

**El sistema internacional de control de drogas: entre discurso moralista y paradigma
prohibicionista**

Julián Fernández
Université Paris 1 Phantéon-Sorbonne
julianandresfernandez@gmail.com

**Panel: Guerra contra las drogas: limitaciones y
perspectivas de cambio**

**Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia
Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).**

Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013

Resumen

Las Convenciones Internacionales de Control de Estupefacientes son los pilares fundamentales del régimen de drogas. En efecto, estos tratados instauran la normatividad internacional que permite que las sustancias controladas sean utilizadas únicamente para la medicina y la ciencia, con lo cual cualquier otro uso queda prohibido y es castigado severamente. Ahora bien, el lenguaje técnico y objetivo que debería caracterizar estos acuerdos se ve permeado de un lenguaje con una fuerte connotación moral. Desde el preámbulo de las convenciones se hace alusión a *la preocupación por la salud y bienestar de la humanidad* pasando por *el deber de impedir y combatir el mal a la adicción*. Nosotros proponemos que el simbolismo juega un papel mayor en la construcción del actual régimen de drogas. Los organismos internacionales de control de estupefacientes – Órgano Internacional de Control de Estupefacientes y la Oficina de Naciones Unidas Contra las Drogas y el Crimen – se presentan como los *promotores de moral* (Becker) del sistema de drogas. Estas organizaciones reciben el apoyo y la solidaridad de los Estados que han estado detrás de la construcción del actual sistema. En esta instancia la difusión de la norma es un imperativo para la perennidad del sistema, sin embargo ciertos actores estatales y no estatales como el Estado Boliviano y comunidades indígenas colombianas, han criticado el enfoque prohibicionista y buscan ampliar el uso de las drogas a fines más diversos que el medicinal y científico. Estos actores movilizan a su vez un lenguaje con un fuerte componente simbólico, llevando a la escena internacional toda una serie de conceptos religiosos, étnicos y místicos alrededor del uso de la hoja de coca. Apoyándose de una visión pluridisciplinar combinando a la vez el derecho internacional público, la teoría de relaciones internacionales (Herschinger) y la sociología (Goffman) el artículo propone un nuevo análisis de los organismos internacionales de control de drogas.

Introducción

El 11 de marzo del 2009, el Presidente boliviano Evo Morales se dirigió a la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas en Viena, lugar considerado como el centro de la *fábrica de normas*¹ acerca de las cuestiones relacionadas con las drogas². En su intervención, Morales no dudó en practicar el ancestral rito indígena andino, denominado *acullico*, que consiste en masticar las hojas de coca mezclándolas con una sustancia alcalina³. Esta práctica cotidiana y popular entre las poblaciones de las altas planicies bolivianas, es un acto cargado de un fuerte componente simbólico en el seno de la Comisión. En efecto, bajo la normatividad internacional sobre las drogas inscritas en las convenciones internacionales, solo los usos con fines medicinales o científicos son considerados como lícitos. Cualquier utilización distinta a la mencionada anteriormente es fuertemente reprimida, incluida la masticación indígena. En este contexto restrictivo, el comportamiento del Presidente boliviano era considerado como *anormal*. Sin embargo, Morales un antiguo líder cocalero de la región de Cochabamba, se presenta como el *entrepeneur de cause* que ha dirigido la movilización más mediatizada en la escena internacional para reivindicar la utilización tradicional de la hoja.

Esta diferencia entre las dos concepciones acerca del uso lícito de una sustancia siempre ha sido de actualidad. Lo que nosotros consideramos como uso lícito está en reconstrucción permanente y es regido por los parámetros de lo que se considera como socialmente aceptado en

¹ Para el proceso de *fábrica* de una norma ver el estudio de Bruno Latour sobre la construcción de normas en el seno del Consejo de Estado francés. Latour Bruno, *La fabrique du droit: Une ethnographie du Conseil d'Etat*, La Decouverte, Paris, 2004.

² En nuestra investigación utilizaremos el vocablo “droga” con el fin de agrupar todas las sustancias que pueden modificar el comportamiento humano y que están sometidas a control. Por cuestiones de estilo los términos estupefaciente, droga y alcaloide serán utilizados como sinónimos. No obstante, debemos aclarar que bajo la ley internacional los conceptos empleados son: estupefaciente y sustancia sicotrópica. La diferencia radica en el nivel de control siendo los estupefacientes los más controlados.

³ « Evo Morales pide la despenalización de la hoja de coca», *El País*, le 11 mars 2009, à la page web: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Evo/Morales/pide/despenalizacion/hoja/coca/elpeuint/20090311elpeuint_13/Tes [Consultado el 16 de enero de 2010]. Ciertas comunidades indígenas mastican la hoja de coca combinándola con un elemento alcalino lo que les permite extraer pequeñas dosis de cocaína. Para comprender la complejidad en los mitos y usos religiosos alrededor de la hoja de coca, ver: García Juan Carlos, *De la coca a la cocaína: Una historia por contar*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2007; Fernando Urbina, *Las Hojas del poder*, Bogotá, Centro Editorial Universidad Nacional de Colombia, 1992 ; Henmann Anthony, *Mama Coca*, Hassle Free Press, London, 1978.

una coyuntura histórica determinada – tiempo y espacio –. Diversas sociedades habían logrado instaurar mecanismos de control – religiosos, económicos, sociopolíticos – que limitaban el uso de sustancias con la capacidad de alterar el comportamiento humano. El fenómeno quedaba circunscrito al control de la comunidad local Sin embargo, a finales del siglo XIX y principios del XX el mercado de estas sustancias desborda las fronteras de los Estados y obtiene características transnacionales⁴. Es en este momento que los Estados se ven obligados a crear sistemas de control homogéneos para hacer frente al nuevo consumo mundial de drogas. Para hacerlo se instaura un sistema internacional que permite homogeneizar lo que se considera como un uso lícito. Resaltemos que este concepto es una construcción social que dictamina que las sustancias sometidas a control deben ser utilizadas únicamente con fines medicinales y científicos. Llega a ser definido como tal, por actores movilizados en las arenas internacionales que buscan obtener la potestad del control de estas sustancias, entre ellas: la hoja de coca.

La tensión alrededor del uso de la hoja por las comunidades indígenas se manifiesta frente a las instituciones supranacionales constituidas para asegurar que las sustancias sometidas a control fueran utilizadas únicamente para los fines lícitos. La Junta Internacional de Control de Estupefacientes (JIFE) y la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Crimen (ONUDC) son los organismos encargados de vigilar la aplicación de la norma. Estas instituciones encuentran los fundamentos de su acción en las Convenciones Internacionales de Control de Estupefacientes. Estos tratados configurados y moldeados principalmente por los Estados-Unidos y las potencias occidentales constituyen los fundamentos jurídicos de la acción internacional en materia de alcaloides y han tenido como objetivo principal controlar los mercados lícitos para proteger *la salud y el bienestar de la humanidad* pasando por el *deber de impedir y combatir el mal de la adicción*. Actuando en función de las directrices inscritas en las Convenciones, la JIFE ha solicitado en diversas ocasiones al gobierno boliviano de respetar sus obligaciones jurídicas y de disuadir a la población para que cese el consumo de la hoja de coca fuera del medicinal y científico. El paradigma prohibicionista se impone.

Este texto, se articula alrededor de la norma internacional que prohíbe la utilización de la hoja de coca por las comunidades indígenas andinas. Esta norma se legitima con base en los tratados internacionales que vinculan y obligan al país. Estos son presentados como el producto

⁴ Thoumi Francisco E., « La normatividad internacional sobre drogas como camisa de fuerza », *Nueva Sociedad*, No. 222, Jul-Ago 2009, pp. 43.

de un proceso técnico ligado a la medicina y la ciencia, pero nosotros postulamos que también el producto de un discurso moralista protegido y divulgado por las organizaciones internacionales de control de estupefacientes. Aquellos que hacen la promoción sobre el control de drogas actúan como los *promotores de moral* (Becker)⁵ y comparten una identidad común (Goffman)⁶. Para poder hacer un seguimiento de la norma, analizaremos los textos jurídicos y las comunicaciones de funcionarios de estas instituciones, intentando deconstruir el discurso con la intención de identificar los momentos claves del uso simbólico del lenguaje.

En el mismo orden de ideas, nos apoyamos de los trabajos de Eva Herschinger sobre la construcción de los discursos hegemónicos y considerando el lenguaje como un sistema de signos diferenciados y altamente estructurados que obtienen sentido únicamente a través una serie de yuxtaposiciones – el valor de un elemento se encuentra frente a su opuesto y no en la esencia de la cosa en sí misma –, postulamos que la construcción del concepto de consumidor de drogas puede ser identificada únicamente a través la diferenciación con el no consumidor. Es en este sentido que se establece una frontera entre el *Yo* – entendido como la construcción de una identidad individual y común que reagrupa en un mismo marco todo lo que es socialmente aceptado – y el *Otro* – entendido como lo que viene de lejos, de afuera, lo extranjero, el enemigo a combatir –⁷. Habiendo establecido esta diferencia, un lenguaje es puesto en escena por las organizaciones internacionales y las convenciones con el fin de edificar y diseñar la identidad de países promotores del régimen y de aquellos que los colocan en peligro.

Con el fin de comprender como funciona el sistema internacional de control, y estando nuestra tesis posicionada en la necesidad de analizar esta problemática a través de la construcción y la utilización de conceptos de orden moralista por parte de las organizaciones internacionales, realizaremos una reconstrucción de la socio-génesis del sistema, mediante la cual intentaremos explicar las naciones de orden moralista movilizadas. Una vez que la frontera entre el *Yo* y el *Otro* es establecida, el régimen debe ser sustentado en leyes que le permitan su

⁵ Becker Howard, *Outsiders*, [1963], Paris, Éditions A.M. Métailié, 198

⁶ Goffman Erving, *Stigmaté*, [1963], Paris, Les Editions du Minuit, 1975.

⁷ Herschinger Eva, *Constructing Global Enemies: Hegemony and Identity in International Discourses on Terrorism and Drug Prohibition*, New York, Routledge, 2011, p. 14

perennidad: las Convenciones Internacionales de Control de Estupefacientes⁸. Estos tratados son vigilados y aplicados por los organismos internacionales de control de estupefacientes. Finalmente, abordaremos un concepto fuertemente debatido y que ha sido definido con el fin de clasificar ciertos actores implicados en los mercados ilícitos de las drogas: los Narco-Estados.

Las Convenciones Internacionales: Legitimadores de la norma

Las Convenciones Internacionales de Control de Drogas son los instrumentos jurídicos que ofrecen una base normativa para las políticas de estupefacientes. Estos tratados son el resultado de una coyuntura histórica marcada por las Guerras del Opio de fines del siglo XIX que llevaron a la escena pública la imagen de un consumidor de drogas como alguien desprovisto de voluntad a causa de su adicción por los alcaloides. El estereotipo del consumidor de drogas, nos conduce a la imagen del fumador de opio chino *devastado* por la droga. Este estereotipo era en gran parte difundido y defendido por un discurso moralizador dirigido principalmente por actores de orden religioso americano. Al respecto, François-Xavier Duodouet nos explica que:

*“Numerosas voces, principalmente entre los misioneros, primero católicos después protestantes, sobretudo en el siglo XIX, han exprimido su indignación y su horror ante el espectáculo de adictos al opio afectados por la «locura», o en estados de miseria física y moral avanzadas”*⁹

De la misma forma la imagen del consumidor de hojas de coca se ha construido alrededor de la representación de un individuo mal alimentado y demacrado, con el único deseo de consumir la *droga*¹⁰. En la obra de medicina *Phantastica* expone esta imagen:

⁸ Las Convenciones Internacionales de Control de Estupefacientes son los fundamentos de la política de drogas. En la génesis de esta política, las convenciones – después de la Primera Guerra Mundial – estaban bajo la autoridad de la Sociedad de Naciones. Con la desaparición de la Sociedad, las Naciones Unidas toman la potestad de la reglamentación. Las convenciones internacionales son: La Convención de la Haya 1912, La Convención de 1925, La Convención de 1931, La Convención de 1936, La Convención Única sobre los Estupefacientes de 1961, La Convención de 1971 sobre Substancias Psicotrópicas y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Substancias Psicotrópicas de 1988.

⁹ Dudouet François-Xavier, *Le grand deal de l’opium : Histoire du marché légal des drogues*, Paris, Éditions Syllepse, 2009, p. 41.

¹⁰ De la misma forma se desarrolla la imagen de un individuo que utilizaba la cocaína: “ *En Alemania, principalmente en las grandes ciudad, se encuentran una gran cantidad de adictos a la cocaína en todas las profesiones, hasta las prostitutas y sus protectores. En ciertos bares y restaurantes, en la calle, etc., la cocaína es vendida clandestinamente [...]. En Berlín, existen guaridas donde se puede encontrar la cocaína, a*

“físicamente y moralmente ellos [consumidores de hoja de coca] se comportan como fumadores de opio. Un estado caquéctico se manifiesta, con una delgadez extrema acompañada de un cambio gradual de la conducta. Son hombres mayores antes de ser adultos. Son apáticos, sin utilidad para los fines más serios de la vida, están sometidos a alucinaciones y se encuentran guiados únicamente por el deseo ferviente y exclusivo de la droga, que tiene el más alto valor que cualquier otra cosa en la vida”¹¹.”

La necesidad no era únicamente la de proteger la humanidad contra *el mal de la adicción* pero también contra esos seres *devastados* por la droga¹². La idea de *dependencia irracional* del consumidor de drogas estaba fuertemente arraigada en los promotores de la política de control de drogas. En los Estados-Unidos a principios del siglo XX, un vendedor de alcaloides era considerado como “peor que un asesino”¹³, y la utilización de estas sustancias estaba asociada a grupos étnicos minoritarios: opio para los chinos y cocaína para los negros. El miedo ligado a la utilización de estas sustancias era tal que historias absurdas – haciendo referencia al estado de conocimiento actual – como por ejemplo la idea que la utilización de la cocaína volvía a los negros inmunes contra las armas calibre 32, lo que hizo que los departamentos de policía del sur de los Estados-Unidos cambiaran sus balas por unas de calibre 38!¹⁴ Debemos mencionar que la cocaína y el opio son sustancias que no habían sido interiorizadas en la cultura occidental. La configuración del *Otro* como el enemigo a combatir estaba asociado con esas sustancias

la vez en lugares poco recomendables y sucios como en establecimientos a la moda y modernos. La policía ha llegado a uno de ellos a principio del año. En promedio, cien clientes asiduos, hombres y mujeres, de todas las clases sociales, incluidos hombres de letras y universitarios, se habían reunido para llevar a cabo una existencia de somnolencia y de irrealidad. Pasarían días enteros sin alimentarse [...]. Ellos darían todo lo que poseen, incluidos las vestimentas indispensables, con el fin de acceder a su deseo loco. Las descripciones más fantásticas del periodo obscuro de la vida humana [...], no se pueden igualar al horror de la imagen de decadencia que se encuentra en los tormentos de la cocaína”. Lewin Louis, *Phantastica: A classic survey on the use and abuse of mind-altering plants*, [1924], Rochester, Park Street Press, 1998, p. 67. Traducido del inglés.

¹¹ *Ibid*, p. 68.

¹² Howard Becker describe como en los años 1930 las autoridades estadounidenses a cargo del control de estupefacientes – la Oficina Federal de Narcóticos – habían fuertemente mediatizado las atroces historias relacionadas con el uso de la marihuana, con el fin de establecer su prohibición: « *Toda una familia ha sido masacrada por un joven drogadicto [a la marihuana] en el estado de Florida. Cuando los policías llegaron al domicilio, encontraron a un joven titubeando en el medio de una verdadera carnicería. Con un hacha, había matado a su padre, su madre, sus dos hermanos y su hermana [...] No se acordaba de haber cometido esos crímenes. Los policías lo conocían como un joven sano de espíritu y tranquilo [...] Los policías buscaban la razón. El joven les había dicho que tenía la costumbre de fumar algo que sus amigos llamaban “muggles”, un nombre que los jóvenes le daban a la marihuana.* ». Becker Howard, *Outsiders*, *op.cit.*, p.57.

¹³ Musto David, *The American Disease : Origins of Narcotics Control*, New Haven and London, Yale University Press, 1973, p. 5.

¹⁴ *Ibid*, p. 7.

extranjeras.

Notemos que si la razón por la cual las drogas están controladas es la protección de la salud de la humanidad, el paradigma se encuentra en los grandes productores norteamericanos de tabaco y de alcohol europeos¹⁵. Irónicamente, el más grande número de muertes relacionadas con el abuso de una sustancia se encuentra en estrecha relación con el consumo de cigarrillos y de cáncer de pulmón¹⁶. Howard Becker ilustra de que manera aquellos que han elaborado las convenciones han igualmente influenciado la percepción acerca del daño ocasionado por la utilización de ciertas sustancias:

“En la mayoría de países, las personas que controlan la legislación sobre las drogas controlan, a diferentes niveles, la mediatización sobre ellas, también influyen las representaciones que los consumidores se hacen cuando ingieren drogas. La situación jurídica, la comunicación oficial acerca de las drogas y las representaciones asociadas que impregnan una sociedad tienen un efecto importante sobre las experiencias de los usuarios¹⁷”

Una vez que la construcción del concepto del *Otro* comienza a estructurarse alrededor de la diferenciación entre el consumidor entendido como el ser desprovisto de racionalidad y el no consumidor como el ideal a seguir para la sociedad, se hace necesario instaurar un sistema internacional de control de estupefacientes para luchar contra la toxicomanía y *proteger la salud de la humanidad*. Con el fin de lograr dicho resultado, las Convenciones Internacionales de Control de Estupefacientes estructuran la normatividad sobre las drogas y vinculan a los países firmantes.

En este artículo, trabajaremos principalmente con la Convención de 1961 y la de 1988. Se trata de los dos tratados internacionales que enmarcan la normatividad sobre la utilización de la hoja de coca.

¹⁵ El uso recreativo del alcohol o del cigarrillo no es percibido con el mismo nivel de peligrosidad que la utilización de la cocaína o de la heroína.

¹⁶ El enfoque de la protección de la salud de la humanidad es uno de los pilares que ha sostenido la prohibición al acceso libre de las drogas. Sin embargo, está claro que las sustancias que pueden causar un daño a la salud son innumerables. En la vida cotidiana de muchos jóvenes colombianos que viven en barrios marginales, sustancias tan comunes como el pegamento son inhaladas hasta que generan un estado de alteración de la conciencia. Bajo la lógica prohibicionista, el abuso o adicción al pegamento nos llevaría a vedar dicha sustancia. Esta situación por supuesto está lejos de ser una realidad.

¹⁷ Citamos el prefacio de Howard Becker en la obra de François-Xavier Dudouet. Dudouet François-Xavier, *Le Grand deal de l’opium: Histoire du marché légal des drogues*, op.cit., p. 8.

El primer tratado sobre las drogas inscrito en el seno de Naciones Unidas que comienzan a colocar sobre la escena internacional el uso de la hoja de coca por las comunidades indígenas es la Convención de 1961. En su artículo 4 inciso c) la Convención de 1961 establece que las sustancias sometidas a control deben ser utilizadas únicamente para la medicina o la ciencia¹⁸. En consecuencia, la masticación practicada por ciertas comunidades indígenas andinas es categorizada como una actividad prohibida. No obstante, el tratado ofrece a los Estados la posibilidad de suscribir una reserva permitiéndoles temporalmente la utilización *tradicional* de la hoja de coca por los grupos sociales que residen en su territorio. Hay que señalar esta reserva es temporal y terminó en 1989¹⁹. En otros términos, los Estados firmantes debieron establecer políticas públicas con el fin de hacer respetar sus obligaciones contractuales, es decir eliminar la práctica indígena ancestral. Lo expuesto anteriormente, no ha sido alcanzado. Todo lo contrario, el ascenso importante de las comunidades indígenas en la participación activa y política conducen a que se realicen movilizaciones con el fin de ampliar el concepto de uso lícito para las prácticas tradicionales.

Con respecto a la Convención de 1988 gracias a la presión de los Estados andinos, el texto tomará un tono conciliador acerca de los usos no medicinales y declarará que la erradicación de la hoja de coca debe tener en cuenta las “*utilizaciones lícitas tradicionales, donde al respecto exista evidencia histórica*”²⁰. No obstante el artículo 14 inciso 2 de la Convención de 1988 ha creado una ambigüedad jurídica ya que de un lado deja la puerta abierta a eventuales reclamaciones de la parte de los Estados sobre la utilización *tradicional en donde*

¹⁸ “Las Partes adoptarán todas las medidas legislativas y administrativas que puedan ser necesarias: c) [...] para limitar exclusivamente la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la posesión de estupefacientes a los fines médicos y científicos.” Naciones Unidas, *Convención Única de 1961 sobre los Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972*, Nueva York, 1977., p. 5.

¹⁹ El artículo 49 sobre las Reservas Transitorias estipula que: “1. Al firmar, ratificar o adherirse a la Convención, toda Parte podrá reservarse el derecho de autorizar temporalmente en cualquiera de sus territorios: [...] c) La masticación de la hoja de coca [...] 2. Las reservas formuladas en virtud del inciso 1 estarán sometidas a las siguientes limitaciones: [...] e) La masticación de hoja de coca quedará prohibida dentro de los 25 años siguientes a la entrada en vigor de la presente Convención”. *Ibid*, pp. 23-24.

²⁰ El Artículo 14 de la Convención de 1988 establece que : « 1. Cualquier medida adoptada por las Partes para la aplicación de la presente Convención no será menos estricta que las normas aplicables a la erradicación del cultivo ilícito de plantas que contengan estupefacientes y sustancias psicotrópicas y a la eliminación de la demanda ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas conforme a lo dispuesto en la Convención de 1961, en la Convención de 1961 en sus forma enmendada y en el Convenio de 1971 2.Cada una de las Partes adoptara medidas adecuadas para evitar el cultivo ilícito de las plantas que contengan estupefacientes o sustancias psicotrópicas, tales como plantas de adormidera, los arbustos de coca, y las plantas de cannabis, así como para erradicar aquellas que se cultiven ilícitamente en su territorio. Las medidas que se adopten deberán respetar los derechos humanos fundamentales y tendrán debidamente en cuenta los usos tradicionales lícitos, donde al respecto exista la evidencia histórica, así como la protección del medio ambiente.». Naciones Unidas, *Convención de Naciones Unidas Contra el Trafico Ilícito de Estupefacientes y de Sustancias Psicotrópicas de 1988*, New York, 1988, p. 29.

exista evidencia histórica y de otra parte, el inciso 1) obliga a respetar las obligaciones adquiridas en las convenciones anteriores, en otras palabras, la utilización única y exclusiva de la hoja de coca para los fines medicinales y científicos.

Thomas Piestchmann – uno de los autores principales de los informes mundiales sobre drogas de Naciones Unidas – expone la posición restrictiva hacia los usos no medicinales de la hoja por los organismos internacionales:

“toda producción, comercio, o utilización de la hoja de coca que contiene todavía sus alcaloides (cocaína) para fines no medicinales o científicos va en contra de lo estipulado en la Convención de 1961. El uso recreativo o el uso tradicional de la hoja de coca no está inscrito dentro de la Convención de 1961 [...] La Convención de 1961 ha acordado a los países la posibilidad de solicitar un periodo transitorio con el fin de aplicar todas las disposiciones. Este periodo transitorio era de 25 años en el caso ² de la hoja de coca [...] La Convención de 1988 es aun mas explicita. Según esta convención, no basta con prohibir los cultivos de hoja de coca en contraste con las disposiciones de la Convención de 1961, es necesario que los gobiernos hagan de dichos cultivos una infracción criminal”²¹

El concepto de uso indígena inscrito en los tratados internacionales parte de la idea que es una práctica *tradicional en vías de extinción* y que pertenecía a grupos sociales que no habían alcanzado todavía la *modernización*. Recordemos que bajo el *espíritu de la ley*, el único uso considerado como lícito es el medicinal. El hecho de permitir un uso indígena está relacionado con el hecho de que *“la gente “moderna”, los “progresistas” – el Yo – no se encuentra en peligro con esta práctica porque se han liberado de las tradiciones y ritos que impiden la modernización y el desarrollo económico”²²*

De la misma forma, en el texto de la Convención de 1961, los redactores han utilizado un léxico cargado de simbolismo, el tratado se expresa de la siguiente forma:

“Recordando que el Preámbulo de la Convención Única sobre los estupefacientes de

²¹ Entrevista efectuada el 11 de agosto de 2010.

²² Herschinger Eva, *Constructing Global Enemies: Hegemony and Identity in International Discourses on Terrorism and Drug Prohibition*, op.cit, p. 66.

1961 declara que las Partes de la Convención se “preocupan de la salud y del bienestar de la humanidad” y son “conscientes de su deber de impedir y de combatir” el mal de la adicción a la droga”²³

Aquí debemos remarcar la utilización del vocablo *mal*. Se trata de un concepto que puede tener diferentes connotaciones. Puede ser utilizado para expresar una idea religiosa, un debate filosófico o en la intención de causar un daño amenazando los principios de la *moralidad*. Es importante resaltar la utilización de términos de fuerte connotación simbólica en textos que *a priori* deberían permanecer neutros y pragmáticos.

Apoyándonos en la idea del sociólogo Howard Becker, resaltamos que los documentos oficiales están escritos de una manera casi inteligible, en un argot de burócratas que los convierten en un “*aburrimiento estupefaciente*”. Contienen una especie de “*efecto narcótico*” que tiene como objetivo *codificar* los textos. En este sentido Becker nos dice:

“Ellos [los burócratas] quieren crear documentos que impliquen a los gobiernos en la aplicación de medidas de protección que ellos recomiendan. Pero no quieren que el resto del mundo – lectores ordinarios, como los sociólogos o los periodistas – comprendan la totalidad del significado de lo que proponen a sus gobiernos de hacer y de lo que hacen. Ellos quieren que los gobiernos se impliquen ellos mismos en políticas de protección de monopolios sin proporcionarles ningún material el cual pueda ser utilizado para combatir esos intereses”²⁴.

Como Herschinger lo había postulado, la manera como el discurso fue construido entre los años 1960 y 1980 sufrió un cambio importante. La polarización aumenta, apoyada por un lenguaje de confrontación y de conflicto total. En las deliberaciones de 1961 y utilizando el concepto de *mal*, las drogas habían sido *investidas* con una connotación religiosa, mientras que en 1988 el debate se posicionaba alrededor del *enemigo*, *el enemigo común* que debía ser controlado. La diferencia entre el *Yo* y el *Otro* se acentúa cada vez más. El control internacional

²³ Naciones Unidas, *Convención Única de 1961 sobre los Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972*, *op.cit.*, p.12.

²⁴ Howard Becker en la obra de François-Xavier Dudouet. Dudouet François-Xavier, *Le grand deal de l’opium: Histoire du marché légal des drogues*, *op.cit.*, p. 10

de narcóticos ha pasado de “supresión”, “combate”, “cruzada” – los términos que habían caracterizado la discusión en 1961 – a “batalla”, “guerra”, con la intención de “eliminar” o de “destruir” las drogas por ende el *Otro*. Con esta nueva definición y yendo hacia los extremos para ahondar la división entre el *Yo* y el *Otro*, la credibilidad de la simbolización se acrecienta. Las metáforas religiosas han sido remplazadas por las metáforas de la guerra, la cruzada se ha convertido en una guerra y el mal se convierte en el enemigo común²⁵.

Las convenciones internacionales son el fundamento jurídico que ha hecho posible la perennidad del sistema de fiscalización. Para que ellas sean aceptadas y respetadas, dos organizaciones internacionales tendrán el deber de vigilar su aplicación.

La puesta en práctica de la norma por la JIFE y la ONUDC

La idea de proteger la salud de la humanidad está presente en el conjunto de las convenciones. Es con este objetivo que va a ser retomada y mediatizada por los organismos internacionales responsables de su protección: la JIFE²⁶ y la ONUDC²⁷.

En el informe mundial sobre las drogas de 2009 del ONUDC, su ex director Antonio María Costa declaró:

*“Las drogas ilícitas continúan constituyendo un peligro para la salud de la humanidad. Por consecuencia, las drogas son y deben permanecer bajo control.”*²⁸

Notemos que el discurso se enfoca también sobre los usos medicinales y científicos de las drogas. Al respecto, en una entrevista realizada por la revista especializada *Diplomatie*, bajo el marco de la sesión anual No. 53 de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, el Sr.

²⁵ Herschinger Eva, *Constructing Global Enemies: Hegemony and Identity in International Discourses on Terrorism and Drug Prohibition*, op.cit, p. 96.

²⁶ Hamid Ghodse - Ex presidente y actual miembro de la Junta – nos ofrece un estudio detallado sobre el funcionamiento y objetivos de la JIFE. Véase: Ghodse Hamid, *International Drug Control into the 21st Century*, Hampshire, Ashgate Publishing, 2008.

²⁷ En 1997, la ONUDC fue creada. Es el resultado de la fusión del Programa de Naciones Unidas para el Control Internacional de Drogas y el Centro Internacional para la Prevención del Crimen.

²⁸ United Nations Office on Drugs and Crime, *World Drug Report*, New York, 2009, p.7, c.f: http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2009/WDR2009_eng_web.pdf [Consultado el 8 de enero de 2010]. Traducido del inglés.

Costa se pronunciará sobre los usos lícitos:

*“Desde la primera convención de 1961, se ha hecho mención del uso de las drogas por razones de salud con el fin de reducir el sufrimiento de los paciente.”*²⁹

Con el fin de utilizar medicinalmente las drogas y de regular el mercado lícito para asegurar el aprovisionamiento de los sistemas públicos de salud, la JIFE fue creada en 1968 por la Convención de 1961. Es una institución de control independiente y *cuasi judicial* que vigila la aplicación de los tratados internacionales y regula las cantidades de drogas fabricadas por cada Estado. Funciona como una institución supranacional de control de segundo tipo, eso quiere decir que puede imponer a los Estados ciertos comportamientos que inclusive alcanzan a vulnerar su soberanía³⁰. Si la JIFE tiene razones para creer que los objetivos de la Convención están seriamente comprometidos por la incapacidad de un país a aplicar las disposiciones establecidas, puede recomendar al Consejo Económico y Social y a la Comisión de Estupefacientes suprimir la exportación, la importación, o ambas, de sustancias sicotrópicas hacia o desde los países concernientes. Esto la dota de un instrumento de sanción importante³¹.

La JIFE expresará su política de interdicción sobre los usos no medicinales o científicos de la coca en los países andinos. En el 2008, la institución solicitó expresamente al gobierno de Bolivia, suprimir la masticación de la hoja de coca recordándole que esta práctica debió haber sido abolida desde 1989. La Junta emitió la siguiente declaración en su informe de 2009:

“La hoja de coca está definida como un estupefaciente en la Convención de 1961 [...] está sujeta a las más estrictas medidas de control [...] los Estados partes tienen la obligación de limitar exclusivamente a los fines medicinales y científicos la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el empleo y la posesión de estupefacientes [...] todos los usos de la hoja de coca considerados por el gobierno como tradicionales, incluido la masticación como también la preparación y

²⁹ Sophie Claret, « L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime », *Diplomatie*, Hors-série n°11, avril-mai 2010, p. 40. Traducido del francés.

³⁰ Dudouet François-Xavier, *Le grand deal de l'opium : Histoire du marché légal des drogues*, *op.cit.*, p. 67.

³¹ United Nations Office on Drugs and Crime, *A Century of International Drug Control*, New York, 2008, p.293, véase:http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/100_Years_of_Drug_Control.pdf [Consultado el 12 de abril de 2010]

*consumo de infusiones de coca [...] permanecen ilícitos en términos de la Convención. [...] En la medida que la hoja de coca continúe estando sometida a control internacional, el Estado plurinacional de Bolivia, [...] debe conformarse plenamente a sus obligaciones contractuales, incluida la obligación de eliminar todos los usos de la hoja de coca distintos a los previstos en la Convención.”*³²

En el sistema de Naciones Unidas las dos organizaciones – JIFER y ONUDC – se complementan, definiendo una *división de trabajo* eficaz entre ellas. La primera se encarga de regular el mercado de drogas lícitas, con el fin de prevenir los desvíos de los circuitos lícitos; la ONUDC, por su parte, concentra sus esfuerzos sobre los mercados ilícitos, ayudando a los gobiernos a reducir la rentabilidad y el tamaño de los mercados de drogas ilícitas.

Desde la llegada al poder de Evo Morales, la protección de los fines tradicionales se ha convertido en una causa de Estado para Bolivia. Bajo la nueva constitución boliviana la hoja de coca es considerada como “patrimonio cultural y una planta original y ancestral”³³. Para conciliar las diferencias entre la ley internacional y la nueva constitución, el gobierno boliviano ha intentado de seguir diferentes mecanismos jurídicos para cambiar la norma. Estas intenciones de cambiar el régimen van a ser fuertemente criticadas por la JIFE que se ha pronunciado argumentando que la intención de Bolivia de modificar el régimen utilizando técnicas jurídicas es peligro para la salud de la humanidad.

“La Junta considera que, inclusive si la gestión boliviana puede estar en conformidad con la letra de la Convención, una acción de este tipo es contraria al espíritu de la Convención. La comunidad internacional no debe aceptar un enfoque según el cual los gobiernos utilizan mecanismos de denuncia para integrarse de nuevo con una reserva, que les permita liberarse de la obligación de poner en práctica ciertas disposiciones de los tratados. Este enfoque minaría la integridad del sistema mundial de control de drogas, deshaciendo el buen trabajo que los gobiernos han llevado a cabo después de numerosos años de lucha por alcanzar las metas y los objetivos de las convenciones de control de estupefacientes, incluyendo la prevención de la toxicomanía

³² Junta Internacional de Control de Estupefacientes, Informe para el 2009, New York, 2010, p.3., c.f: http://www.incb.org/pdf/annual-report/2009/es/AR_09_Spanish.pdf [Consultado el 20 julio de 2010]

³³ Artículo 384 de la Constitución boliviana.

que devasta la vida de millones de personas”³⁴

Toda tentativa de cambio en el régimen, pero también de reconstrucción de conceptos como el *Yo* y el *Otro* es fuertemente rechazado por los organismos de control que son el fruto de las directivas enmarcadas en los tratados.

Concebir de esta forma el sistema y los organismos que velan por su continuidad, permite a los actores dominantes desarrollar nuevos términos con el fin de identificar aquellos que no siguen las normas colectivas, los denominados: *narco-Estados*.

La construcción del estigma de Narco-Estado

La guerra contra las drogas es una expresión cargada de simbolismo. El concepto de “guerra” es una construcción humana, y en tanto que construcción humana dos *unidades* deben afrontarse. Una guerra entre un objeto inanimado y uno racional, se queda en el imaginario. En ese sentido el simbolismo se adjunta también a los países que no siguen las *normas colectivas*. El estigma es impuesto por los miembros de una comunidad³⁵, para hacerlo se necesita tener *poder*. Los Estados-Unidos controlan y mundializan la política de lucha contra las drogas. Esta política es impuesta y la imposición se hace *con poder*. Bajo esta lógica la utilización de un concepto como el de *Narco-Estado* es una *marca* hecha a los países andinos, y más recientemente a México. El Observatorio Geopolítico de las Drogas define un narco-estado como:

*“Un país en el cual el Estado o un sector del aparato estatal está implicado en el y/o utiliza las ganancias del tráfico.”*³⁶

Los políticos estadounidenses han utilizado el término *narco-Estado* para designar a los países andinos. Su necesidad de mediatizar la política de lucha contra las drogas y de anunciar

³⁴ United Nations Information Service, *International Narcotics Control Board Regrets Bolivia's Denunciation of the Single Convention on Narcotic Drugs*, Vienne, 2011, c.f. <http://www.unis.unvienna.org/unis/en/pressrels/2011/unisnar1114.html> [Consultado el 8 de septiembre de 2011]

³⁵ Goffman Erving, *Stigmatized*, op.cit., p.15.

³⁶ Observatoire Géopolitique des drogues, *État des drogues, drogues des États*, Paris, Hachette, 1994, p.8. Traducido del francés

los buenos resultados, los conducirá a describir a Colombia como un Estado en el punto de convertirse en un *Estado fallido*:

*“Colombia paso de un Estado casi-fallido en el punto de convertirse en un Narco-Estado a una solida nación democrática dotada de una economía solida y de niveles de violencia reducidos. Eso sirve al objetivo global de reducción de la cantidad de drogas que afluyen a los Estados-Unidos.”*³⁷

Retomando la teoría de Goffman, los *normales* tienen atributos que los convierten en *iguales*, atributos que los individuos estigmatizados no poseen. La sociedad clasifica en categorías las personas y los atributos que ella considera semejantes. Al hacerlo los miembros de una misma categoría comparten una *identidad social*. Bajo esta lógica, nosotros postulamos que los Estados-Unidos y Canadá comparten una *identidad social* común. Canadá es uno de los más grandes exportadores de marihuana hacia los Estados-Unidos. Sin embargo, el gobierno estadounidense jamás se ha pronunciado sobre su intención de definir a este país como un *narco-Estado* y por lo tanto marcarlo con el estigma³⁸. Los individuos no estigmatizan a los miembros que pertenecen a la misma *identidad social*.

Existe un error conceptual en el concepto de *narco-Estado*. Un Estado es una construcción social, una forma de organización política que engloba en ella misma: los individuos, sus idiosincrasias, sus valores, el territorio, el gobierno, representando, por lo tanto, todo lo que lo compone. El hecho de ser clasificado como narco-Estado es en sí una estigmatización. En consecuencia, un individuo que hace parte de una estructura estigmatizada compartirá las características del estigma³⁹. Los Estados son dirigidos por los gobiernos, y en ciertos casos algunos funcionarios públicos pueden estar implicados en el tráfico de drogas, bajo

³⁷ Disponible en la página de Internet: <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/international/colombia.html>. Consultado el 4 de marzo de 2010. Traducido del inglés.

³⁸ Según el informe *World Drug Report 2009* de la ONUDC, Canadá produjo 3498 toneladas de cannabis en el 2008 y se encuentra entre los principales productores – la mayor parte de los cultivos se encuentran en la provincia de *British Columbia*. México y Canadá son los principales proveedores de marihuana para el mercado estadounidense. No obstante, a razón de los controles en la frontera Sur, las incautaciones de cannabis proveniente de México representaban el 39% de la producción total. Las incautaciones canadienses solo correspondían al 0.9%. El control en la frontera Norte es mínimo. La relación con el país estigmatizado será la más vigilada.

³⁹ Los ciudadanos de países considerados como *Narco-Estados* sufren las consecuencias del estigma. Uno de los ejemplos más visibles lo encontramos en los aeropuertos, en los cuales los ciudadanos andinos son objeto de los controles más rigurosos

esta lógica, se podría plantear el término de *narco-gobierno*. Sin embargo, sería necesario que el gobierno instaurara una política pública de protección al comercio ilícito de droga con el fin de poder designarlo como tal.⁴⁰

Conclusión

La utilización de sustancias que pueden modificar el comportamiento humano es parte innegable de la humanidad. El uso estaba enmarcado a través de experiencias con componentes rituales y procesos religiosos. Las drogas tenían una función práctica, entre estas calmar el dolor, pero también funciones simbólicas en el seno de la comunidad; hacemos referencia por ejemplo a la complejidad de mitos y ritos relacionados con la utilización de la hoja de coca por los pueblos indígenas andinos.

La construcción del sistema actual de control de drogas se estructura alrededor de la idea de utilizar únicamente los alcaloides para fines medicinales y científicos dejando de lado el aspecto simbólico de las drogas. Entre las razones utilizadas para sostener el régimen de control de estupefacientes, la protección de la salud de la humanidad frente a la *plaga* de las drogas predomina en los debates públicos. Sin embargo, hemos querido mostrar que el discurso utilizado para construir dicho régimen estaba en sí mismo cargado de conceptos religiosos, moralistas y simbólicos.

Una frontera fue creada para dividir la identidad de los actores promotores del régimen de control – el *Yo* – y aquellos que podían ir en contra del sistema – el *Otro* –. El lenguaje utilizado en las dos convenciones evoluciona de un marco marcadamente religioso a uno de carácter combativo donde la diferencia entre el mundo libre de drogas se acentúa en relación a un mundo devastado por los narcóticos. La *guerra contra las drogas* es puesta en escena permanentemente con el fin de justificar su perpetuación: la producción constante de imágenes de incautaciones, violencia, terrorismo, carteles y la evocación de la seguridad o la salud pública juegan un rol muy importante en la mediatización y participan del hecho que sea considerada como un problema que debe ser combatido vigorosamente.

Por otro lado, los grupos sociales que consumen la hoja de coca de manera tradicional hacen parte de Estados que han firmado y ratificado las convenciones internacionales. En

⁴⁰ Han habido casos en los cuales podemos observar índices de la existencia de narco-gobiernos, uno de ellos son los Talibanes en Afganistán que se beneficiaron estando en el poder del mercado ilícito de opio y heroína.

consecuencia, esta utilización está sometida al régimen internacional y de esta forma su eliminación es exigida. Los organismos internacionales se presentan como los *garantes de la salud de la humanidad* y velan por que el *statu-quo* sea conservado. Sin embargo, los movimientos indígenas andinos comienzan a movilizarse en las arenas internacionales con un discurso simbólico importante pero también un conocimiento técnico del derecho que les permite producir ciertos cambios dentro del sistema. Los orígenes del paradigma prohibicionista se encontraban en conceptos moralistas que fueron estructurados en marcos jurídicos con lo cual obtuvieran carácter obligatorio, algunas fisuras comienzan a aparecer siguiendo ese mismo mecanismo, solo que esta vez, el cambio proviene de actores que fueron completamente abandonadas en la estructuración del actual régimen.

Finalmente, en el curso de los últimos años, una serie de proyectos han sido instaurados por las comunidades indígenas colombianas para comercializar la hoja de coca en forma de té, galletas, vino, entre otras. Esto ha permitido abrir la discusión hacia una eventual extensión del concepto de uso lícito sobrepasando los límites establecidos por la ley internacional.

No solamente las comunidades se han manifestado sobre este asunto, también redes complejas de académicos, legisladores, juristas, se estructuran con el fin de reconstruir y modificar los alcances de la norma internacional de control de estupefacientes en el territorio nacional.

Como lo habíamos planteado, los usos lícitos están sujetos a lo que se considera socialmente aceptado en una coyuntura historia determinada. Observamos indicios de cambio en el horizonte.

Bibliografía

Documentos oficiales

Junta Internacional de Control de Estupefacientes, *Informe para el 2009*, New York, 2010, c.f: http://www.incb.org/pdf/annual-report/2009/es/AR_09_Spanish.pdf [Consultado el 20 julio de 2010]

Naciones Unidas, *Convención Única de 1961 sobre los Estupefacientes amendada por el Protocolo de 1972*, New York, 1977.

Naciones Unidas, *Convención de Naciones Unidas Contra el Trafico Ilícito de Estupefacientes y de Substancias Psicotrópicas de 1988*, New York, 1988

United Nations Office on Drugs and Crime, *A Century of International Drug Control*, New York, 2008, c.f: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/100_Years_of_Drug_Control.pdf. [Consultado el 12 abril de 2010]

United Nations Office on Drugs and Crime, *World Drug Report*, New York, 2009, c.f: http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2009/WDR2009_eng_web.pdf [Consultado el 8 de enero de 2010]

United Nations Information Service, *International Narcotics Control Board Regrets Bolivia's Denunciation of the Single Convention on Narcotic Drugs*, Vienne, 2011, c.f. <http://www.unis.unvienna.org/unis/en/pressrels/2011/unisnar1114.html> [Consultado el 8 de septiembre de 2011]

Obras

Becker Howard, *Outsiders*, [1963], Paris, Éditions A.M. Métailié, 1985.

Becker Howard en Dudouet François-Xavier, *Le Grand deal de l'opium: Histoire du marché légal des drogues*, *op.cit.*, p. 8.

Clairet Sophie, « L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime », *Diplomatie*, Hors-série n°11, avril-mai 2010, p. 40-42.

Dudouet François-Xavier, *Le Grand deal de l'opium: Histoire du marché légal des drogues*, Paris, Éditions Syllepse, 2009.

García Juan Carlos, *De la coca a la cocaína: Una historia por contar*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2007

Ghodse Hamid, *International Drug Control into the 21st Century*, Hampshire, Ashgate Publishing, 2008.

Goffman Erving, *Stigmaté*, [1963], Paris, Les Editions du Minuit, 1975.

Gootenberg Paul (Éd.), *Cocaine Global Histories*, Routledge, London, 1999.

Henmann Anthony, *Mama Coca*, Hassle Free Press, London, 1978.

Herschinger Eva, *Constructing Global Enemies: Hegemony and Identity in International Discourses on Terrorism and Drug Prohibition*, New York, Routledge, 2011, p. 14

Karch Steven, « The Cocaine industry of Southeast Asia », en: Gootenberg Paul (Éd.), *Cocaine Global Histories*, Routledge, London, 1999, p. 146-161.

Labrousse Alain, *Drogues un marché de dupes*, Paris, Éditions Alternatives, 2000.

Latour Bruno, *La fabrique du droit: Une ethnographie du Conseil d'Etat*, La Decouverte, Paris, 2004.

Lewin Louis, *Phantastica: A classic survey on the use and abuse of mind-altering*

plants, [1924], Rochester, Park Street Press, 1998.

Musto David, *The American Disease : Origins of Narcotics Control*, New Haven and London, Yale University Press, 1973

Observatoire Géopolitique des drogues, *État des drogues, drogues des États*, Paris, Hachette, 1994.

Retailaud-Bajac Emmanuelle, *Les Drogues : Une passion maudite*, Baume-les-Dames, Gallimard, 2002. Coll. Culture et Société (423).

Thoumi Francisco E., « La normatividad internacional sobre drogas como camisa de fuerza », *Nueva Sociedad*, No. 222, Jul-Ago 2009, pp. 42-59.

Urbina Fernando, *Las Hojas del poder*, Bogotá, Centro Editorial Universidad Nacional de Colombia, 1992.

Prensa

Anonyme, « Evo Morales pide la despenalización de la hoja de coca », *El País*, le 11 mars 2009, à la page web: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Evo/Morales/pide/despenalizacion/hoja/coca/elpepuint/20090311elpepuint_13/Tes [Consultado el 16 de enero de 2010].

Sitios Web

<http://www.whitehousedrugpolicy.gov/international/colombia.html>