para este propósito, el presente artículo se desarrolla a partir de la identificación del estímulo para el cambio que dichos gobiernos significaron para la región latinoamericana; a partir del método cualitativo explicativo, y la metodología propia del estudio de caso partiendo de un análisis hermenéutico a estudios previos y documentos estatales e internacionales. Para ello, se describe un contexto sobre el tratamiento internacional de la política antidroga; se observa la reforma constitucional de 2009 en Bolivia que trajo consigo un cambio de enfoque en la materia; se observan los cambios que implicó la incidencia diplomática internacional durante el gobierno de Juan Manuel Santos (2010 - 2018) respecto de la política antidrogas; y se describe el proceso de legalización para la producción, venta y uso recreativo y medicinal de cannabis para los ciudadanos de Uruguay (2013) durante el gobierno de José (Pepe) Mujica (2010 - 2015), por último se presentarán las conclusiones.

PALABRAS CLAVE

Guerra contra las drogas, narcotráfico, prohibicionismo, cannabis, coca y legalización.

* Este ejercicio investigativo es producto de las reflexiones que surgen tras los encuentros del curso de América Latina en el contexto mundial, del pregrado de ciencias políticas de la Universidad de Antioquia. Motivados en ahondar en el tema de seguridad y guerra contra las drogas presentado en el curso.

** Estudiante del pregrado de Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.

*** Estudiante del pregrado de Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Arias, D. y Cáceres, W. (2019). Bolivia, Colombia y Uruguay: los países impulsores del cambio al tratamiento de las drogas ilícitas en América Latina. *Revista de Estudiantes de Ciencia Política*, 15-16, 11-26.

INTRODUCCIÓN

La economía latinoamericana, como las demás economías en las distintas regiones del planeta, se ha transformado y dinamizando a partir de diferentes actividades económicas, nuevos mercados y productos de consumo debido a los avances industriales o la expansión histórica de los distintos conocimientos culturales. Además, en el marco de la dinámica capitalista, se ha tratado de tomar cada práctica o producto para el consumo en búsqueda del enriquecimiento. De esta manera, es a partir de dichas dinámicas que puede hablarse actualmente del consumo de sustancias psicoactivas. Ello, toda vez que, si bien en distintos territorios del planeta el consumo de muchas de estas sustancias ha sido de tradición ancestral, como el cannabis, la amapola, el opio y la coca, de origen natural¹, la experimentación con sustancias químicas ha incorporado a este creciente mercado otro tipo de sustancias psicoactivas, con los derivados de algunas de las anteriores y otras completamente sintéticas. Sin embargo, los perjuicios en la salud y la psiquis humana es lo que ha mantenido en el marco de la ilegalidad la comercialización de estos productos, que en la actualidad se desarrollan a partir del narcotráfico, son criminalizados y dejados al margen al no estar aprobadas y verificadas por los Estados encargados de la misma regulación de la mayoría de los productos transables.

Así las cosas, el desarrollo de este mercado de sustancias psicoactivas o drogas ha trazado un sinnúmero de dinámicas que han transformado otras esferas sociales, al ser rechazadas por el control que puede tener un Estado como se tiene con los demás productos legalmente comercializados, esferas como la

1 Una ampliación de este tema se puede encontrar en: Blanco, M. P. (2017, 07, 18). Representaciones sociales frente a las sustancias psicoactivas desde un enfoque étnico-racial y de género. Estudio exploratorio, Universidad del Valle, Colombia. *Revista de Trabajo Social e intervención social*. Recuperado de <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/handle/10893/12906/Prospectiva24-p.273-301-Representaciones.pdf?sequence=1&isAllowed=y> y Ramos, M.E. (2017). El consumo ancestral de la hoja de coca en los pueblos indígenas de Colombia, Perú y Bolivia como parte de su identidad cultural. *Desbordes - Revista de Investigaciones de la Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades - UNAD*, V. 8 (1), 29 - 38

seguridad, la desigualdad, la salud pública y la estigmatización de los sujetos y Estados ampliaron una situación que se transformó en un problema internacional. De este modo, como lo plantea Sousa (2004) la situación ha trascendido a un “crimen organizado global” que se da a partir de las dinámicas de acción del narcotráfico configurándose en una entidad que opera en red, cuya viabilidad se consolidó a partir de las dimensiones tecnológicas que generan un incremento de la circulación de capitales, información y personas en una escala mundial. En adición, el autor indica que es necesario continuar centrando la atención en los asuntos micro de dichas dinámicas, recurriendo a la observación de sus múltiples formas de operación en cada uno de los contextos en que se extiende su red a través del globo.

En razón a lo anterior, el objetivo general del presente ejercicio investigativo consiste en identificar el cambio en la mirada que Bolivia, Colombia y Uruguay han ido adquiriendo en las últimas décadas a partir del año 2009 hasta el 2016 en materia de seguridad y tratamiento contra las drogas en la región latinoamericana. Para ello, la ruta de desarrollo se plantea en el siguiente orden: en primer lugar, se describe un contexto sobre el tratamiento internacional de la política antidroga; en segundo lugar, se observa la reforma constitucional de 2009 en Bolivia que trajo consigo un cambio de enfoque en la materia; en tercer lugar, se observan los cambios que implicó la incidencia diplomática internacional durante el gobierno de Juan Manuel Santos (2010 - 2018) respecto de la política antidrogas; en cuarto lugar, se describe el proceso de legalización para la producción, venta y uso recreativo y medicinal de cannabis para los ciudadanos de Uruguay (2013) durante el gobierno de José (Pepe) Mujica (2010 - 2015), por último se presentarán las conclusiones.

Para lograr dichos propósitos, se adopta una metodología cualitativa explicativa, entendiéndose que “todos los estudios cualitativos seleccionan sus estudios de caso a partir del efecto, porque a sus seguidores les interesa saber cómo esos casos llegaron al resultado observado.” (Mahoney y Rueschemeyer, citados por Sotomayor A. 2008, p.165). En este sentido, la técnica a emplear será el estudio de caso para el cual, se utilizan los postulados de Marradi, Archenti y Piovani (2007), quienes proponen que dicha técnica se basa en los siguientes factores: El enfoque predominante es el análisis en profundidad, resalta la dificultad de realizar inferencias generalizadas a partir de una sola (o muy pocas) unidades, y lleva los estudios a cabo, en la mayoría de los casos, en el escenario natural donde los actores se relacionan dando lugar a los fenómenos que se intenta estudiar. Cabe resaltar que la técnica de estudio de

caso se preocupa por analizar periodos o estructuras amplias. Es así como, a partir del análisis hermenéutico de documentos oficiales y estudios previos a este se toma una temporalidad inicial desde 2009, año en el que se proclama la constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, hasta 2016 año en el que se firma el Acuerdo de la Habana.

MARCO CONCEPTUAL

El fenómeno de las economías criminales, específicamente el narcotráfico, ha aquejado a los países de América Latina durante décadas y se ha convertido en una de las mayores problemáticas de la región. El presente texto parte de la definición propuesta por Sousa (2004) quien considera que la economía criminal debe ser entendida como un fenómeno que cubre las actividades económicas que, desarrolladas por fuera de los marcos legales, utilizan como mecanismo de gestión de los contratos, el uso racionalizado de la violencia ilegítima — gestionada por particulares — y, como forma de punición, la expropiación o muerte (citado por Giraldo y Naranjo, 2011, p. 17). Lo anterior se traduce en que las organizaciones que actúan bajo las lógicas de la economía criminal, al estar por fuera de los marcos de la institucionalidad estatal, cuentan con la potestad arbitraria de regirse bajo sus propios métodos penales.

Siguiendo los postulados teóricos de Giraldo y Naranjo (2011), el narcotráfico es el eje articulador de otras economías criminales e informales, y la expresión de una cultura permisiva, incómoda con la legalidad y atraída por el enriquecimiento y ascenso social rápido. Es decir, si bien el narcotráfico tiene objetivos claramente definidos, su sustento ideológico no es más que el capitalista y la acumulación de rentas. Sus dinámicas son tan complejas que logran impulsar, acompañar o permear el desarrollo de diversas organizaciones que se dedican a la delincuencia, al igual que se vincula con diversos sectores o actores estatales — fenómeno conocido como corrupción — y con la sociedad civil e incide de forma transversal sobre la mayoría de variables de la economía formal o *legal*. La cadena productiva y comercializadora de sustancias psicoactivas se puede dar en dos sentidos. En primer lugar, a nivel local —microtráfico— y en segundo lugar a nivel internacional —narcotráfico—. Para el desarrollo de dicha cadena se vinculan diversos sectores de la sociedad, desde el campesino que se encarga del cultivo, los vendedores minoristas que generalmente delinquen en los sectores urbanos, quienes transportan dichas sustancias hasta los narcotraficantes y políticos aliados.

Por otro lado, dado que el narcotráfico es una dinámica económica que no se encuentra regulada por la estatalidad, cumple con ciertas leyes básicas de la teoría económica en tanto se rigen por la ley de oferta y demanda. Si se analiza el negocio de las drogas a partir de dichos postulados, es posible comprender aspectos como la alta rentabilidad que dicho negocio trae consigo, pues “las drogas, como todo bien que es demandado por un creciente número de consumidores, tiene el potencial de convertirse en un negocio rentable” (Bergman, 2016, p. 14). Es así como, aspectos sobre la dificultad y el riesgo que implica su comercialización, el control territorial de los cultivos, rutas de transporte locales e internacionales a América del norte, parte de Europa, Asia y otros puntos a nivel global, son aspectos que incrementan las ganancias para quienes se encuentran a la cabeza de las diversas organizaciones criminales que se dedican entre otras a la comercialización internacional de sustancias psicoactivas principalmente de la cannabis y cocaína.

No obstante, tal y como precisa Carlos Medina Gallego, (2012), la más importante arma con que cuenta el narcotráfico no lo constituye su capacidad de fuego, sino, su capacidad de corrupción e infiltración en los circuitos económicos, sociales y políticos, en el que se entrelazan lo legal y lo ilegal. Por ello, esta es una de las principales problemáticas cuando se trata del control o lucha para acabar con el narcotráfico, el consumo de sustancias psicoactivas, las violencias sistemáticas y los delitos de impacto social como el homicidio, hurto, extorsión, entre otros, que surgen a partir de la captación de las rentas ilegales y de la lucha por la subsistencia de las organizaciones delincuenciales en la región.

Tras la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 se dio inicio al régimen internacional de política antidroga. A partir de lo anterior, el narcotráfico es entendido como un asunto de seguridad, específicamente de seguridad nacional. En este orden de ideas, Pastrana y Vera (2018), plantean que:

La idea de la seguridad en sentido tradicional apunta a una necesidad justificada de proteger, a través del uso potencial o real de la violencia física, unos ciertos sujetos, objetos o condiciones frente a otros sujetos, objetos o condiciones estimados como potencial o fácticamente destructivos. [...] La seguridad nacional implica, entonces, fundamentalmente una óptica de protección entre y para los asociados (p. 23).

Para el caso de América Latina, a excepción de Uruguay, los gobiernos nacionales han optado por un enfoque prohibicionista para luchar contra el consumo de sustancias psicoactivas y el narcotráfico, el cual en términos prácticos no ha abonado mayores avances en la disminución de las organizaciones que delinquen en la región, dado que, a través de los años ha logrado posicionarse y mantenerse como una gran productora de sustancias. Asimismo: “Toda la cocaína del mundo proviene de tres países: Bolivia, Perú y Colombia. [...] Grandes producciones para exportación de marihuana se originan en México, Colombia y Paraguay” (Bergman, 2016, p. 19 - 20). Según la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas de los Estados Unidos:

Los programas de reducción de la demanda son los que se enfocan en el tratamiento de consumidores y en la prevención, mientras que los programas de reducción de la oferta se concentran en tres áreas fundamentales: 1) fortalecimiento de la ley, 2) interdicción doméstica y 3) interdicción internacional. [...] hay mayor presupuesto para las actividades de control de la oferta, que además se complementan con el gasto en cooperación internacional para el fortalecimiento de la ley y el control internacional de las drogas ilícitas, lo cual refuerza la lectura que se hace de este asunto como un problema de seguridad nacional y no como uno de salud pública y desarrollo socioeconómico: (Cepeda, 2017, p. 139)

En este sentido, es posible inferir que el enfoque que desde las instituciones estatales en América Latina se ha adoptado para el tratamiento de dicha problemática ha sido insuficiente y no ha logrado cambios estructurales en las sociedades, en la medida en que dicho fenómeno se mantiene a pesar de la cooperación e intervención estatal de países como los Estados Unidos, del aumento de pie de fuerza y de la captura de integrantes de las estructuras delincuenciales, que antes de desaparecer se reestructuran y continúan delinquiendo.

CONTEXTO SOBRE EL TRATAMIENTO INTERNACIONAL DE LA POLÍTICA ANTIDROGA

La distribución y el consumo de drogas ilícitas, en especial del cannabis y la cocaína, ha permeado a una gran cantidad de países alrededor del globo; los cuales suelen categorizarse entre productores que se encuentran fundamentalmente en América Latina dadas las condiciones naturales de la región

y, consumidores que se encuentran ubicados principalmente en América del norte, parte de Europa y Asia.

Al respecto, diversas organizaciones internacionales han buscado la manera de tratar dicho asunto, entendiéndolo cómo un problema de carácter mundial. Siguiendo a Rafael Castro y Nataly Triana (2018):

El modelo punitivo-prohibitivo fue instaurado a nivel global por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1961 (especialmente en el contexto de la guerra contra las drogas declarada por Richard Nixon y radicalizada por Ronald Reagan) con la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. (p. 88)

Fue Estado Unidos quien alertó a la comunidad internacional sobre el incremento en el consumo de sustancias psicoactivas, en especial del cannabis y la cocaína, e impulsó la guerra contra las drogas basada en enfoques prohibicionistas, policiales, que criminalizan tanto la producción y la distribución como el consumo o porte de dichas sustancias. Ante las peticiones de los Estados Unidos, los países de América Latina, no opusieron ningún tipo de resistencia, razón por la cual, en la actualidad, por términos diplomáticos de cooperación internacional la región recibe apoyo económico para mitigar o finalizar la producción, consumo y exportación de sustancias ilícitas. La materialización de este acuerdo, siguiendo a Coral (2018), se dio gracias al Acuerdo Sudamericano de Estupefacientes y Psicotrónicos

El Acuerdo Sudamericano de Estupefacientes y Psicotrónicos (ASEP), firmado en 1972 en Buenos Aires, fue el instrumento regional acordado por agencias internacionales, Estados Unidos y los países latinoamericanos para el combate en términos policiales a la oferta y también a la demanda de aquellas drogas. Toda la región suscribió el acuerdo desde 1972 en adelante. (p. 262)

Tras 26 años de instauración de políticas nacionales y de cooperación internacional, basadas en un tratamiento policial-represivo a la oferta y la demanda de drogas ilícitas se consolida la *Comisión Latinoamericana sobre drogas y democracia (2008)*, la cual posibilitó el cambio en los enfoques para el tratamiento de la guerra antidrogas en la región y rompió el tabú, abriendo el debate en términos prácticos del cambio de perspectiva y la discusión frente a las drogas en la arena internacional. Esta Comisión impulsaba tres

principios: “1) tratar el consumo de drogas como un tema de salud pública; 2) reducir mediante acciones de información y prevención; 3) focalizar la represión sobre el crimen organizado” (Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, s. f., p. 11). Como resultado de este primer paso para la discusión se conformó posteriormente la *Comisión Global de Política de Drogas (2010)*, que en su primer informe *Guerra a las drogas: Informe de la Comisión Global de Política de Drogas (2011)* de manera contundente afirma que

La guerra global a las drogas ha fracasado, con consecuencias devastadoras para individuos y sociedades alrededor del mundo. Cincuenta años después del inicio de la Convención Única de Estupefacientes, y cuarenta años después que el presidente Nixon lanzara la guerra a las drogas del gobierno norteamericano, se necesitan urgentes reformas fundamentales en las políticas de control de drogas nacionales y mundiales. (p. 2)

Es así como los siguientes países diferenciados según sus particularidades son modelos pioneros en el camino por el cambio de paradigma en el tratamiento a la oferta y la demanda de drogas ilícitas en América Latina.

BOLIVIA: REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2009

Bolivia se encuentra ubicado en el centro de Sudamérica, y políticamente se constituye como un estado plurinacional y descentralizado con autonomías; dado que reconoce que en su territorio coexisten varias naciones cuyos orígenes son ancestrales, es decir, previos a la colonización española. No obstante su población incluye indígenas, mestizos, europeos, asiáticos y africanos. Siendo así, cabe resaltar que el país es cuna de diversas concepciones cosmogónicas y conocimientos ancestrales que difieren con las impulsadas por los valores cristianos arraigados a la región latina.

Es así como, la planta de la coca cuenta con ciertas connotaciones particulares. El país posee movimientos o sindicatos cocaleros, entendidos como asociaciones de pequeños productores, pues “los productores de coca están organizados en sindicatos que dan legitimidad a los cocaleros dentro del país y negocian principalmente políticas de erradicación compensada con el Gobierno y las instituciones de ayuda internacional” (Thoumi, 1995, p. 2). En términos culturales: “El discurso sobre la coca en Bolivia hace referencia a ésta como una planta sagrada, un don de Dios y una fuente alimenticia muy valiosa” (Thou-

mi, 1995, p. 2). Sin embargo, la coca se encuentra sumergida en dinámicas de narcotráfico y por ende ha sido atacada por la comunidad internacional en el desarrollo de la guerra contra las drogas.

No obstante, los ingresos económicos han sido diferentes a los recaudados en países como México y Colombia, dado que “los estudios estiman que el tamaño y el valor agregado por la industria ilegal suponen que una parte importante del valor agregado boliviano no se invierte ni se consume en el país.” (Thoumi, p. 2). Si bien el país a través de los años ha producido y consumido coca, en términos prácticos dichas dinámicas han tenido consecuencias diferentes a las que han versado en la región de América Latina, pues:

La industria de la coca y cocaína en Bolivia está asociada solamente a niveles relativamente bajos de violencia, por consiguiente, la sociedad no percibe muchos efectos negativos de la industria, excepto posibles aumentos en consumo de drogas, drogadicción y presión política externa, especialmente por parte de los Estados Unidos. (Thoumi, 1995, p. 3)

La política antidrogas más importante seguida en Bolivia es la ley 1008 de diciembre 28 de 1988, que enmarca toda la política antidrogas boliviana y ordena que la superficie de cocaleras para el consumo tradicional no podrá exceder las 12.000 hectáreas. Posteriormente, en el año 2006 se abrió el debate que adoptó un cambio de enfoque que situó a la hoja de coca en un lugar de protección y reconocimiento ancestral, continuando con la erradicación de la producción de cocaína, donde se destaca la planta como patrimonio cultural de los pueblos indígenas andinos, que ha afianzado los lazos entre los integrantes de los pueblos indígenas entre sí y su relación con el Estado.

Es así como en el 2009, “dentro de los cambios hemisféricos la política de Bolivia *Coca sí, cocaína no*, con la que se legaliza el cultivo y la comercialización de la hoja de coca, sin abandonar la persecución y el castigo penal a quienes produzcan y trafiquen cocaína” (Castro y Triana, 2018, p. 91), se adopta un nuevo enfoque de tratamiento hacia la hoja de coca que posibilita adelantar procesos sobre la titulación de tierras de familias cultivadoras, un registro biométrico de los cultivadores de coca, un registro económico por parte de la unidad de desarrollo económico y social del Estado, la creación de una base de datos de monitoreo sobre los cultivos y las ventas legales de la hoja de coca, nuevos proyectos para diversificar los cultivos y empoderamiento comunitario (Castro y Triana, 2018).

Tras la aplicación de dicha política, el cambio en el enfoque implicó una mejora en cuanto a “las relaciones entre el Estado y sus agricultores, permitido un reconocimiento de la tradición andina que en las políticas anteriores se encontraba invisibilizado y dejado de lado las relaciones de exclusión y discriminación del enfoque prohibicionista” (Castro y Triana, p. 103), marcando la línea de inicio a una de las distintas alternativas que se presentarán en la América Latina. En síntesis, las acciones bolivianas en materia del tratamiento de drogas con su política alternativa de producción de coca, cuyo control del cultivo está en manos de las comunidades cocaleras al tiempo que es vigilado por el Estado, han sido grandes avances para la región.

COLOMBIA: LA INCIDENCIA DIPLOMÁTICA INTERNACIONAL

Colombia, al igual que Bolivia, se ha caracterizado por ser un país productor y exportador masivo de la hoja de coca, la cocaína y el cannabis, sin embargo, las implicaciones sociales, económicas y criminales de dicho negocio en el país ha tenido connotaciones distintas. El traslado de la delincuencia a los sectores urbanos de la región y la vinculación de nuevas organizaciones criminales de alcance local — bandas o combo s— amplió el espectro de las dinámicas criminales que buscaban apoderarse de otras rentas ilegales y legales para ampliar sus ingresos, así, se diversifica la criminalidad y gracias al “poder de fuego, capacidad de corromper a las autoridades, conocimiento de los territorios por donde atraviesa la droga y redes locales” (Bergman, 2016, p. 22), los nuevos actores ampliaron sus ingresos a partir de la captación de las rentas provenientes de la extorsión, el manejo del orden, la seguridad territorial, el secuestro, robos, microtráfico, venta de licores, lavado de activos, entre otros.

Es así como dichas dinámicas lograron transformar sectores urbanos y rurales, permeando tanto la economía formal y las instituciones estatales, como a la sociedad civil, en la medida en que imponen órdenes, extorsionan y reestructuran las dinámicas de la industria desarrollando lazos entre grupos guerrilleros, paramilitares y el Estado. Asimismo, “el efecto que la industria ilegal ha tenido sobre la economía colombiana ha sido bastante grande” (Thoumi, p. 6). En razón a lo anterior, desde el periodo de gobierno de 2010 – 2014, se iniciaron esfuerzos planteando nuevas alternativas de atención al problema.

Inicialmente, es la VI Cumbre de las Américas en Cartagena en 2012 que el presidente para la época, y anfitrión del evento, Juan Manuel Santos, hace un

llamado al debate sobre una revisión al enfoque de la lucha contra las drogas. Allí se encargó la elaboración de un estudio evaluativo sobre las políticas de lucha contra las drogas en el continente y las debidas recomendaciones para una mayor efectividad a la Organización de Estados Americanos (OEA).

Es a partir de este mismo año (2012) que Colombia inicia una fuerte actividad diplomática en el espectro internacional, especialmente en la Organización de Naciones Unidas (ONU), junto a México y Guatemala a causa del aumento de la violencia relacionados con el narcotráfico, emite una declaración conjunta con otros 93 países miembros instando a la Organización a realizar un análisis sobre los obstáculos y logros de la actual política de drogas en una Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre Drogas, a realizarse de forma más expedita, puesto que la próxima sesión estaba programada para el 2019 y finalmente se logró modificar su fecha para el año 2016.

Una vez dadas las discusiones en el marco de esta sesión especial fue claro el amplio disenso que hay en términos globales sobre las políticas de drogas a la cual muchos países todavía le apuestan a la lucha por lograr el objetivo de “Un mundo libre de drogas”. Al respecto, Colombia junto a Canadá y los países miembros de la OEA calificaron esta aspiración como poco realista, la cual ha dejado un elevado costo social, sin resultados efectivos, a lo que resulta optar mejor por nuevos enfoques de prevención, reducción de daños y una nueva regulación² (Castro y Triana, 2018). De hecho, Colombia en su intervención realizó un llamado a la comunidad internacional para que se aceptara el fracaso del enfoque prohibicionista y represivo de la actual política de drogas, apelando por unas alternativas que mitiguen las verdaderas causas que mantienen este mercado como, la corrupción, las desigualdades sociales y los daños al medio ambiente.

Este nuevo enfoque instaurado en el gobierno de Juan Manuel Santos, abre las puertas en la arena nacional a un proceso de desecuritización ante la política antidrogas y permitió dar los primeros pasos en implementar políticas alternativas menos perjudiciales como lo fue el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) creado en la primera fase de implementación de los Acuerdos de Paz negociados con la ex guerrilla de las FARC-EP.³

2 Al respecto Estados Unidos no negó ni afirmó la aspiración de “un mundo libre de drogas” pero sí situó la necesidad de optar por un nuevo paradigma.

3 Para más información sobre el PNIS y un balance actual véase: De los ríos, E. (2020), *Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito: balance, rediseño y desafíos*. Textos de Aquí y Ahora. N° 16, Bogotá, Colombia.

Colombia ha realizado un esfuerzo por basar sus políticas públicas en evidencias científicas y abordar el problema del consumo con una atención desde la salud pública; además de convertirse en

un promotor de cambio del paradigma dominante, de aceptación de la pérdida de la lucha contra las drogas y del reformismo dentro de varias instancias como la OEA y la UNGASS, llamando a coalición a los demás Estados para la búsqueda de nuevas estrategias en la política antidroga evaluada a través de sus objetivos logrados y efectos no deseados. (Castro y Triana, 2018, p. 104)

Además, los avances que tuvo el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivo de Uso Ilícito por parte del gobierno colombiano en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz acordados con la ex guerrilla de las FARC-EP; marcando otra forma de abordaje al problema priorizando, entre otras, las recomendaciones de su propia consejería y las recomendaciones dadas en el Consejo Suramericano para el problema Mundial de las Drogas, direccionadas a la priorización transversal de los DDHH, las políticas de drogas, un enfoque más de salud pública, una visión de desarrollo equilibrado e integral desde los territorios y su particularidades, fortaleciendo la cooperación hacia un desarrollo alternativo que a su vez fortalezcan la democracia y el Estado de Derecho (Samper, 2017).

URUGUAY: PROCESO DE LEGALIZACIÓN

Por otra parte se encuentra Uruguay, un país pequeño ubicado al sur del continente con una historia que ha posibilitado cierto pluralismo y respeto del Estado de derecho, “Uruguay es así un país profundamente laico desde una perspectiva histórica y práctica, lo cual le ha permitido ser más flexible en las decisiones políticas que ha tomado” (Coral, 2018, p. 258) a diferencia de países como Colombia, Bolivia, México, Perú, entre otros, con convicciones más conservadoras arraigadas a los valores cristianos.

Desde finales del siglo pasado ya se gestaban esfuerzos para cambiar el paradigma del tratamiento internacional contras las drogas “La Ley 17.016/1998, de 22 de octubre ya había empezado a dar un primer paso para regular el consumo de dosis personal en Uruguay al permitir una dosis mínima, despenalizando en parte el porte de cannabis” (Coral, 2018, p. 265). Está ley cambió la concepción criminalizada que se tenía sobre el consumidor y portador de cannabis.

El primer presidente que habló directamente de la necesidad de dejar las drogas ilegales al libre mercado fue Jorge Batlle 2000 - 2005 quien:

Durante su periodo propuso que se legalizaran las drogas y se dejará su distribución a las políticas del libre mercado. Por supuesto, esta propuesta no se concretó, pero sería la base para lo que vendría con el presidente José Mujica. Así, a petición del Ejecutivo en cabeza del presidente Mujica, se daría impulso a la Ley 19.172/2013, de 20 de diciembre, la cual no tendría un trámite sencillo, ya que voces de oposición dentro del Parlamento harían compleja su aprobación, además el apoyo ciudadano tampoco parecía ser contundente. (Coral, 2018, p. 258)

Dichos esfuerzos en cabeza del jefe de estado José Mujica lograron que

Uruguay se convirtiera el 19 de julio de 2017 en el primer país de América Latina en poner en marcha la legalización del consumo de cannabis, y en permitir así que el Estado se encargue de la distribución y de la calidad de esta sustancia. (Coral, 2018, p. 255)

Lo anterior implicó un cambio en la mirada, pues ya el cannabis no es un problema de seguridad nacional. La legalización y con ello la regulación de dicha sustancia, trae consigo un enfoque que parte de la protección de la salud pública para quienes habitan este territorio.

Las consecuencias de la adopción de dicha política han sido tantas negativas cómo positivas. En el ámbito internacional surgen ciertas “advertencias de bloqueos de cuentas por parte de algunos bancos, especialmente estadounidenses que consideran que no se puede apoyar la comercialización del cannabis.” (Coral, 2018, p. 263). En el ámbito nacional, “el Estado uruguayo ha tenido problemas para suplir la demanda que exigen los usuarios del cannabis y las farmacias han tenido que esperar más del tiempo prometido por el Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA)” (Coral, 2018, p. 263). Por otra parte, se reconoce la baja capacidad institucional del IRCCA, debido a problemas con el presupuesto nacional, creando desconfianza en el proceso de regulación y control de la producción, comercialización y consumo, igualmente existe la preocupación sobre la poca capacidad que hay de educación a la ciudadanía sobre la prevención y comprensión sobre el objetivo de la ley 19.172 (Castro y Triana, 2018).

Por otro lado, un punto a favor ha sido “el aumento de turismo en Uruguay, lo cual les permite aumentar ingresos y continuar implementando más políticas que tengan como base la salud de los consumidores” (Coral, 2018, p. 266); ubicando a Uruguay en un entorno de liderazgo sobre las políticas basada en la atención de salud pública, como forma de lucha contra el crimen desde una visión educativa, lo cual permite que las personas desarrollen libremente su personalidad desde una perspectiva individual.

Si bien el camino más expedito es el de la legalización, dejando de lado lo represivo y prohibicionista, los retos institucionales son arduos y de largo aliento. En este sentido es fundamental seguir de cerca el caso de Uruguay y analizar sus efectos a corto y largo plazo, dado que al ser pionero en la región no tiene referentes en cuanto al tratamiento, control y distribución del cannabis, razón por la cual los efectos inmediatos pueden resultar poco alentadores; por otro lado hay que tener presente, que si bien, no en proporciones tan altas como en Colombia, Brasil, El Salvador y México, Uruguay también cuenta con organizaciones delincuenciales, las cuales se sustentan en gran medida del negocio del cannabis y la legalización al quitarles dicho sustento implica una reestructuración en búsqueda de su permanencia. No obstante, es alentador el paso que este país dio, pues regirá como un referente práctico durante el camino al cambio de paradigma a nivel global.

CONCLUSIONES

Como aspecto principal, se considera que el narcotráfico es una actividad de comercialización de productos ilícitos con gran rentabilidad que ha posibilitado afectaciones que permean otras esferas más allá de lo económico y de lo ilegal, fundamentalmente con la aplicación de la violencia como forma de acuerdo y mediación. De esta manera, ha posibilitado diversificar la criminalidad con la expansión de otras rentas y la permanencia del control que tienen los carteles ubicados en el punto medio del eslabón productivo y comercializador del narcotráfico.

Así, el mismo enfoque prohibicionista es el que ha agudizado todo lo anterior y ha sido el encargado de incrementar la gravedad de la violencia con la sumersión a una guerra contra las drogas que ha tenido como consecuencias una “soberanía limitada, que se manifiesta en nuevas legitimidades de naciones poderosas y organismos multilaterales que justifican la injerencia externa en los países débiles e inestables” (Leal, 2002, p. 200). Es necesario, en conse-

cuencia, que se replantee las estrategias de intervención a dichas problemáticas en América Latina y que se implementen medidas con capacidad de realizar cambios estructurales que ataquen tanto a los actores criminales, como a las rentas que les permiten mantenerse a través del tiempo.

En este orden de ideas, resulta conveniente que la región latina se unifique y busque alternativas para el tratamiento de las drogas, pues como se vio, los esfuerzos impulsados desde el hemisferio norte no resultaron como se esperaba. Si bien los efectos de la ilegalidad del negocio de las drogas difieren sustancialmente de país a país, si se es consciente de dichas particularidades y se unifica la intención de cambiar el paradigma tradicional se podría modificar el tabú perjudicial sobre las drogas y traer beneficios a los Estados y a la región con un control nacional, regional y supranacional frente a la problemática.

Por último, valdría la pena someter a consideración los tratamientos con la sustitución utilizando la hoja de coca como método alternativo para la adicción a la cocaína, incluso con el mismo cannabis para el tratamiento de adicción a otros estupefacientes, a este respecto la última modificación de la ONU al sacar al cannabis de la Lista IV de la Convención Única de Estupefacientes de 1961, luego de seguir las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud sobre la marihuana y sus derivados⁴. Sumado a ello, cabe resaltar que en el marco de la pandemia por el COVID-19 la demanda de estupefacientes aumentó de manera considerable en los países de norte américa y Europa producto del aislamiento social preventivo. Así pues, consideramos importante seguir la línea de los defensores del enfoque de legalización y reducción de daños como una manera decisiva de terminar con los problemas de la violencia sistemática, la corrupción de funcionarios públicos e instituciones de los Estados, los mercados ilegales y el inmenso gasto público que la ilegalidad ha traído consigo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Bergman, Marcelo. (2016). “Introducción”. Drogas, narcotráfico y poder en América Latina. Fondo de Cultura Económica.
2. Castro, R. y Triana, N. (2018). “El debate global sobre los enfoques de regulación y lucha contra las drogas ilícitas y sus repercusiones en América Latina y el Caribe”. Pastrana Buelvas y Gehring, Hubert. El problema del tráfico ilícito de drogas. Impactos regionales y globales. Bogotá: Pontificia

4 Para más información sobre esta noticia ver: <https://news.un.org/es/story/2020/12/1485022>

3. Cepeda, Carolina. (2018). “América Latina, política antidroga: oportunidad de cambio en la administración Trump”. Pastrana Buelvas y Gehring, Hubert. El problema del tráfico ilícito de drogas. Impactos regionales y globales. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana y Konrad Adenauer Stiftung. Pp. 133-152.
4. Comisión Global de Política de Drogas (2011). Guerra a las drogas: Informe de la Comisión Global de Política de Drogas.
5. Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (s. f.). Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma.
6. Giraldo, J; Naranjo, A; Jaramillo, A y Duncan, G. (2011). *Economía criminal en Antioquia: Narcotráfico*. Medellín, Colombia: Universidad EAFIT, Fundación Proantioquia & Empresa de seguridad urbana.
7. Leal Buitrago, Francisco. (2002). “La doctrina de seguridad nacional en América Latina” y “La seguridad nacional y su proyección en la posguerra fría”. En: La seguridad nacional a la deriva. Bogotá: Universidad de los Andes - Alfaomega, p. 1-34 y 193-232.
8. Marradi, A., Archenti, N. y Piovani, J. (2007). *Metodología de las ciencias sociales*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Planeta.
9. Medina, C. (2012). Mafia y narcotráfico en Colombia. Elementos para un estudio comparado. (Ed), *El prisma de las seguridades en América Latina. Escenarios regionales y locales*. (p. 139-170). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
10. Organización de las Naciones Unidas (ONU). *United Nations Office on Drugs and Crime*. Recuperado en https://www.unodc.org/bolivia/es/stories/unodc_son-legales_12000_ha_de_coca.html#:~:text=La%20Ley%20del%20R%C3%A9gimen%20de,po%20dr%C3%A1%20exceder%20las%2012.000%20hect%C3%A1reas.
11. Samper Pizano, E. (2017). ungass 2016 y el nuevo paradigma sobre el problema mundial de las Drogas. *Revista Desafíos*, 29(2), 353-367.
12. Sotomayor, A. (2008). Los métodos cualitativos en la ciencia política contemporánea: avances, agendas y retos. *Política y goberna*, XV (1), P. 165.
13. Sousa, R. (2004). Narcotráfico y economía ilícita: las redes del crimen organizado en Río de Janeiro. *Revista Mexicana de Sociología*. (1). P. 141 – 192.
14. Thoumi, F. E. (1995). Los efectos económicos de la industria de drogas ilegales y las agendas de política en Bolivia, Colombia y Perú. *Colombia internacional*. (29), 7 - 17.