

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
DOCTORADO EN SEGURIDAD ESTRATÉGICA



DESPENALIZACIÓN DE LAS DROGAS EN GUATEMALA

MSc. ROBERTO ANTONIO MOTA BONILLA

GUATEMALA, AGOSTO DE 2017

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
DOCTORADO EN SEGURIDAD ESTRATÉGICA

DESPENALIZACIÓN DE LAS DROGAS EN GUATEMALA

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

MSc. ROBERTO ANTONIO MOTA BONILLA

Previo a conferírsele el Grado Académico de

DOCTOR EN SEGURIDAD ESTRATÉGICA

Guatemala, Agosto de 2017

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL I:	Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II:	MSc. Rosario Gil Pérez
VOCAL III:	Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br. Jhonathan Josué Mayorga Urrutia
VOCAL V:	Br. Freddy Noé Orellana Orellana
SECRETARIO:	Lic. Fernando Antonio Chacón Urizar

CONSEJO ACADÉMICO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

DECANO:	Lic. Gustavo Bonilla
DIRECTOR:	Dr. Ovidio David Parra Vela
VOCAL:	Dr. Nery Roberto Muñoz
VOCAL:	Dr. Hugo Roberto Jáuregui
VOCAL:	MSc. Erwin Iván Romero Morales

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN PRIVADO DE TESIS**

PRESIDENTE:	Dr. Luis Fernando Ruiz Ramírez
VOCAL:	Dra. Lucrecia Elinor Barrientos Tobar
SECRETARIO:	Dr. Saúl González Cabrera

RAZÓN: “El autor es el propietario de sus derechos de autor con respecto a la Tesis sustentada». (Artículo 5 del Normativo de tesis de Maestría y Doctorado de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Escuela de Estudios de Postgrado).

Ciudad Guatemala, 15 de noviembre de 2016

Director de la Escuela de Estudios de Postgrado
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala

Director:

Me dirijo a usted para emitir OPINIÓN FAVORABLE de la investigación de tesis titulada «Despenalización de las Drogas en Guatemala», presentada por el M Sc ROBERTO ANTONIO MOTA BONILLA, quien la entrega como requisito para obtener el grado y título de DOCTOR EN SEGURIDAD ESTRATÉGICA.

La tesis del Maestro ROBERTO ANTONIO MOTA BONILLA principia por enumerar las actuales propuestas sobre la despenalización de las drogas psicotrópicas, diferente a la legalización de esas sustancias, las cuales son discutidas en distintos ámbitos y que en Guatemala provocó una fuerte controversia en 2012, cuando lo formuló el Gobierno de ese entonces. Se ha considerado que, si bien es un avance importante propiciar que el poder político discuta y cuestione abiertamente la viabilidad y eficacia de la «Guerra contra las drogas», a nivel internacional, la variedad de propuestas presentadas enfrenta inconsistencias técnicas, lo que hace inviable una tesis de este estilo para los fines planteados. Por el contrario, la despenalización ha puesto en evidencia que la opción del prohibicionismo debe ser ubicado y mirado como un problema de alto espectro geopolítico, lo cual impide una posible superación de este paradigma en el corto, mediano y largo plazo.

La tesis del Maestro ROBERTO ANTONIO MOTA BONILLA, presenta una panorámica histórica, a partir de la normativa internacional sobre las drogas que se originó con la Comisión del Opio de Shanghái, en 1909. Pero la radicalización,

severidad, intensidad e imposición de la misma cobró mayor impulso y relevancia con la declaración de la «Guerra contra las Drogas», impulsada por el Presidente Richard Nixon en 1971 y que ha continuado hasta el presente. Estas políticas pretenden, por todos los medios, disminuir o mitigar el elevado consumo de marihuana, heroína y después de cocaína en los Estados Unidos. Esta investigación enfatiza en que se combate la producción, pero no se efectúa el mismo esfuerzo para controlar el consumo en ese país. Esto implica que la «Guerra contra las Drogas» se traduce en el control geoestratégico de una actividad ilegal que genera cuantiosas cifras económicas y que tiene la capacidad de activar una maquinaria criminal que atenta contra la seguridad nacional de Estados Unidos.

Esta política impulsada por el principal consumidor de estas sustancias, a lo largo del tiempo se ha adaptado a diferentes circunstancias y contextos locales durante 47 años, ha marcado la geopolítica mundial y, por consiguiente, la supremacía de un enfoque de este problema, que consiste en: a) la militarización y la criminalización del consumo y la oferta, en lugar de abordarlo como un problema de salud pública; b) clasificación geopolítica mundial entre países consumidores y países productores, con la consiguiente «certificación» a cargo del país donde hay más consumo; c) focalización en la lucha en donde se da la producción; d) alta injerencia en los espacios multilaterales mundiales y regionales para la promulgación de legislación, tratados y mecanismos de regulación del tráfico de drogas.

Después de 47 años, la «Guerra contra las Drogas» ha sufrido amplios cuestionamientos, con base en su ineffectividad y que el consumo se ha incrementado, en lugar de decrecer. Por esta razón, en los últimos años se ha planteado la despenalización de las drogas ilegales como una medida que permita superar las limitantes de la política antidrogas, a nivel mundial.

En la tesis del Maestro ROBERTO ANTONIO MOTA BONILLA, la propuesta de despenalización de las drogas, advierte sobre el fracaso de la «Guerra contra las

Drogas». Esto implica evaluar el prohibicionismo en general. La solución se encontraría entonces en que la economía ilegal de la droga sea considerada legal. En consecuencia, que sea regulada por el sistema de precios, propaganda y competencia de las economías legales; protegida y resguardada por las leyes e instituciones de comercio estatales e internacionales, sometidas a control de calidad y defensa del consumidor.

Desde esa perspectiva, se permitiría al consumidor elegir libremente las opciones que el mercado ofrece en cuanto a su preferencia, calidad y precio del producto.

El modelo a seguir de esta propuesta sería igual a la posición que tuvieron los Estados Unidos frente al consumo del alcohol, cuando se pasó de una etapa histórica de drásticas restricciones a una etapa de libre comercialización. En otras palabras, drogas cuya venta y consumo está permitido libremente a la sociedad, pero al mismo tiempo con una fuerte conciencia, cada vez más fuerte por parte de la opinión pública en general, de los importantes daños que generan a la salud.

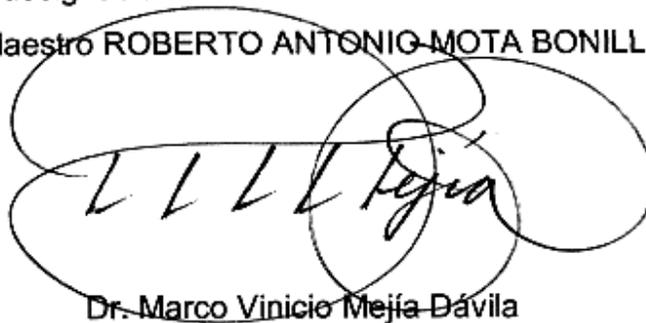
Por lo tanto, se trataría de una combinación de política económica y política de salud pública, combinada con regulaciones efectiva del consumo por parte de menores de edad, lugares, horas y con campañas publicitarias y educativas para evitar los excesos del uso y la propagación del consumo en la población. Debido a que se reconocen los perjuicios que las drogas generan a la salud pública y a la sociedad, podría imponerse un impuesto al consumo para financiar amplias y sugerentes campañas de prevención, tratamiento y reducción del daño, así como desestimular por medio de elección de precios el elevado consumo en la sociedad.

En lo personal, experimento una gran satisfacción por la realización de esta investigación, ya que en 2012 fui uno de los promotores de la despenalización de las drogas en el seno del Consejo Nacional de Seguridad. En ese entonces, se propuso la despenalización del consumo al considerar que no es un problema de represión sino de prevención, o sea, de salud pública y no de Derecho Penal;

además, porque nuestro país padece las consecuencias directas de un problema que nace y termina fuera de su territorio, al situarnos en medio de los principales países productores y del lugar donde más se consumen las drogas. No se ha reconocido que esta propuesta audaz, permitió la apertura de un debate internacional sobre el problema del prohibicionismo y sobre la necesidad de buscar opciones viables, eficaces y realistas frente a la «Guerra contra las Drogas», una contienda que no podrá ganarse.

Emito mi opinión favorable y entusiasta para aprobar este estudio, el cual ubica el debate donde siempre debió estar, es decir, como un tema tanto de geopolítica como de salud pública. Otro mérito de la investigación del Maestro ROBERTO ANTONIO MOTA BONILLA es advertir que las posiciones de los países frente al prohibicionismo de la oferta y demanda de drogas en la población han sido más bien ambiguas, plagadas incluso de ejemplos de «doble moral.» Por esta razón, la esencia de este tipo de políticas se encuentra en la dinámica de lo que el suscrito denomina la «economía política de la moral», la cual imbrica históricamente entre los grandes intereses económicos de los Estados y las justificaciones abiertas o restrictivas frente al problema. Por consiguiente, «la despenalización de las drogas implica una economía al servicio de la moral y una moral al servicio de la economía».

Por lo anteriormente expuesto, solicito la emisión de la resolución correspondiente y la designación del tribunal examinador de esta tesis, fijándose día y hora para que el Maestro ROBERTO ANTONIO MOTA BONILLA la defienda.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Mejía Dávila", is written over a large, loopy scribble. The signature is positioned above the printed name of the signatory.

Dr. Marco Vinicio Mejía Dávila

Doctor en Derecho y Doctor en Filosofía

Guatemala, 7 de agosto de 2017.

Dr. Ovidio David Parra Vela
Director de la Escuela de Estudios de Postgrado,
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala

Señor director:

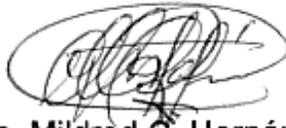
Por la presente, hago constar que he realizado la revisión de los aspectos gramaticales de la tesis:

DESPENALIZACIÓN DE LAS DROGAS EN GUATEMALA

Esta tesis fue presentada por el MSc. Roberto Antonio Mota Bonilla del Doctorado en Seguridad Estratégica de la Escuela de Estudios de Postgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

En tal sentido, considero que, una vez realizadas las correcciones indicadas, la tesis puede imprimirse.

Atentamente,



Dra. Mildred C. Hernández Roldán
Revisora
Colegio Profesional de Humanidades
Colegiada 5456

Mildred Catalina Hernández Roldán
Colegiado 5456

D.E.E.P. ORDEN DE IMPRESIÓN

LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, Guatemala, ocho de agosto del dos mil diecisiete.-----

En vista de que el MSc. Roberto Antonio Mota Bonilla aprobó examen privado de tesis en el **Doctorado en Seguridad Estratégica**, lo cual consta en el acta número 23-2017 suscrita por el Tribunal Examinador y habiéndose cumplido con la revisión gramatical, se autoriza la impresión de la tesis titulada **“DESPENALIZACIÓN DE LAS DROGAS EN GUATEMALA”**. Previo a realizar el acto de investidura de conformidad con lo establecido en el Artículo 21 del Normativo de Tesis de Maestría y Doctorado.-----

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



Dr. Ovidio David Parra Vela
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO



DEDICATORIA

- A DIOS: Por haberme dado la vida, guiarme en mi caminar y darme la bendición de haber culminado una de mis más grandes metas, tanto académicas como de vida.
- A MIS PADRES: **Carlos Roberto Mota de Paz y Hilma Leticia Bonilla Pleitez de Motta**, por ser el pilar fundamental en todo lo que soy, ya que, con su amor, comprensión y sus sabios consejos se hizo posible alcanzar una más de mis metas.
- A MI ESPOSA: Mónica Patricia de Mota, por creer en mí y darme su apoyo y así compartir un triunfo más en nuestra vida.
- A MIS HERMANOS: Igor, Byron, Estuardo y Pamela Motta Bonilla por estar conmigo y apoyarme siempre.
- A MIS HIJOS Y NUERA: José Roberto Motta Alburéz, Melanie Molina de Motta y María Fernanda Motta Alburéz, la luz de mi vida que está descansando en el cielo y derrama bendiciones sobre toda la familia.
- A MI NIETA: Mia Fernanda Motta Molina, que llegó a mi vida para darme una razón más para seguir luchando y así poder enseñarle con el ejemplo.



ÍNDICE

Contenido	Página
Introducción.....	i
Planteamiento del problema e hipótesis.....	3
CAPÍTULO I SEGURIDAD HUMANA	
La seguridad humana.....	5
1.1 Concepto.....	5
1.2 Concepto de seguridad humana	8
1.3 Dimensiones de la seguridad humana	20
1.4 Narcotráfico como problema de salud.....	21
1.4.1 Las drogas.....	23
1.4.2 Drogas de diseño	27
1.4.3 Efecto de las drogas en el organismo humano	27
1.4.4 Clasificación de las sustancias.....	28
1.4.4.1 Drogas legales – drogas ilegales	28
1.4.4.1.1 Drogas legales	30
1.4.4.1.2 Drogas ilegales.....	31
1.5 Narcotráfico y seguridad nacional	31
1.6 Narcoactividad y seguridad humana	32
1.6.1 Ámbito nacional.....	134
1.6.2 Ámbito internacional.....	37



CAPÍTULO II CONVENCIONES, CONVENIOS Y TRATADOS

2.1 Historia del combate contra las drogas	39
2.2 Las convenciones de la ONU en materias de drogas, y sus propósitos.....	44
2.3 Contexto histórico en el cual surgieron las convenciones de drogas	45
2.4 Objetivos de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes	46
2.5 <i>Estatus</i> de la hoja de coca, la adormidera y el <i>cannabis</i> en la Convención de 1961	47
2.6 Objetivos del Convenio sobre Sustancia Sicotrópicas de 1971	47
2.7 Objetivos de la Convención de 1988.....	48
2.8 Acuerdo de Cooperación entre la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana (SGSICA) de 2008	49
2.9 Necesidad de un nuevo tratado	50
2.10 La penalización de las drogas en los tratados sobre la posesión y el uso de las drogas.....	52
2.11 Los tratados de la ONU y los derechos humanos	53
2.12 Entidades de la ONU vinculadas a las convenciones de drogas	55
2.13 Comisión de Estupefacientes (CND).....	55
2.14 Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE)	56
2.15 Organización Mundial de la Salud (OMS) 58	
2.16 Las convenciones de la ONU ¿obstaculizan el avance en las políticas de drogas?	58
2.17 Reformas consideradas necesarias para resolver problemas nacionales relacionados con las drogas, a pesar de la rigidez de las convenciones de la ONU.....	60
2.18 Reformar las convenciones	61
2.19 Opciones para una reforma de las convenciones	61



2.20	Posibilidades de enmienda de las convenciones en sesión especial sobre drogas de la Asamblea General de la ONU, la UNGASS 2016.....	63
2.21	Iniciativa Mérida	65
2.22	Antecedentes de la Iniciativa Mérida.....	66
2.23	Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (CCP)	68
2.24	Acuerdo de Cooperación Regional para la Erradicación del Tráfico Ilícito de Drogas de 1990.....	69
2.25	Convenio Centroamericano para la Prevención y la Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y de Activos, Relacionados con el Tráfico ilícito de Drogas y Delitos Conexos de 1997	71
2.26	Estrategia de seguridad de Centroamérica de 2011	73
2.27	Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte	76

CAPÍTULO III GUERRA CONTRA LAS DROGAS

3.1	La guerra contra las drogas: ¿un fracaso?.....	80
3.2	Síntesis del control internacional de drogas	88
3.3	Microeconomía del fracaso	91
3.4	Macroeconomía del fracaso regulatorio	92
3.5	Los efectos de la prohibición.....	99

CAPÍTULO IV DIFERENCIA ENTRE DESPENALIZACIÓN Y LEGALIZACIÓN

4.1	Diferencia conceptual entre despenalizar o legalizar las drogas.....	102
4.2	La despenalización como respuesta ante el fracaso de la guerra contra las Drogas.....	103
4.3	Narcotráfico y narcoactividad.....	108



4.4 Los distintos enfoques sobre las drogas.....	109
4.4.1 Estados Unidos	109
4.4.2 Francia	110
4.4.3 España	110
4.5 Estrategias prohibicionistas.....	111
4.6 El porqué de la despenalización	112
4.7 Analogía entre la prohibición del alcohol y las otras drogas.....	114
4.8 La idea de despenalizar las drogas en Guatemala	119
4.9 Factores a tomar en cuenta al considerar la despenalización.....	124
4.10 Posibles consecuencias negativas al considerar la despenalización.....	125
4.11 La propuesta guatemalteca.....	126

CAPÍTULO V PROPUESTA DE SOLUCIÓN

5.1 Propuesta de solución.....	131
5.2 Las políticas de drogas deben basarse en sólida evidencia empírica y científica	131
5.3 Las políticas de drogas deben basarse en los principios de derechos humanos y salud pública.....	131
5.4 El desarrollo y la implementación de políticas de drogas debería ser una responsabilidad compartida global, pero también es necesario tener en cuenta las diversas realidades políticas, sociales y culturales	132
5.5 Las políticas de drogas deben llevarse a cabo de una manera integra.....	132

CONCLUSIÓN	139
-------------------------	-----

ANEXOS	141
---------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	159
---------------------------	-----



INTRODUCCIÓN

La despenalización de las drogas en Guatemala es un tema nuevo, relativamente, si tenemos en cuenta que el repunte del narcotráfico comenzó en nuestro país en la década de 1990 y la *Ley contra la narcoactividad* data de 1992, cuando el país se aprestaba a salir de un conflicto armado de más de tres décadas. A partir de esa década, la cara de la violencia cambió y, de una guerra que se llamó, usando un eufemismo, Conflicto Armado Interno, se pasó de súbito, a una guerra antidrogas, que ya antes había declarado mundialmente el presidente norteamericano Richard Nixon, en la década de 1970. Sin embargo, se acentuó más a partir del 11 de septiembre de 2001, tras el derribo de las llamadas Torres Gemelas, en Nueva York.

No obstante, el tema de la despenalización no se tocó de manera oficial hasta en 2012, cuando el presidente Otto Pérez Molina lo hizo público. En ese año, el 14 de febrero, el periódico estadounidense *The Washington Post*, publicó una entrevista en la que el mandatario guatemalteco dijo: «Considero que es un proceso de diálogo y debate. Al final yo no veo otro camino más que la despenalización. Esto sucederá tarde o temprano, yo espero que sea temprano. No hay otro camino en tanto exista la demanda y genere ganancias en México y América Central»¹.

En esta investigación, en el capítulo 4, expongo las razones por las cuales, según mi punto de vista, tal tema no prosperó para ser debatido de manera central en el ámbito de la ONU y, en consecuencia, en el contexto nacional.

¹ *Guateprensa*, Dato ubicado en: <https://guateprensa.wordpress.com/tag/despenalizacion/> Consultado el 26-5-2016.



Esa negativa para tomar en cuenta una propuesta de Guatemala, que es una razón política, no debe abandonarse sino, aprender la lección y, también en la actualidad y el futuro, actuar de manera más política; no como en ese momento lo hizo el Gobierno de Guatemala: de súbito. Y está visto que en política las sorpresas funcionan solo cuando se tiene el necesario poder de persuasión. Aunque hubo quienes sostuvieron que si bien lo que hizo Otto Pérez Molina fue sorprendente, estuvo bien planeado: «El sociólogo y analista político Héctor Rosada asegura que el mandatario quería medir la temperatura que genera el tema. Lo suyo fue una acción calculada en su tablero de ajedrez»².

Lo cierto es que la propuesta de despenalización de las drogas acaparó la atención de los medios de prensa y de los denominados analistas políticos. Sirvió como un distractor para lograr la aprobación de la *Ley Anti Evasión II* (Decreto Número 4-2012) y la *Ley de Actualización Tributaria* (Decreto Número 10-2012). Las reformas incluyeron una nueva ley del ISR; introdujo el Impuesto de Primera Matrícula (IPRIMA); disposiciones aduaneras; reformas al IVA; reformas al Impuesto Sobre Circulación de Vehículos; reformas al timbre fiscal y el papel sellado, y normas sobre vigencia y disposiciones transitorias.

En virtud de todo ello, el problema que se ha planteado en el presente trabajo de investigación es el siguiente: «¿Es necesaria la despenalización de las drogas en Guatemala para obtener un cambio en la política de seguridad nacional?».

² Ídem.



Para contestar a esta pregunta como problema central en la investigación planteó la siguiente hipótesis:

HIPÓTESIS

«La despenalización de las drogas en Guatemala debe verse más que como una política de seguridad nacional, como un planteamiento de seguridad humana, ya que se debe a un problema de salud pública y no de seguridad territorial, ya que las adicciones a las drogas son catalogadas como una enfermedad que requiere ser tratada como tal, es decir a través de ofertas de tratamiento y rehabilitación».

Para abordar el tema de la despenalización de las drogas, primero, haré un repaso sobre cómo el problema de las drogas ha afectado la seguridad humana y del Estado; los problemas, derivados de esa actividad, a los que los guatemaltecos se han enfrentado y cómo el narcotráfico fue evolucionando en Guatemala, a partir de la década de 1990. También la evolución de la manera de enfrentar la narcoactividad y los costos humanos y materiales que eso le ha significado al país. Por eso, para ilustrar mejor el proceso, hago una síntesis histórica del ascenso de la narcoactividad y de la influencia que, aún en ámbitos gubernamentales, ha llegado a tener el narcotráfico.

Como en esta investigación hago evidente, la guerra antidrogas ha fracasado; por tanto expongo los nuevos enfoques que se han planteado para enfrentar el problema de las drogas; sobre todo, a la luz de las nuevas corrientes filosóficas, políticas y humanas que han evidenciado que el manejo del problema de las drogas debe enfocarse hacia el ser humano en su dimensión material, espiritual e intelectual; no solo como pieza de una política al servicio de una economía que se olvida de la función social.



En el capítulo I, se verá todo lo relacionado con la seguridad humana desde su historia hasta sus dimensiones; en el capítulo II lo referente a las convenciones, convenios y tratados; en el capítulo III, la guerra contra las drogas como planteamiento desde el año 1971, en el capítulo IV, doy una explicación entre la despenalización y la legalización de las drogas, en el capítulo V se plantea la propuesta de solución.

Para concluir, hago una revisión de lo que implica la despenalización de las drogas; sus pros y sus contras y la necesidad de que el tema se debata de la manera más amplia; no solo en el ámbito político sino, también, en los contextos culturales, sociales, económicos, de seguridad local y global, etc.



CAPÍTULO I

1. La seguridad humana

Previo a abordar el tema, considero necesario hacer un breve repaso sobre la idea de concepto y sobre la evolución del concepto «seguridad».

1.1 Concepto

Antes de la filosofía presocrática, el ser humano aceptaba casi cualquier argumento que explicara los fenómenos de la naturaleza por fantástico que fuera; cuanto más ficticio, más cercano a la explicación del misterio. Cuanto más imaginario, mejor, porque la oralidad le daba ese encanto que subyugó durante muchos siglos a la humanidad. Recordemos que: «El escrito más antiguo data de apenas hace 6 mil años»³. De ahí que los mitos, en esa etapa, fueron un recurso fundamental para, en cierta manera, mantener en paz la curiosidad humana y dar respuesta a los fenómenos que no podían explicarse de manera racional; además, para entretener. En los primeros tiempos de la humanidad, nada se había hurgado para explicar la conducta humana y menos la naturaleza del ser. Las preocupaciones ontológicas aún esperaban la madurez humana. En ese entonces no se necesitaba precisión conceptual sino explicaciones fantásticas; estas corrían de manera oral hasta convertirse en verdades que nadie podía explicar a ciencia cierta pero que, ante la inexistencia de herramientas intelectuales que precisaran el origen de las cosas y sus fenómenos, satisfacían la necesidad de saber. Recordemos que: «Los seres

³ Ong, Walter J., *Oralidad y escritura / Tecnologías de la palabra*, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 1996, Pág. 12.



humanos de las culturas orales primarias, aquellas que no conocen la escritura en ninguna forma, aprenden mucho, poseen y practican gran sabiduría, pero no “estudian”.

»Aprenden por medio del entrenamiento —acompañando a cazadores experimentados, por ejemplo—; por discipulado, que es una especie de aprendizaje; escuchando; por repetición de lo que oyen; mediante el dominio de los proverbios y de las maneras de combinarlos y reunidos; por asimilación de otros elementos formularios; por participación en una especie de memoria corporativa; y no mediante el estudio en sentido estricto»⁴.

Con la llegada de los filósofos presocráticos, tampoco las indagaciones sobre el ser fueron fundamentales sino la explicación de manera más o menos razonable de los fenómenos naturales. De esa cuenta, a partir de la Escuela de Mileto, los primeros filósofos llamados presocráticos, como Tales, Anaximandro, Anaxímenes y los que les siguieron, comenzaron a dar explicaciones sobre el origen del mundo, las causas de su formación y de la naturaleza de los elementos basados, no en la imaginación sino en la observación. Fue así como se comenzó a especular sobre si la materia prima del universo era el agua, el fuego, el aire, o la tierra. Anaxágoras, de la Escuela de Mileto, llegó a afirmar que los astros que poblaban el universo estaban hechos de la misma materia que la tierra y especuló sobre la posibilidad de que existieran personas en otros lugares fuera de la tierra⁵.

⁴ *Ídem*, Pág. 18.

⁵ Gaarder, Jostein, *El mundo de Sofía*, Grupo Editorial Patria, Ediciones Siruela, México, 2013, Pág. 48.



Las observaciones, teorías y especulaciones de los presocráticos abonaron el terreno para que, luego de saber el ser humano sobre la situación de la naturaleza y su ubicación en ella, los filósofos socráticos, en Atenas, enfocaran su mirada en el mismo ser humano; en su naturaleza; de esa cuenta, filósofos como Platón, discípulo de Sócrates, comenzaron a indagar sobre aspectos interiores del ser humano, como el alma, la conciencia, etc., y sobre su sensibilidad. No obstante, la concreción de los conceptos era, en cierta manera, diluida, no ordenada ni sistematizada. Para poner una comparación de actualidad, sería como tener en el suelo tirados millones de documentos en los que, probablemente, se encuentra la información que necesitamos, pero la búsqueda se torna casi imposible por la cantidad de documentos a revisar y porque no tenemos certeza de que allí se encuentre sino solo lo sospechamos.

Aristóteles formuló que algunos conceptos fueran categóricos, al recurrir a la razón como motor de búsqueda. A él se deben los fundamentos del método científico. Sin embargo, con todo y que sus definiciones, conocimientos y método condujeron a prestigiar el pensamiento filosófico y luego teológico, incluso hasta después de la Edad Media y en algunos aspectos todavía impera, las viejas definiciones parecen como si hubieran adquirido condición de mutantes porque, prácticamente, en ningún aspecto existe una verdad, definición o concepto que sea universalmente aceptada para todos los momentos, circunstancias, espacios y saberes; ni las que da la ciencia con toda la autoridad que se le reconoce en la conducción de los asuntos atinentes a sus objetivos; sin embargo: «Los conceptos son las unidades más básicas, y por ello mismo imprescindibles, de toda forma de conocimiento humano, y en especial del conocimiento



científico»⁶. Esa realidad del concepto es vigente hasta el día de hoy. «La naturaleza de los conceptos en general es una de las cuestiones más difíciles y de más amplia tradición, que se remonta por lo menos a Platón. Es una cuestión íntimamente ligada al llamado *problema de los universales*, y sobre la que ha habido, y continúa habiendo, un sinnúmero de controversias. Esta cuestión atañe a aspectos centrales tanto de la ontología como de la teoría general del conocimiento, estando involucrados prácticamente todos los grandes temas de la filosofía teórica»⁷.

1.2 Concepto de seguridad humana

Con la «seguridad humana» también existe la dificultad de precisar un concepto que abarque toda su diversidad semántica. Uno de los problemas en la precisión, no ya del concepto seguridad humana sino tan solo del de seguridad, es que los requerimientos de ella han cambiado con la historia. No fue lo mismo para los humanos primitivos, cuya aspiración securitaria consistía en resguardarse de los elementos naturales y defenderse de los animales que lo acechaban, a la que necesitaron los individuos de la Edad Media cuya prioridad era la defensa de su territorio de las amenazas e invasiones exteriores; por tanto, su resguardo, de acuerdo con los conceptos estratégicos de ese tiempo, consistía en construir fortalezas y puntos de observación para prevenir la invasión.

⁶ Díez, José A. y Moulines, C. Ulises, *Fundamentos de Filosofía de la Ciencia*, Editorial Ariel S. A., Barcelona, España, 1997, Pág. 91.

⁷ *Ídem*. Pág. 91.



En Guatemala la seguridad, por supuesto, también se ha conceptualizado de acuerdo con las épocas históricas que le ha tocado vivir y a las influencias exteriores que la han permeado a partir de la invasión española. Por un lado, la seguridad para los invadidos y, por el otro, para los invasores. Luego, en el período de la Colonia en la cual, en medio de la «sorda pugna» que mantuvieron los criollos con los españoles recién llegados, debieron someter a los indígenas, en buena medida, por medio de las armas, la religión y de la creación del mito de la superioridad española. En ese contexto, «se daba por supuesto que el origen español acarrearba superioridad frente a los sectores indígenas y mestizos»⁸. Los indígenas, por su parte, en apariencia se doblegaron ante los españoles para asegurar su sobrevivencia, pero adoptaron métodos de resistencia pacífica por medio de los cuales aseguraron la persistencia de su cultura; sobre todo por medio de la tradición oral y de establecer que siendo sus enemigos los invasores españoles debían desconfiar de ellos.

Con la llegada de la Época Republicana, las preocupaciones securitarias no variaron de manera significativa; en buena medida, mantuvieron las preocupaciones coloniales. A partir de allí el concepto de seguridad giró alrededor del nuevo Estado de Guatemala; es decir, eliminar las amenazas contra la independencia, la integridad de sus gobernantes, la conservación del territorio, etc. Frente a eso se percibían los descontentos de quienes no estaban de acuerdo en separarse políticamente de España; la de quienes no deseaban renunciar a sus privilegios, la de los conspiradores, etc.

⁸ Martínez Peláez, Severo, *La patria del criollo*, sexta edición, Editorial Universitaria Centroamericana, EDUCA, Costa Rica, 1979, Pág. 24.



Y ante las amenazas latentes, los medios de disuasión fueron las armas, espionaje, el control social y la distancia que existía entre España y Guatemala.

La concepción de la seguridad que en ese período privó, no solo en Guatemala sino también en todo el mundo civilizado, fue rectora de la mayoría de guerras que se libraron en el mundo hasta que, en la Segunda Guerra Mundial, los horrores que se cometieron usando como escudo la seguridad de los Estados, que tuvo su referente en el Tratado de Westfalia⁹ de 1648, hizo que se planteara un nuevo enfoque de seguridad; un concepto que tomara en cuenta, y sobre todo, la seguridad de los componentes de un Estado y no el Estado como ente derivado y ajeno a quienes lo componían.

El proceso para el cambio de enfoque de la seguridad estatocéntrica a la seguridad centralizada en el ser humano comenzó, en realidad, con la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, en 1948, al declarar que: «La libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana». Hay quienes, no obstante, remontan su origen al siglo XIX con el surgimiento del Derecho Internacional Humanitario¹⁰ y la fundación del Comité Internacional de la Cruz Roja en 1863. «Sin embargo, la mayor parte de la literatura sobre seguridad humana considera el *Informe*

⁹ Tratado de Westfalia: «Así se conoce a dos acuerdos alcanzados en las ciudades de Osnabrück y Münster en 1648, uno el 15 de mayo y el otro el 24 de octubre. Según estos tratados, se ponía fin a la guerra entre los estados beligerantes en Alemania, príncipes protestantes por un lado y Sacro Imperio y católicos por otro, y se concluía también el enfrentamiento que durante ochenta años enfrentaba a España con la República de los Siete Países Bajos». Ubicado en: [http://www.ecured.cu/Tratado de Westfalia](http://www.ecured.cu/Tratado_de_Westfalia) Consultado el 26-5-2016.

¹⁰ «El Derecho Internacional Humanitario (DIH) es la rama del Derecho internacional destinado a limitar y evitar el sufrimiento humano en tiempo de conflicto armado. En este sentido, el DIH limita los métodos y el alcance de guerra por medio de normas universales, tratados y costumbres, que limitan los efectos del conflicto armado con el objetivo de proteger a personas civiles y personas que ya no estén participando en hostilidades» (Ubicado en el portal de la OEA, Departamento de Derecho Internacional: http://www.oas.org/es/sla/ddi/derecho_internacional_humanitario.asp Consultado el 30-5-2016.



sobre *Desarrollo Humano* del PNUD de 1994 como el documento fundador de la doctrina. Este documento define la seguridad humana como una expresión que permite tender un puente entre los conceptos del *freedom from fear* y el *freedom from want*, tradicionalmente considerados de manera independiente por los teóricos de la seguridad»¹¹.

El cuestionamiento del viejo concepto de seguridad derivó en amplias discusiones que se prolongaron durante años y tuvieron lugar en los foros más importantes. Fue así como «Desde el final de la Guerra Fría, buena parte de los debates en torno a la seguridad internacional se han caracterizado por los intentos de ampliar su definición más allá de la defensa puramente militar de los intereses estatales y territoriales. Durante el período anterior a 1989, las cuestiones securitarias se habían centrado en la noción del interés nacional en el seno de un mundo bipolar. Con la desaparición de uno de los bloques, la concepción de la seguridad internacional ha sufrido un proceso de adaptación a unas realidades nuevas y en constante transformación»¹². ¿Es así como: «En su conocido artículo “*What is security?*”, Emma Rothchild (1995) describe las direcciones hacia las que se ha extendido la seguridad desde principios de los años 90. Verticalmente, la seguridad ha experimentado cambios en dos sentidos: “hacia abajo” – el paso de la seguridad de las naciones a la de los individuos– y “hacia arriba” –de la seguridad del Estado a la del sistema internacional. Según Rothchild, este concepto

¹¹ Morillas Baseadas, Pol, “Génesis y evolución de la expresión de la seguridad humana”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 76, Barcelona, España, 2007, Pág. 50

¹² *Ídem*, Pág. 48.



también se ha extendido horizontalmente al contemplarse nuevos tipos de seguridad (política, económica, social o medioambiental)»¹³.

En la década de los 90 del siglo pasado, los Estados centroamericanos establecieron un nuevo modelo de seguridad ciudadana que velara por el respeto de los derechos humanos, anteponiéndolo a la seguridad nacional basada en la acción militar. Centroamérica se convirtió en uno de los principales escenarios de la Guerra Fría debido a los enfrentamientos armados que en Guatemala encabezó la Unidad Revolucionaria de Guatemala (URNG), el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador y el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en Nicaragua. A esto se sumó la Doctrina de Seguridad Nacional basada en la contención del comunismo, la militarización de la región y la puesta en práctica de políticas violentas de contrainsurgencia. A mediados de los años ochenta, bajo el nombre genérico de Esquipulas, se dio un triple proceso de pacificación, democratización e integración regional. Ese proceso de carácter multidimensional se impulsó de manera paralela al surgimiento del concepto de seguridad humana por parte del PNUD. Ambos procesos se complementaron. Las negociaciones de paz, en Centroamérica, estuvieron influenciadas por las nuevas concepciones de la seguridad. Mientras, el entonces incipiente modelo de la seguridad humana tuvo en Centroamérica su primera y más avanzada concreción, tanto en su conceptualización como en su concreción institucional. La convergencia entre la seguridad humana y la pacificación de Centroamérica es el *Tratado Marco de Seguridad Democrática* (TMSD), suscrito en 1995.

¹³ *Íbid*, Pág. 48.



En el artículo 143 del *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, la ONU sostiene que la seguridad humana consiste en: «El derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación. (...) que todas las personas, en particular las que son vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano»¹⁴.

Esta manera de ver la seguridad humana implica que deben atenderse no solo los factores visibles e inmediatos que afectan a la seguridad de las personas sino, también, los factores invisibles que, sobre todo, son estructurales y culturales; esto nos lleva a reflexionar en que la seguridad no es solo un aspecto coyuntural, sino que debe pensarse y planificarse en el corto, mediano y largo plazo. La seguridad humana no consiste solo en estar libres de agresiones, amenazas, violencia, etc. sino en que, a la vez que los seres humanos puedan vivir en paz y armonía, también sean partícipes del desarrollo y que la justicia sea el denominador común. Sin embargo, no debemos olvidar que «El concepto de seguridad humana está aún en proceso de maduración. Prueba de ello es que existen diferentes definiciones sobre la misma y varios enfoques sobre cómo avanzar hacia ella»¹⁵.

¹⁴ Documento ubicado en: http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.RES.60.1_Sp.pdf Consultado el 23-5-2016.

¹⁵ Pérez de Armiño, Karlos, “Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas”, Revista *CIDOB d’Afers Internacionals*, Núm. 76, Barcelona, España, 2007, Pág. 60.



Dicho lo anterior, Karlos Pérez de Armiño cita a David Baldwin y sostiene: «En su opinión, para caracterizar cada enfoque de seguridad es necesario hacerle cuatro preguntas, de las cuales las dos primeras son las más importantes:

» a) ¿Para quién es la seguridad? Es decir, cuál es el “objeto de referencia” de la seguridad, el sujeto que debe ser asegurado. Esto implica hablar de diferentes ‘niveles’ de seguridad: la seguridad nacional o del Estado, propia de la visión clásica; la seguridad global o internacional, propia del concepto de ‘seguridad común’; y la seguridad individual, propia, por ejemplo, de la seguridad humana.

» b) ¿Qué valores hay que asegurar o proteger? La concepción tradicional de la seguridad nacional se centra en la protección de valores como la independencia política o la integridad territorial del Estado, mientras que el nuevo enfoque de la seguridad humana abarca una amplia gama de valores, desde el bienestar económico hasta la salud de las personas.

» c) ¿Qué amenazas a la seguridad se perciben? En función de los valores que se estimen dignos de protección, las fuentes de amenaza pueden variar. Así, en la visión clásica, se centran en potenciales agresiones militares desde otros Estados, en tanto que la visión multidimensional abarca numerosas amenazas (desastres naturales, crisis económicas, epidemias, etc.).

» d) ¿Con qué medios se puede garantizar la seguridad? En función de los conceptos de seguridad, valores y amenazas, los instrumentos y políticas necesarios pueden ser diversos: disuasión militar en el caso de la concepción clásica, cooperación



internacional en el caso del enfoque de seguridad cooperativa, desarrollo humano en el enfoque amplio de la seguridad humana, etc»¹⁶.

Siguiendo ese esquema, podemos visualizar que la seguridad humana consiste, en el texto de la *Constitución Política de la República de Guatemala*, en tener garantías para «la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona»¹⁷. Tal garantía, según el texto constitucional, la provee el Estado «y protege la vida humana desde su concepción, así como la integridad y la seguridad de la persona». A partir del mandato constitucional, «Hoy, el Estado debe compartir su papel central en este campo con una serie de nuevos actores (instituciones internacionales, Gobiernos locales y regionales, organizaciones no gubernamentales, la opinión pública e incluso las fuerzas del mercado). Más allá de la evolución del concepto de seguridad, se han producido también una serie de cambios en el panorama internacional, entre los que cabe destacar la transformación de la naturaleza de los conflictos armados y la multiplicación de las amenazas a la seguridad»¹⁸.

El concepto de seguridad ya no gira exclusivamente en la protección del territorio y la soberanía del Estado; también implica la seguridad de las personas, ligada a su desarrollo. En la actualidad ya no puede pensarse solo en la seguridad sino, de manera fundamental, en el desarrollo y en las condiciones adecuadas para conseguirlo; no solo en términos macro sino ligado a la seguridad comunitaria, familiar y personal. En ese sentido, los valores que deben asegurarse y protegerse son los relativos al bienestar,

¹⁶ Pérez de Armiño, Karlos, “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos”, en: *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 76, Barcelona, España, 2007, Pág. 61.

¹⁷ *Constitución Política de la República de Guatemala*, artículo 2.

¹⁸ Morillas Baseedas, Pol, *Op. Cit.* Pág. 48.



tranquilidad, satisfacción de las necesidades básicas, seguridad patrimonial, etc. «Entre las amenazas que damnifican directamente el patrimonio de los guatemaltecos están: las extorsiones, los secuestros, el robo de vehículos, viviendas, negocios y celulares; Los que afectan la vida: el femicidio, el sicariato, el asesinato, el secuestro, el narcotráfico y el terrorismo. Las que socavan la institucionalidad democrática: la narcoactividad, la trata de personas, el tráfico de armas, municiones y explosivos y el contrabando. Asimismo, se presentan riesgos y vulnerabilidades, tales como: la gobernabilidad; la conflictividad social; la fragilidad institucional; las fronteras porosas; los desastres naturales, sociales y tecnológicos; las pandemias, las epidemias y las endemias»¹⁹. Habría que agregar también las nuevas guerras, entre las cuales cabe destacar, las guerras de cuarta generación que se dan no solo en el plano local sino en el internacional y, sobre todo, en el ciberespacio. «Estas “nuevas guerras” afectan mayormente a la población civil. Si en la Primera Guerra Mundial, de cada diez personas muertas nueve eran soldados, durante los conflictos producidos por el desmembramiento de la antigua Yugoslavia, las víctimas civiles se situaron en torno al 90% del total. Por otro lado, la percepción de las amenazas a las que se deben hacer frente se ha extendido en el seno de un mundo globalizado e interdependiente.

» Hoy se considera que estas pueden provenir del terrorismo, el crimen organizado, la extrema pobreza, la represión política, las epidemias, los flujos migratorios no controlados e, incluso, la degradación del medio ambiente»²⁰.

¹⁹ Gobierno de Guatemala, *Política Nacional de Seguridad*, Guatemala, 2012, Pág. 1.

²⁰ Morillas Baseedas, Pol, *Op. Cit.* Pág. 48.



En la *Política Nacional de Seguridad* se contemplan acciones programáticas destinadas a garantizar la protección de la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz, los bienes y el desarrollo integral de la persona; sin embargo, los medios con los cuales cuenta el Estado para garantizar la seguridad humana y la seguridad del Estado son insuficientes.

Ante ese panorama, los medios con los que se cuenta para revertirlo residen, sobre todo en «el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones gubernamentales responsables del análisis, decisión, implementación, supervisión y evaluación que propiciaron generar la gobernabilidad y mantener los procesos de cambio hacia los objetivos de seguridad»²¹. Resumiendo lo anterior: «La seguridad humana es un requisito para el disfrute del desarrollo humano, que a su vez es necesario para materializarla»²².

En todo nuevo conocimiento y dilucidación teórica cabe siempre cuestionarse sobre las ventajas y desventajas de su aplicación; sobre los riesgos y amenazas, etc. En este sentido, el concepto de seguridad humana no escapa a esa realidad. Karlos Pérez de Armiño, en el citado artículo “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos” señala las cuatro siguientes:

«1) El *concepto de seguridad humana es impreciso, cuenta con diversas definiciones y estas son demasiado amplias y vagas*. Estas discrepancias se plasman, sobre todo, en la existencia de los dos enfoques [...], el amplio y el restringido».

²¹ Pérez, Molina, Otto, en: Gobierno de Guatemala, *Política Nacional de Seguridad*, Guatemala, 2012, Pág. v.

²² Pérez de Armiño, Karlos, *Op. Cit.* Pág. 63.



«2) Por otro lado, existe el riesgo de que, por su carácter multidimensional y amplio, el enfoque de la seguridad humana sirva como *excusa para la militarización de diferentes políticas públicas*, tanto en el plano nacional como internacional».

«3) Siguiendo este mismo argumento, existe el riesgo de que el objetivo de la seguridad humana se utilice como *justificación para realizar “intervenciones humanitarias” por parte de países occidentales ricos en países periféricos en conflicto y crisis humanitarias*».

«4) Un último problema, tanto de conceptualización como de uso, radica en una cierta distorsión reciente del concepto de seguridad humana, palpable en un *creciente énfasis que se viene prestando a uno de sus componentes, el de seguridad, en contraposición a otro, el de desarrollo*».

Por lo anterior, al disponer y llevar a la práctica la seguridad humana debe tenerse mucho cuidado en normarla; de tal manera que se eviten los riesgos y distorsiones en su aplicación porque, «si aceptamos que ‘seguridad’ es esencialmente un concepto controvertido, los debates que se generan a su alrededor no pueden ser resueltos de forma abstracta. Es el poder político el que en definitiva determina la orientación y significado de la seguridad»²³. Por otro lado, para el caso de Guatemala, el concepto de seguridad humana, como tal, no aparece incluido, aunque sí su enfoque; por ejemplo, en la *Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad*; en tal instrumento legal se contemplan dos conceptos: el de seguridad de la nación y el de seguridad democrática. En cuanto a la seguridad democrática, en la citada ley el concepto que se da, y que más se acerca al

²³ Ubicado en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf Consultado el 27-5-2016.



de seguridad humana, es el siguiente: «La seguridad democrática es la acción del Estado que garantiza el respeto, promoción y tutela de la seguridad, al mismo tiempo que el pleno ejercicio de los derechos humanos, mediante la creación de condiciones que le permita a la persona su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia, conforme a lo establecido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica»²⁴. Como puede notarse, son conceptos complementarios. Debido a su naturaleza de ley marco, se acepta la generalización; no obstante, el siguiente paso sobre la seguridad está constituido por la *Política Nacional de Seguridad*. La definición de la *Ley Marco* se mantiene. En la *Agenda Estratégica de Seguridad* no hay referencia a la seguridad democrática sino a la seguridad interior: «El ámbito de la seguridad interior incluye la estructuración de medios para proveer a las instituciones del Estado, las capacidades necesarias para prevenir y enfrentar de manera eficaz los riesgos y amenazas que constituye la delincuencia común y el crimen organizado, que constantemente adoptan formas más complejas, obligando al Estado a generar estrategias oportunas y eficientes»²⁵.

El riesgo dos, que menciona Karlos Pérez de Armiño, respecto a que «el enfoque de la seguridad humana sirva como *excusa para la militarización de diferentes políticas públicas*» es latente, sobre todo en países con alta conflictividad. Pero no es solo la militarización; hay aspectos no solo interiores sino foráneos que han obligado al país a tomar determinadas estrategias que le han sido impuestas; por ejemplo, quizá la más visible sea la obligación que Estados Unidos ha impuesto no solo a Guatemala sino a

²⁴ Congreso de la República de Guatemala, *Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad*, Capítulo II, artículo 2, inciso b, Guatemala, 2008.

²⁵ Gobierno de Guatemala, *Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación*, Guatemala, 2008, Pág. 3.



muchos países, incluyendo europeos, a adoptar normativas que ese país consideraba pertinentes para su seguridad, a partir del 11-S. En el fondo, para quienes no adoptaran los lineamientos norteamericanos, existía el riesgo de ser considerados sospechosos de alentar el terrorismo. Y la lucha contra el terrorismo ha sido, a partir del derribo de las llamadas Torres Gemelas uno de los argumentos que Estados Unidos ha esgrimido para «endurecer» las estrategias securitarias y hacer que la mayoría de países imiten esa conducta. Es la concreción del viejo dicho: «O estás conmigo, o estás contra mí».

1.3 Dimensiones de la seguridad humana

Muchas de las guerras que se han librado a lo largo de los siglos han tenido como motores la seguridad y la libertad. Ya se trate de la seguridad de los Estados o la libertad de los pueblos. En el fondo se trata de la vieja lucha humana por encontrar la estabilidad de los Estados, la paz y condiciones apropiadas para su desarrollo.

El nuevo enfoque de la seguridad la plantea con características multidimensionales, las cuales suponen como elementos necesarios para tener seguridad, que el ser humano tenga acceso a la alimentación y no padezca hambre, que cuente con una vivienda digna, acceso a la educación, posibilidad de incidencia política, etc. En tal sentido, es importante tener localizadas las amenazas y vulnerabilidades que intentan obstaculizar la funcionalidad del Estado, el logro de la seguridad humana, la libertad de las personas y el derecho a su desarrollo. La localización de esos aspectos permitirá que puedan realizarse acciones preventivas, disuasivas y no solo represivas, como ha sido tradicional en la historia republicana de nuestro país y que, a la postre, han demostrado ser



contraproducentes y no congruentes para el desarrollo humano. Una de esas amenazas y en la que se centrará esta investigación es el narcotráfico, una fuerza que, aunque de carácter clandestino, muestra su fuerza y poder en muchos ámbitos; sobre todo económicos que los rebasan y se diluyen en modas, cultura, corrupción gubernamental y privada, debilitamiento institucional, etc.

1.4 Narcotráfico como problema de salud

El narcotráfico es un problema para la seguridad de cualquier país. Pero lo que le confiere características de gravedad es que también constituye una grave amenaza para la salud humana. En ese sentido, es importante que el Estado controle esa situación porque, de no hacerlo, estará incumpliendo con sus deberes constitucionales establecidos, sobre todo, en los artículos 1º., 2º., y 3º., de la *Constitución Política de la República de Guatemala*. El mismo texto constitucional, con más especificidad, norma lo relativo a la salud de los guatemaltecos y la necesidad de velar por ella:

«Artículo 93.- Derecho a la salud. El goce de la salud es derecho fundamental del ser humano, sin discriminación alguna.

» Artículo 94.- Obligación del Estado, sobre salud y asistencia social. El Estado velará por la salud y la asistencia social de todos los habitantes. Desarrollará, a través de sus instituciones, acciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, coordinación y las complementarias pertinentes a fin de procurarles el más completo bienestar físico, mental y social.



» Artículo 95.- La salud, bien público. La salud de los habitantes de la Nación es un bien público. Todas las personas e instituciones están obligadas a velar por su conservación y restablecimiento».

En el sentido anterior, el narcotráfico adquiere características ilegales y, por su naturaleza, socava la institucionalidad de un país y atenta contra la salud de los guatemaltecos.

El narcotráfico, lejos de contribuir a la consolidación del Estado de derecho, aspira a su cooptación y a corromperlo; de alguna manera, busca consolidarse como un Estado paralelo invisible, pero con fuerza para intervenir, sobre todo, en asuntos políticos y económicos. La búsqueda del narcotráfico no consiste en el logro del bien común sino en la obtención ilegítima, a costa de lo que sea, de beneficios económicos. Ejemplos de ese actuar los hemos visto, para solo mencionar dos casos, en Colombia y México; en esos países la fuerza y poder del narcotráfico ha llegado a tambalear el poder institucional del Estado.

Antes de entrar en materia de narcotráfico, considero necesario hacer un breve repaso sobre la naturaleza y características de las drogas.



1.4.1 Las drogas

La droga es definida por la Organización Mundial de la Salud de esta manera: «Es toda sustancia que, introducida en el organismo por cualquier vía de administración, produce una alteración, de algún modo, del natural funcionamiento del sistema nervioso central del individuo y es, además, susceptible de crear dependencia, ya sea psicológica, física o ambas»²⁶.

Según la *Ley contra la Narcoactividad* de Guatemala: «a) Drogas: toda sustancia o agente farmacológico que, introducido el organismo de una persona viva modifique sus funciones fisiológicas y transforma los estados de conciencia; También se consideran drogas las semillas, florecencias, plantas o parte de ellas y cualquier otra sustancia de donde puedan ser extraídas aquellas. A las bebidas alcohólicas y el tabaco, no le son aplicables las disposiciones de esta ley;

» b) Estupeficientes y sustancias psicotrópicas: cualquier droga natural o sintética, así considerada en tratados o convenios Internacionales de observancia obligatoria en la República de Guatemala, el Código de Salud y demás disposiciones que se emitan para determinar las drogas de uso prohibido a que se refiere la siguiente ley...»²⁷.

Las drogas y su uso existen históricamente desde el aparecimiento del ser humano en la tierra. El mismo cuerpo humano las produce. En los inicios, el humano no tuvo conciencia de esa situación; sin embargo, al hacerse sedentario comenzó a tener

²⁶ Ubicado en: <http://boards5.melodysoft.com/forofree/definicion-de-drogas-segun-la-oms-52.html> Consultado el 30-5-2016.

²⁷ Congreso de la República de Guatemala, *Ley contra la Narcoactividad*, artículo 2, incisos a y b, Guatemala, 1992.



conocimiento, sobre todo, de ciertas plantas que producían efectos anestésicos o relajación o embriaguez. Según los indicios, las primeras drogas que usaron los prehistóricos fueron los hongos. Pero a medida que transitó por la tierra fue descubriendo una enorme variedad no solo de hongos sino de otras plantas y sustancias. Luego, comenzó a extraerlas de la diversidad de vegetales que fue conociendo y reconociendo. En la historia occidental, uno de los relatos más antiguos sobre los efectos de las drogas lo encontramos en el que se hace en la *Biblia*, cuando Noé se embriagó: «Noé, agricultor, comenzó a labrar la tierra, y plantó una viña. Bebió de su vino, y se embriagó, y quedó desnudo en medio de su tienda»²⁸. Según menciona Isaac Asimov, «El primer libro [de la Biblia, es un escrito] de Moisés, llamado Génesis»²⁹. Así que eso nos puede dar una idea desde cuándo viene produciéndose documentación sobre las drogas. Se dice que la humanidad prehistórica consumió drogas, especialmente psilocibina;³⁰ tal droga estaba contenida en los hongos, a los que llamaron mágicos. «El escritor británico Robert Graves señala que las antiguas culturas de Europa y América solían consumir hongos alucinógenos para provocarse estados excepcionales, con fines adivinatorios. Menciona las drogas inhalantes, las hierbas como el *cannabis* (que aparece tempranamente citado en textos antiguos de la Biblia, por ejemplo, en la tumba del rey Salomón), el tabaco y el peyote como drogas presentes en las culturas americanas. También en la secta árabe de los *hashashins* —los asesinos— utilizaban el *hashish* de manera ritual, para provocarse estados especiales de éxtasis religioso y bélico»³¹. No es mi intención hacer

²⁸ Anónimo, *Sagrada Biblia*, “Génesis”, Capítulo 9, versículos 20 y 21, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, España, 1963, Pág. 88.

²⁹ Asimov, Isaac, *Guía de la Biblia, Antiguo Testamento*, Plaza & Janés Editores, segunda edición, España, 1989, Pág. 14.

³⁰ En la actualidad, la psilocibina se conoce también como 4-PO-DMT.

³¹ Rossi, Lucía, “Historia de las drogas y sus usos”, en: *Intersecciones PSI*, Revista Electrónica de la Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires, 2006. Ubicado en:



una cronología acerca del consumo de las drogas por los seres humanos; tan mostrar que las drogas, como agentes externos al mismo cuerpo, han convivido con los seres humanos desde la *Antigüedad*. En tiempos recientes y en la actualidad, su producción y consumo no ha disminuido; sin embargo, antes de continuar, debo hacer algunas puntualizaciones sobre los usos que el ser humano les ha dado y cómo han evolucionado desde ser sustancias que todo mundo podía consumir hasta convertirse en prohibidas y, luego en legales e ilegales, de lo cual hablaré en los apartados 1.4.4.1.1 y 1.4.4.1.2 de esta investigación. También es muy importante no perder de vista la significación que las drogas han tenido al consumirlas. «De esta manera, podemos distinguir tres períodos que conviven, pero en los cuales la ingesta de drogas adquiere una significación peculiar: un momento de uso religioso, otro de índole medicinal, y otro de utilización social y cotidiana»³².

El uso de las drogas proporcionó conocimientos acerca de las experiencias que podían lograrse con su ingesta. Por un lado, poder deslindarse de la realidad y verla de otra manera; es decir, alucinar y conseguir estados de éxtasis. Este deslinde de la realidad fue utilizado, sobre todo, con motivos religiosos desde la *Antigüedad*. El Investigador Benny Shannon, del Departamento de Psicología Cognitiva de la Universidad Hebrea de Jerusalén, dijo que Moisés, cuando bajó del Monte Sinaí con las Tablas de la Ley, estaba bajo efectos alucinógenos. Añade que usar alucinógenos en ese tiempo era una práctica común³³. «En cuanto a las culturas europeas clásicas, como

http://intersecciones.psi.uba.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=57:historia-de-las-drogas-y-sus-usos&catid=10:vigencia&Itemid=1 Consultado el 1-6-2016.

³² *Ídem*.

³³ Ubicado en: <http://archivo.losandes.com.ar/notas/2008/3/4/un-347976.asp> Consultado el 2-6-2016.



la griega, se puede mencionar la aspiración de sulfuros –presente por ejemplo en el oráculo de Delfos–, con la que sibilas y sacerdotisas buscaban provocarse alucinaciones para interpretar el material onírico y proveer anticipaciones de futuro»³⁴. Recordemos que oráculo se llamó en la *Antigüedad* a las respuestas que, según las creencias de entonces, una divinidad daba a quien consultaba por medio de sus representantes; por extensión, se llamó oráculos a los lugares donde se hacía la pregunta y se recibía la respuesta. En tal sentido, las respuestas pueden considerarse doblemente mágicas ya que, por un lado, suponían una respuesta divina y, por otro, la persona elegida para dar la respuesta debía ponerse en un trance, provocado por una sustancia cuyos efectos también eran mágicos. Entre los más famosos oráculos de la *Antigüedad* destacan el Oráculo de Delfos, el de Dídima, de Dodoma, de Olimpia, de Delos, etc.

Como agentes medicinales, las drogas tienen vieja data. «De la medicina babilónica (5000 A.C.) datan tempranas referencias al uso anestésico del láudano y el opio, prescrito en tablillas de arcilla para soportar intervenciones quirúrgicas»³⁵. Hasta el día de hoy, el uso medicinal de las drogas se practica de manera intensiva; quizá su uso más extendido sea en el área anestésica y de mitigación del dolor. En tal sentido, el vino fue una de las primeras drogas usadas en pacientes para que, a la hora de intervenciones quirúrgicas, les ayudara a soportar el dolor. Hasta el siglo XIX la fuente de las drogas que se consumían fue, básicamente, natural: extraídas de plantas o derivadas de elementos naturales que requerían poca intervención humana para su elaboración.

³⁴ Rossi, Lucía, *Op. Cit.*

³⁵ *Ídem.*



1.4.2 Drogas de diseño

El avance de la tecnología, de la ciencia y la demanda, hicieron que las drogas se sofisticaran y su fabricación fuese menos trabajosa. Fue la química la que proveyó los conocimientos necesarios que permitieron que las drogas pudieran sintetizarse; es decir, fabricarse en un laboratorio a partir de sustancias no naturales pero que imitaran los efectos de las naturales. El término drogas de diseño, o de síntesis, «se refiere a un conjunto de sustancias psicoestimulantes, en su mayoría derivadas de anfetaminas (...)

» La historia de las drogas de síntesis comienza hacia los años sesenta con la recuperación de la síntesis del MDMA (3,4-metilendioximetanfetamina).

» Esta sustancia había sido descubierta en 1912 y patentada en 1914 por la compañía Merck como vasoconstrictora (según otros como anorexígeno), pero nunca llegó a comercializarse. En los 60 comienza a usarse como droga psicoactiva y en los 70 aparecen los primeros estudios sobre sus efectos. El perfil actual de utilización de drogas de síntesis parece iniciarse en 1985 o 1986 en Ibiza»³⁶.

1.4.3 Efectos de las drogas en el organismo humano

Como en todo, los excesos son dañinos. «Cuando se consumen a dosis bajas producen una sensación de euforia, un aumento de la autoestima, aumenta la empatía y la capacidad de relacionarse con los demás. En general los efectos se suceden en tres

³⁶ Ubicado en: <http://www.asociacionclaramaria.org/drogas-de-sintesis-una-moda-peligrosa> Consultado el 3-6-2016.



fases, una primera de desorientación, una segunda de euforia y una tercera de «exagerada sociabilidad»³⁷. Sin embargo, uno de los problemas más importantes que generan las drogas es la adicción, la cual consiste en la dependencia del cuerpo de consumir más y con la mayor frecuencia posible. El problema se vuelve grave porque muchos niños y jóvenes, sin poseer la información necesaria, son seducidos para consumirlas.

1.4.4 Clasificación de las sustancias

Hay infinidad de clasificaciones de las drogas: por los efectos que provocan, origen, componentes, etc.; no obstante, para efectos de esta investigación, las clasificaré en drogas legales e ilegales; no entraré al análisis de sus componentes ni a los efectos directos y colaterales de cada una de ellas sino solo a la relación que tienen con la ley.

1.4.4.1 Drogas legales - drogas ilegales

La percepción generalizada de la sociedad acerca de las drogas es su efecto negativo. Hay varios dichos muy comunes que expresan ese desdén por ellas; por ejemplo: «Vete a la droga», «no seas pura droga», «estás hecho droga», etc. Aunque la denominación de legal o ilegal es arbitraria, generalmente esa clasificación obedece a la intención de restringir su uso; especialmente las adictivas o las que, al usarlas sin la intervención facultativa, pueden provocar daños severos. Y digo que es arbitraria porque aun las

³⁷ Ubicado en: <http://www.saludalia.com/vivir-sano/drogas-de-diseno-extasis> Consultado el 3-6-2016.



legales, como el alcohol o el tabaco, en cantidades excesivas provocan daños a la salud a tal punto que el Estado, por medio del *Código de Salud*, en su artículo 49, reformado, obliga a las productoras de esas sustancias a que en su publicidad y propaganda pongan avisos, cintillos o señales de alerta sobre su efecto dañino; además sobre la autorización que su expendio debe tener. En dicho artículo, respecto a los cigarrillos, se estipula que «las cajetillas deberán mostrar en letra clara y visible, en la parte lateral de su presentación la advertencia siguiente: EL CONSUMO DE ESTE PRODUCTO CAUSA SERIOS DAÑOS A LA SALUD»³⁸. Y, respecto al licor, «Todo envase o etiqueta de producto nacional o importado que contenga bebidas alcohólicas, vinos, cervezas y bebidas fermentadas deberá contener la leyenda: "EL EXCESO EN EL CONSUMO DE ESTE PRODUCTO ES DAÑINO PARA LA SALUD DEL CONSUMIDOR"»³⁹.

Ejemplo de la arbitrariedad de clasificar las drogas como legales o ilegales, quizá el más notable, fue la ley seca en Estados Unidos que se extendió del 17 de enero de 1920 al 5 de diciembre de 1933; incluso, fue establecida por medio de la enmienda constitucional XVIII. Al final fue derogada por la enmienda constitucional XXI. La enmienda constitucional XVIII consistió en prohibir la venta de bebidas alcohólicas. El inicio de la ley seca en Estados Unidos lo describe Jorge Göttling, en un artículo del diario argentino *El Clarín*, del 16 de enero de 2000: «En la gélida medianoche del 17 de enero de 1920, uno de los más arraigados hábitos de la sociedad norteamericana hizo un cortocircuito: la Enmienda 18 entró en vigencia y legalmente se puso fin a la importación, exportación, fraccionamiento, transporte, venta o elaboración de toda bebida alcohólica.

³⁸ Congreso de la República de Guatemala, *Código de Salud*, Artículo 49 reformado, inciso b, Guatemala, 2000.

³⁹ *Ídem*, inciso c.



La denominada Ley de Prohibición Nacional, que se conoció en la jerga popular como Prohibición o Ley Volstead (por el diputado abstencionista de Minnesota Andrew Volstead, su principal promotor) ya había sido aprobada el año anterior, a pesar del veto del presidente Woodrow Wilson. En retrospectiva, el período de trece años en el cual navegó ese noble experimento —según la visión de J. Edgar Hoover, legendario director del FBI—, coincide con el de los tormentosos años 20 y con la era del nuevo jazz»⁴⁰. La implantación de la ley provocó un desasosiego y conmoción tales en la sociedad norteamericana que dio pie a leyendas, películas, libros, etc. que aún siguen cosechando nuevas versiones. A partir de entonces, a la prohibición de vender licores se le ha denominado ley seca. En Guatemala se practica, sobre todo, en períodos electorales.

1.4.4.1.1 Drogas legales

Se consideran drogas legales las que al introducirse en el cuerpo son capaces de modificar determinadas funciones en el organismo humano y están autorizadas para que puedan expendirse de manera libre: ejemplo de ellas son el licor, los cigarrillos, la cafeína, etc. Respecto a la legalidad de las drogas, la *Ley contra la Narcoactividad*, en su artículo 3, modificado, establece: «Solamente podrá autorizarse la importación, producción, fabricación, extracción, posesión y uso de las drogas en las cantidades estrictamente necesarias, exclusivamente por personas legalmente facultadas y bajo su estricta responsabilidad, para el tratamiento médico, los análisis toxicológicos y farmacológicos, la investigación científica y la elaboración de medicamentos».

⁴⁰ Ubicado en <http://edant.clarin.com/diario/2000/01/16/e-05001d.htm> Consultado el 8-6-2016.



1.4.4.1.2 Drogas ilegales

Las drogas ilegales son las que al introducirlas en el cuerpo son capaces de modificar sus funciones, alterar estados de conciencia y cuyo expendio está prohibido sin autorización, receta o administración facultativa.

1.5 Narcotráfico y seguridad nacional

La narcoactividad es reconocida como una de las amenazas más importantes que atentan contra la seguridad de los Estados en América Latina. No es un elemento nuevo, pero en los últimos años se ha agudizado y, en Guatemala, ha llegado a constituir un peligro para la efectiva funcionalidad del Estado. «El narcotráfico, debido a su disponibilidad de recursos financieros, genera mecanismos de poder de tal dimensión que le permiten en último término enfrentarse al Estado y penetrar en el tejido de la sociedad y del Gobierno, corrompiéndolos. Así entendido, sería una amenaza de primer orden a la seguridad y estabilidad democrática»⁴¹. Por el ámbito de su acción, que rebasa los límites de un solo Estado, se ha convertido en una amenaza para la seguridad de la región.

⁴¹ Gabriel Aguilera, citado en: Aguirre, Mariano (compilador) *ANUARIO CIP 1994-1995: Ruptura de hegemonías. La fragmentación del poder en el mundo*, Icaria Editorial S. A., España, 1995, Págs. 181-182.



1.6 Narcoactividad y seguridad humana

Ya expuse anteriormente cómo el término «seguridad» evolucionó desde la concepción estatocéntrica hasta derivar en el concepto más amplio de «seguridad humana». Ya no se trata de la «seguridad nacional» referida a un ente abstracto, como el Estado, sino a los entes reales contenidos en tal abstracción: los seres humanos. Esta revalorización de la seguridad no surgió de manera espontánea sino en consecuencia con la nueva valoración del desarrollo que dejó de enfocarse solo en lo macro para hacerlo en su cualidad micro: el desarrollo humano. Este nuevo enfoque del desarrollo comenzó a ser relevante a partir de la publicación del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, elaborado por el PNUD. La razón fundamental para ese enfoque novedoso consiste en que: «La verdadera riqueza de una nación está en su gente. El objetivo básico del desarrollo es crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa. Esta puede parecer una verdad obvia, aunque con frecuencia se olvida debido a la preocupación inmediata de acumular bienes de consumo y riqueza financiera»⁴². En consecuencia, el desarrollo humano «es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo lo que Adam Smith llamó la capacidad de interactuar con otros sin sentirse "avergonzado de aparecer en público"»⁴³. En tal sentido, como derivación de ese nuevo enfoque sobre el desarrollo, «La seguridad humana se ocupa

⁴² PNUD, *Desarrollo Humano Informe 1990*, Tercer Mundo Editores, Colombia, 1990, Pág. 31.

⁴³ *Ídem*, Pág. 31.



de la amplia gama de condiciones en las cuales la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de las personas, en particular de las más vulnerables, se ven gravemente amenazadas. Un factor indispensable para la seguridad humana es la promoción de sistemas políticos, sociales, económicos, ambientales, militares y culturales que, juntos, proporcionen a las personas los elementos básicos para alcanzar la paz, el desarrollo y el progreso humanos»⁴⁴.

Lo anterior nos lleva a entender que la narcoactividad es una amenaza a la seguridad humana, aunque ese es solo uno de los aspectos visibles de amenazas más profundas. «Si bien algunas amenazas —como la delincuencia organizada, y especialmente el narcotráfico— suelen ser señaladas de manera recurrente para explicar por qué América Latina es una de las regiones más inseguras del mundo, lo cierto es que las dinámicas regionales, nacionales y locales de la inseguridad son mucho más diversas. Incluso, muchas de estas amenazas, como la corrupción, la violencia de género (en particular, la violencia intrafamiliar) y el delito callejero no están fincadas necesariamente en redes criminales transnacionales, sino que se originan y se manifiestan prácticamente en el ámbito de lo local. Dicho de otra forma, en el conjunto de estas amenazas, en su interacción y su retroalimentación en el ámbito local, subyace la explicación de los crecientes índices de crimen y violencia que afectan cotidianamente a los ciudadanos de la región»⁴⁵. No debe perderse de vista que: «El Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010 señala que "sin negar la

⁴⁴ Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, *La seguridad humana en las Naciones Unidas*, Nueva York, Estados Unidos, 2015, Pág. 5.

⁴⁵ PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, Seguridad Humana con Rostro Humano: Diagnóstico y Propuestas para América Latina*, Nueva York, Estados Unidos, Pág. 7.



importancia de otras dimensiones de la seguridad humana, vale destacar cinco características de la seguridad ciudadana que le dan una centralidad, una urgencia y un cariz muy especiales. En primer lugar, puede decirse que la seguridad ciudadana está en la base de la seguridad humana (...) En segundo lugar que la seguridad ciudadana es la forma principal de la seguridad humana (...) En consecuencia, y en tercer lugar, la seguridad ciudadana garantiza derechos humanos fundamentales. En cuarto lugar (...) la seguridad respecto del crimen es un componente esencial de la ciudadanía (...). Por último, pero de singular importancia, la seguridad ciudadana atañe inmediatamente a la libertad que es la esencia del desarrollo humano (...)»⁴⁶.

1.6.1 Ámbito nacional

La narcoactividad en Guatemala comenzó a constituirse en problema para la seguridad nacional, al final de los años 50 y principio de los 60. Quizá uno de los hechos señeros de esa época fue la captura del embajador guatemalteco para Bélgica y Holanda, del cual se tiene la siguiente noticia: «El 3 de octubre de 1960 fue arrestado en la ciudad de New York el Embajador de Guatemala Mauricio Claudio Rosal Bron de 58 años, quien fungía como embajador en Bruselas para los países de Bélgica y Holanda, Rosal Bron fue acusado por las autoridades norteamericanas por el tráfico ilegal de 50 kilos de heroína y estupefacientes, cantidad que a esa fecha fue la más grande incautación que había realizado los Estados Unidos, ya que la más grande que se había incautado hasta ese día era de simplemente 5 kilos, la incautación que se le hizo al embajador Rosal

⁴⁶ OEA, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, Pág. 9.



Bron fue valorado en aproximadamente 4 millones de dólares (unos 60 millones de la actualidad), pero además de la droga se le incautó un cinturón especial en el cual escondía la suma de sesenta y ocho mil dólares»⁴⁷.

Durante el denominado Conflicto Armado Interno, el narcotráfico, si bien estuvo activo, ni remotamente alcanzó las dimensiones que tiene en la actualidad; ahora, idea de eso fue señalado en el programa Despacho Presidencial: «El mandatario [Álvaro Colom] señaló que cuando en 2004 se retira el Ejército del país, en cumplimiento a los Acuerdos de Paz, no se previó que podía venir otra guerra, “posiblemente más salvaje, como es la guerra contra el narcotráfico”»⁴⁸. Esa declaración la hizo el presidente Colom en 2010; de eso han pasado casi seis años y el narcotráfico sigue acentuándose como amenaza para la seguridad del país.

Aún sin concluirse el Conflicto Armado Interno, el narcotráfico ya había hundido sus raíces en Guatemala y las evidencias de su actividad ya están documentadas; por ejemplo, que «entre 1989 y 1990, Lorenzana Lima y Arnoldo Vargas Estrada (entonces alcalde de Zacapa) recibieron entre cinco y seis aviones cargados con casi una tonelada de cocaína»⁴⁹. En la actualidad, el narcotráfico, por medio del financiamiento de las campañas políticas, como primer paso, apuesta a influir cada vez más en incrustarse en las estructuras estatales, como se demuestra en la sección Anexos, Anexo 1, Gráfica 1, página 138.

⁴⁷ Ubicado en: <http://guatemaladeayer.blogspot.com/2015/06/embajador-primer-trafficante.html> Consultado el 9-6-2016.

⁴⁸ Orozco, Andrea, Diario *La Hora*, 17-11-2010.

⁴⁹ Ubicado en: <https://www.plazapublica.com.gt/content/de-la-traicion-de-los-hijos-y-la-venganza-del-padre> Consultado el 8-6-2016.



Respecto a este asunto: «En los últimos diez años, las estructuras del narcotráfico han cambiado rápidamente debido a la captura y extradición, así como a la muerte de la mayoría de líderes de los grandes grupos que operan en el país. Estos grupos se han dedicado sobre todo al transporte y almacenaje de la droga que pasa por el territorio nacional, y la captura y/o muerte de sus principales líderes ha provocado que las organizaciones se fraccionen en grupos aún más pequeños que controlan algunas rutas y algunos territorios. Los vínculos con la política obedecen a la necesidad de estos grupos de contar con protección política, información y libertad de acción en las zonas en que operan. Estas relaciones se establecen con las personas –líderes políticos, candidatos, funcionarios electos– antes que con los partidos debido a la fluidez y la volatilidad electoral. Además de la búsqueda de protección, en las últimas dos décadas y en algunos lugares, las élites políticas locales y departamentales han establecido alianzas con grupos criminales para repartirse la asignación de obra pública»⁵⁰.

La intromisión en la política, las amenazas para la seguridad, para la salud, incidencia en la violencia y la crueldad con que se practica, la corrupción gubernamental, el irrespeto de los derechos humanos, el desdén por los valores morales y éticos, etc., son solo algunos de los peligros con los que la actividad del narcotráfico pone en riesgo la seguridad humana de los guatemaltecos.

⁵⁰ Cicig, *Financiamiento de la Política en Guatemala*, Serviprensa, Guatemala, 2015, Pág. 56.



1.6.2 Ámbito internacional

«Se estima que un total de 246 millones de personas, o una de cada 20 personas de edades comprendidas entre los 15 y 64 años, consumieron drogas ilícitas en 2013.

» La magnitud del problema mundial de las drogas se hace más evidente si se tiene en cuenta que más de 1 de cada 10 consumidores de drogas es un consumidor problemático que sufre trastornos ocasionados por el consumo de drogas o drogodependencia. Es decir, unos 27 millones de personas, o casi la totalidad de la población de un país del tamaño de Malasia, son consumidores problemáticos de drogas»⁵¹.

La estadística del consumo mundial de drogas que nos muestra la UNODC es alarmante; sin embargo, la satisfacción de esa demanda supone una oferta que también implica a millones de personas que van desde los fabricantes, intermediarios, transportadores, expendedores, etc. Pero la cadena del narcotráfico internacional todavía se extiende más si entendemos que para que la droga circule, debe hacerse a través de conductos ilegales, o medios legales que son corrompidos para que el producto fluya hasta los consumidores. Es decir, la droga en su tránsito hasta el consumidor final debe, de manera obligada, quebrar la legalidad de los países; eso implica controles aduanales frágiles, empleados corruptos, corruptores, debilidad del Estado para detectar las violaciones a su espacio aéreo, terrestre, marítimo, etc. Y más allá de las violaciones a los espacios tangibles, la violación al ciberespacio que, como bien sabemos, tiene características supranacionales.

⁵¹ UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito), *Informe Mundial sobre las Drogas 2015* (Resumen Ejecutivo), Pág. i.



Resumiendo, la actividad del narcotráfico, a la vez que es una amenaza para la seguridad interna y humana de las naciones, también tiene implicaciones internacionales y supranacionales; en tal sentido, la lucha contra esa actividad implica una coordinación entre las naciones para su combate; pero más allá de la lucha contra lo evidente, debe suponer, también, un esfuerzo inmenso para eliminar las causas estructurales y una inversión sostenida e importante en educación y aspirar a la creación de una cultura antidrogas. La premisa debería ser: si las drogas nos hacen daño, ¿por qué consentirlas?



CAPÍTULO II

2.1 Historia del combate contra las drogas

La historia del combate contra las drogas tiene una vieja data. Quizá sea más amplia de la que está documentada. Pero antes que su combate iniciara, los egipcios las usaban y las consideraban medicinales; recordemos que en «la *Antigüedad* Egipto era considerado el gabinete medicinal del mundo»⁵². Por eso no se embarcaron en el combate sino, más bien, en el conocimiento de sus propiedades. «Los textos más antiguos que hay son de hace más de 3500 años, uno de los cuales es el Papiro Ebers y contiene información que los “doctores” recopilaron por mil años.⁵³» Una de las drogas más antiguas, que los egipcios sabían extraer de la amapola, es el opio; su uso continúa hasta nuestros días. Ellos la usaban como calmante del dolor. Además, «Los egipcios realizaban muchos festivales anuales en los cuales se emborrachaban, como los que se celebraban para la diosa Hathor, y en los que la idea era beber mucha cerveza de cebada roja, algo muy importante para ellos y por lo que se aseguraban de tener sus reservas siempre completas»⁵⁴.

En Guatemala, sobre todo en zonas rurales y cuando a un muerto se le entierra en una fosa que se abre en el suelo, existe la costumbre de verter licor a manera de brindis. En Egipto ese ritual ya existía; solo que a los muertos se les dejaba pan y cerveza para que no les faltara en la otra vida.

⁵² History Chanel, documental *La historia de la droga*, ubicado en: <https://www.youtube.com/watch?v=5IAfWJJfCIQ> visto el 10-6-2016.

⁵³ *Ídem.*

⁵⁴ *Ídem.*



Los griegos no tuvieron ninguna objeción moral contra ellas sino las consideraban un camino adecuado para acercarse al placer. Se dice que los filósofos Sócrates, Platón y Aristóteles consumían drogas.

Y, en nuestro territorio, está documentado que los mayas consumían drogas. Por ejemplo, los contendientes del juego de pelota se dice que consumían hongos antes de jugar; tales hongos contenían psilocibina⁵⁵, que los ayudaba a hacer más precisa su visión y a mejorar su condición física.

Fue hasta la llegada del cristianismo cuando comenzó a objetarse el uso de las drogas en Europa; los cristianos consideraron que eran una especie de camino para conseguir placer y que eso podría constituir una religión y, por tanto, reñía con el cristianismo. Pero la lucha cristiana contra las drogas no constituyó en sus primeros momentos una lucha legislada sino una cuestión más bien de principios, con connotaciones morales. Sin que existiera legislación, los cristianos predicaban contra su uso y destruían los lugares en donde se consumía. «Después del siglo IV y V las drogas se convirtieron en algo malo, inmoral, y esto fue así hasta que la gente se dio cuenta del valor de las drogas en la economía global, momento en el que la moral pasó a un segundo plano⁵⁶».

⁵⁵ «**Psilocibina:** «Los componentes activos en los hongos "mágicos" que contienen psilocibina tienen propiedades parecidas a las del LSD y producen alteraciones en la función autonómica, los reflejos motores, el comportamiento y la percepción. Las consecuencias psicológicas del uso de psilocibina incluyen alucinaciones, una percepción alterada del tiempo y la incapacidad de discernir la fantasía de la realidad. También puede haber reacciones de pánico y psicosis, especialmente si el usuario consume una dosis alta. Todos los efectos a largo plazo, incluyendo los "flashbacks", el riesgo de enfermedad psiquiátrica, el deterioro de la memoria y la tolerancia, han sido descritos en informes de casos». (*Los alucinógenos: LSD, peyote, psilocibina y PCP*, Págs. 3 y 4, Ubicado en: <https://www.drugabuse.gov/sites/default/files/lsd-sp10.pdf>, Consultado el 10-6-2016).

⁵⁶ History Channel, *Op. Cit.*



Las exploraciones navales que se comenzaron a practicar en Europa proveyeron la oportunidad de conocer otras drogas situadas en lugares distintos. Así, a partir del siglo XV, con el conocimiento adquirido sobre las nuevas drogas, tal comercio se intensificó. La producción de drogas se convirtió en objeto de comercio y, por tal razón, en fuente de riqueza. Esa situación fue en ascenso y, para el siglo XIX, el consumo de opio, por ejemplo, en China, fue tan intenso que el emperador Qin Daoguang prohibió que los ingleses siguieran comerciando esa droga en China; los ingleses, para la época de esa prohibición (primavera de 1839), «vendían a China 1800 toneladas de opio anualmente;»⁵⁷ además, «el Emperador Daoguang ordena a Liu Xexu que combata rápidamente esta terrible plaga. Los más importantes comerciantes de opio son detenidos y condenados a muerte mientras en junio de este mismo año, más de 20.000 cajas de opio son confiscadas y quemadas iniciándose de esta manera la primera y más impresionante destrucción de droga de la historia. Los comerciantes ingleses declaran ante el Gobierno británico que su mercancía ha sido quemada por orden del Emperador y exigen una satisfacción en lo personal y sobre todo en lo económico. El parlamento británico se reúne urgentemente y, después de 271 votos a favor y 262 en contra, se ordena declarar la guerra a China;»⁵⁸ ese fue el origen de la llamada Guerra del Opio. En realidad, fueron dos las guerras que se libraron: «La primera duró entre 1839 y 1842;»⁵⁹ la segunda «estalló en 1856 y duró hasta 1860»⁶⁰. Los chinos fueron derrotados en las dos guerras; esas derrotas implicaron que China cediera la isla de Hong Kong a los ingleses y permitiera que el tráfico del opio se reanudara en su territorio.

⁵⁷ Película *La guerra del opio*, dirección Jin Xié, China, 1997.

⁵⁸ Ubicado en: <http://www.edualter.org/material/cinemad/guerraopio.htm> Consultado el 10-6-2016.

⁵⁹ Ubicado en: <https://prezi.com/bgnesrwurjpm/guerra-del-opio/> Consultado el 10-6-2016.

⁶⁰ *Ídem*.



La forma de obtención del opio y su consumo se explica a continuación:

«1. El opio es una droga extraída de un tipo específico de adormidera, *Papaver somniferum*. La mayor concentración de su ingrediente activo es la cápsula que abriga las semillas de la planta y de donde sale la flor. 2. Después de caer los pétalos de flor, los cultivadores arañan la superficie de la cápsula con un pequeño cuchillo, produciendo cortes verticales de pequeña profundidad, por donde escurre un fluido lechoso y blanquecino. 3. A continuación esta savia está expuesta al sol, en general, de un día para otro. Con el calor, el líquido cambia de color y consistencia, convirtiéndose en una pasta de color pardusco pegajoso, como la cera. Esta sustancia es llamada de opio bruto. 4. Generalmente, la droga se consume en cachimbas calentadas por inducción –el fuego destruye directamente los componentes responsables del efecto de la droga. Otras veces, el opio crudo se seca y es molido en polvo para ser almacenado y vendido. 5. A través de procesos químicos, el opio bruto puede procesarse para la fabricación de otras drogas tales como codeína (utilizado hoy como un anestésico local por los médicos y los dentistas), morfina y heroína»⁶¹.

Podemos decir que la guerra del opio fue el primer esfuerzo institucional en el mundo para combatir el tráfico, tenencia y consumo de drogas. Luego, al intensificarse el tráfico de drogas a otros lugares del mundo, la atención al problema se modificó. Se trató de frenar el tráfico en el ámbito internacional. Los problemas provocados por el trasiego de las drogas y por la manera como afectaba a la salud de los consumidores le

⁶¹ Ubicado en: <http://www.escuelapedia.com/resumen-guerra-del-opio/> Consultado el 10-6-2016.



dio un giro a la situación. Recordemos también que el narcotráfico, por sus características esencialmente económicas, también implicaba poder para los narcotraficantes. El poder que les daba la rentabilidad del mercadeo de las drogas hizo que penetraran o infiltraran las estructuras estatales para lograr que sus productos no fuesen requisados y las prohibiciones fueran evadidas; eso tuvo que ver con la corrupción de funcionarios gubernamentales, consolidación de rutas, evasión aduanal, establecimiento de mercados, etc.

Esa lucha por el poder y la calidad de ilícito fue lo que incorporó, desde la Guerra del Opio, otro elemento importante que corrió paralelo al tráfico en sí mismo: la defensa por las armas de ese comercio.

«Los esfuerzos internacionales para el control de drogas, actualmente regidos por las Naciones Unidas, pueden rastrearse hasta 1909. Las potencias mundiales se reunieron en Shanghái para idear una respuesta internacional a las vastas cantidades de opiáceos que circulaban en el mercado global. Siguiendo una visión moralista y centrada en la oferta sobre este tema, los Estados participantes resolvieron erradicar el “abuso de drogas”. Tal aspiración fue formalizada en la Convención de La Haya de 1912 sobre Opio, la cual establecía el derrotero para los siguientes cien años de los esfuerzos para el control de drogas. Aunque inicialmente no se crearon instrumentos específicos para implementar esta estrategia, los mecanismos institucionales que evolucionaron durante las siguientes décadas se enfocaron casi exclusivamente en la minimización de



la demanda y en la fiscalización policial como los medios para obtenerla»⁶². En la sección Anexos, Anexo 1, Pág. 146, para tener una idea general de las acciones e instrumentos para el control de drogas que han sucedido, se ofrece una cronología general muy útil para visibilizar diversas estrategias y enfoques que se han dado en torno al problema de las drogas.

2.2 Las Convenciones de la ONU, en materias de drogas, y sus propósitos

Las Convenciones de la ONU, en materia de drogas, son reuniones a las que acuden los países para discutir sobre la producción, tráfico, consumo y las políticas necesarias para regular esos procesos y, sobre todo, enfrentarlos. De esas Convenciones han surgido instrumentos legales que son de observancia obligatoria por parte de los países suscriptores. En términos generales, «El objetivo de los tratados es tipificar medidas de control aplicables a nivel internacional con el fin de garantizar la disponibilidad de sustancias psicoactivas para fines médicos y científicos, y prevenir su desvío hacia canales ilegales, incluyendo también disposiciones generales sobre tráfico y consumo de sustancias psicoactivas»⁶³.

En la cronología que se muestra en el Anexo 1, pueden verse de manera muy general las ocasiones en las cuales se realizaron las distintas convenciones de la ONU, en torno a las drogas, y lo que se proponía cada una de ellas. Sin embargo, para

⁶² Collins, John, “La Economía de una Nueva Estrategia Global” en: LSE Ideas, *Acabando con la Guerra contra las Drogas*, Ubicado en: <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/LSE-IDEAS-Drugs-Report-Spanish.pdf> Consultado el 10-6-2016.

⁶³ Ubicado en: https://www.tni.org/files/publication-downloads/primer_unconventions_24102015-es.pdf Consultado el 11 de junio de 2016.



propósitos de esta investigación, reseñaré tres, que son las que, en la actualidad, determinan el marco legal internacional para el control de las drogas:

1. Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972;
2. Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971.
3. Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

2.3 Contexto histórico en el cual surgieron las convenciones de drogas

Tener un marco jurídico para el control de las drogas fue una propuesta que Estados Unidos hizo a principios del siglo XX, específicamente en 1909, concretada en la reunión que se realizó en Shanghái. Allí se analizaron los problemas del tráfico de opio y las posibles maneras de controlarlo; sobre todo, teniendo como referencia el que tenía como destino a China.

Los anteriores esfuerzos pretendían, sobre todo, controlar el tráfico y, aunque lo perseguían, las acciones en su contra no habían adquirido el tono de beligerancia que se dio luego a partir de la llamada «Guerra contra las Drogas»⁶⁴, surgida en 1972, cuando el presidente estadounidense Richard Nixon designó la Comisión Shafer que se encargaría de «evaluar las consecuencias de la política de drogas de Estados Unidos»; sin embargo, los resultados no fueron los esperados por Nixon; la Comisión, en sus conclusiones indicó «que no había conexión entre el *cannabis* y otras formas de

⁶⁴ Ubicado en: <http://nuso.org/articulo/la-guerra-contra-las-drogas-de-richard-nixon-a-barack-obama/> Consultado el 11-6-2016.



criminalidad. Asimismo, determinó que el alcohol era más peligroso que la marihuana que el uso personal de esta última debía ser descriminalizado lo antes posible»⁶⁵. Nixon reaccionó indignado y calificó las conclusiones como «antiamericanas» y se descargó vociferando una de sus tantas creencias muy arraigadas: «Todos los desgraciados que están a favor de legalizar la marihuana son judíos»⁶⁶. Ante eso, el Gobierno de Nixon no tomó en cuenta las recomendaciones de la Comisión. Como consecuencia de la guerra global contra las drogas, en pocos años la lucha se enfatizó contra la cocaína. Siempre la lucha contra las drogas tuvo, sobre todo, un carácter restrictivo y prohibicionista de los cuales, hasta la fecha todavía se mantienen resabios, a pesar de que en ese ámbito ahora se está enfocando, aunque básicamente de manera teórica, como problema de salud y desarrollo; en consecuencia, las opciones que se plantean para la solución del problema comienzan a alejarse de la opción militar y policial. Pero, repito, ese enfoque no logra desprenderse aún de la teoría, como se verá más adelante.

2.4 Objetivos de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes

El propósito de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972, fue «sustituir los anteriores acuerdos internacionales que se habían ido desarrollando de manera poco sistemática a partir de la Convención Internacional del Opio, incorporando nuevas disposiciones que no aparecían en los tratados anteriores, y creando así un sistema de fiscalización unificado y universal. Este sistema es claramente intolerante y prohibicionista en lo que respecta a la producción y oferta de

⁶⁵ *Ídem.*

⁶⁶ *Ídem.*



estupefacientes, exceptuando la producción y oferta para fines médicos y científicos»⁶⁷. Además, «Tanto Las convenciones de 1961 y 1971 clasifican las sustancias controladas en cuatro listas, de acuerdo con su valor terapéutico percibido y riesgo potencial de abuso»⁶⁸.

2.5 Estatus de la hoja de coca, la adormidera y el *cannabis* en la Convención de 1961

El *estatus* de la hoja de coca, la adormidera y el *cannabis*, en la Convención de 1961 es, en lo fundamental, considerar prohibidas «*la producción, fabricación, exportación e importación, comercio, posesión o uso de tales estupefacientes...*»

2.6 Objetivos del Convenio sobre Sustancia Sicotrópicas de 1971

El objetivo fundamental del *Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971* fue acordar y establecer un sistema de control internacional de sustancias sicotrópicas. A continuación, se muestran las cuatro listas que clasifican las drogas y que fueron elaboradas a partir de la Convención de 1961:

«La Lista I incluye sustancias de las que se afirma que comportan un riesgo grave para la salud pública, cuyo valor terapéutico no es reconocido actualmente por la

⁶⁷ Martin Jelsma, Martín y Armenta, Amara, *Las Convenciones de Drogas de la ONU*, Transnational Institute, Primera edición, 2015, Pág. 3

⁶⁸ *Ídem*, Pág. 1.



Comisión de Estupefacientes. Incluye psicodélicos sintéticos como el LSD y el MDM, comúnmente conocido como 'éxtasis'. La Lista II incluye los estimulantes de tipo anfetamínico cuyo valor terapéutico se considera limitado, así como algunos analgésicos, y el dronabinol, que es un isómero (compuesto químico) del THC o tetrahidrocannabinol, importante ingrediente del *cannabis*. La Lista III incluye productos barbitúricos con efectos rápidos. [...] La Lista IV incluye algunos barbitúricos más suaves, como el fenobarbital, y otros hipnóticos, ansiolíticos hipnóticos, benzodiazepinas y algunos estimulantes más suaves»⁶⁹.

Un aspecto importante de esta Convención fue la presión ejercida por las industrias farmacéuticas europeas y de Estados Unidos, temerosas de que sus productos quedaran sujetos al control estricto de la Convención Única.

2.7 Objetivos de la Convención de 1988

En cuanto a la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, el objetivo fue «dar respuesta a la diversificación del consumo de drogas con el objetivo de controlar toda una nueva gama de sustancias psicoactivas (que se pusieron de moda en los años sesenta), como anfetaminas, barbitúricos, benzodiazepinas y drogas psicodélicas, las cuales también quedaron clasificadas en cuatro listas»⁷⁰.

⁶⁹ Ubicado en: https://www.tni.org/files/publication-downloads/primer_unconventions_24102015-es.pdf
Consultado el 13-6-2016.

⁷⁰ *Ídem*, Pág. 5.



«La Convención de 1988 anexó dos tablas en las que se listan precursores reactivos y disolventes que se utilizan con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o sustancias psicotrópicas. Este último tratado, además, reforzó significativamente la obligación de los países de imponer sanciones penales para combatir todos los aspectos de la producción ilícita, posesión y tráfico de sustancias psicoactivas»⁷¹.

2.8 Acuerdo de Cooperación entre la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana (SGSICA) de 2008.

El Acuerdo de Cooperación entre la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana (SGSICA), fue suscrito el 13 de noviembre de 2008, el cual tiene como objetivo principal, «establecer un marco jurídico de cooperación entre la ONUDD y la SG-SICA que permita, dentro de la competencia de cada una de las Partes, el diseño, desarrollo y financiamiento de proyectos en las áreas de Estado de derecho (governabilidad, seguridad y justicia), análisis de tendencias y asuntos forenses, riesgos y amenazas y capacidad forense y científica. Salud y desarrollo (prevención, tratamiento y rehabilitación del consumo de drogas, VIH/SIDA y su prevención y tratamiento, así como desarrollo alternativo en la región centroamericana; a fin de constituir a la Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo, como lo establecen la Carta de las Naciones Unidas y el Protocolo de Tegucigalpa»⁷².

⁷¹ *Ídem*, Pág. 1.

⁷² Artículo 1 del Acuerdo de Cooperación entre la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SGSICA) 2008.



En el marco de cooperación la ONUDD, como Agencia de las Naciones Unidas encargada del desarrollo y ejecución de proyectos, se compromete a: apoyar a la SGSICA con su experticia para el diseño, desarrollo, ejecución y evaluación de proyectos en la región centroamericana, en las siguientes áreas: gobernabilidad, justicia, seguridad, análisis de tendencias y asuntos forenses, salud y desarrollo.

Respecto a seguridad: «en esta área, la ONUDD asistirá al SICA en el fortalecimiento de sus capacidades técnicas y legales para prevenir y detener el tráfico ilícito de drogas, de migrantes, de armas de fuego, así como la trata de personas. La ONUDD trabajará para asegurarse que las medidas tomadas ante estos fenómenos se basen en estadísticas concretas y mejores prácticas y normas internacionales»⁷³.

Además, la ONUDD se compromete a facilitar y/o promover el financiamiento para el desarrollo de los proyectos que sean diseñados en colaboración con la SGSICA; asimismo, buscará con instituciones u organismos donantes, posibilidades de colaboración y cooperación para el financiamiento de proyectos.

2.9 Necesidad de un nuevo tratado

Considero que un nuevo tratado es necesario porque los vigentes están muy enfocados en el aspecto represivo y en sancionar penalmente. Se necesitan nuevos enfoques que humanicen el tema de la droga. Si bien es cierto que la producción, el tráfico y el consumo afectan a la humanidad, es evidente que, con la represión y el enfrentamiento militar y policial, lejos de haber disminuido el proceso de fabricación y distribución ha aumentado. No ha sido un aumento leve, sino que es, en algunos casos desmesurado. El problema,

⁷³ *Ídem*. Artículo 2, inciso primero, literal c.



entonces, debe considerar aspectos colaterales, como son el daño ecológico que ha significado la fumigación y extinción de plantaciones que han afectado la vida animal, vegetal y ambiental; también, a la penalización en el cultivo de plantas que constituyen la materia prima para la elaboración de drogas deben contraponerse aspectos como diversificar los cultivos, mejorar las condiciones de quienes las cultivan y promover entornos de desarrollo sostenible. Considerar que buena medida de las personas con mayor vulnerabilidad son las más afectadas por los efectos de la producción, tráfico y consumo de drogas; eso, entonces, nos conduce a enfrentar un problema estructural que no se resuelve solo con medidas represivas o penalizando la actividad sino contraponiendo condiciones de desarrollo pleno para las personas en condiciones de dignidad y respetando sus derechos humanos.

Para plantear un nuevo enfoque acerca de las drogas, a petición de Guatemala, Colombia y México, la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS, por sus siglas en inglés: *United Nations General Assembly*) se reunió en abril de 2016 en la sede de la ONU. «Aunque no llegaron muy lejos en el cambio de enfoque, sí hubo un consenso en que las inversiones en salud, tratamiento de las adicciones y las alternativas al encarcelamiento serían más efectivas que depender principalmente en la prohibición y penalización»⁷⁴. «Santos [presidente de Colombia] y los mandatarios de México y Guatemala argumentan que la guerra contra las drogas —que en buena medida ha sido dirigida según los términos establecidos por Estados Unidos— ha tenido efectos devastadores en sus países, que son los centros de tráfico de cocaína, marihuana y heroína. “Cuando dos elefantes luchan, la hierba siempre sufre más”, dijo Jimmy

⁷⁴ Ubicado en <http://www.nytimes.com/es/2016/04/25/es-hora-de-replantear-la-guerra-contra-las-drogas/> Consultado el 13-7-2016.



Morales, presidente de Guatemala, al referirse a la lucha entre los cárteles de la droga y las agencias estadounidenses»⁷⁵.

Es pues ese nuevo enfoque lo que hace necesaria una nueva convención para lograr un nuevo tratado para la solución o transformación del actual problema de las drogas y que sea adecuado a las nuevas circunstancias.

2.10 La penalización de las drogas en los tratados sobre la posesión y el uso de las drogas

Lo que priva en los tratados es el sentido de control de las drogas. En otras palabras, saber quién la produce, quién la distribuye y quién la consume. «No hay en las convenciones ninguna obligación específica de tipificar como delito el uso de drogas *per se*. Así, el “uso” de drogas no se menciona en las disposiciones penales de la Convención Única (artículo 36) ni en el Convenio de 1971 (artículo 22) ni en el artículo 3 (“Delitos y Sanciones”) de la Convención de 1988. Esto tiene que ver, en primer lugar, con el hecho de que los tratados no exigen a los países “prohibir” ninguna de las sustancias clasificadas en sí. Los tratados solo establecen un sistema de estricto control legal de la producción y el suministro de todas las drogas controladas para fines médicos y científicos, a la vez que introducen sanciones para luchar contra la producción y la distribución ilícitas de esas mismas sustancias para otros fines»⁷⁶.

«A diferencia de lo que comúnmente se cree, ninguna de las drogas fiscalizadas fue declarada “ilegal”. Las drogas solo quedaron sometidas a diferentes niveles de control, según la lista en la que hubieran quedado clasificadas. Las sustancias en sí no

⁷⁵ *Ídem*.

⁷⁶ Martin Jelsma, Martín y Armenta, *Amera, Op. Cit.* Pág. 9.



se prohibieron, sino que su producción y comercio fueron sometidos a estrictos controles para restringir su uso a fines médicos y científicos. Los términos de “droga ilegal” o “droga ilícita”, que tan a menudo se citan, no aparecen en las convenciones de la ONU»⁷⁷.

Tener control implica un orden; no tener ese orden y control complica la fiscalización de determinada acción o situación. Por tanto, como el narcotráfico y las acciones derivadas de él funcionan, en general, de manera ilegal o clandestina, el Estado pierde control sobre la actividad narcótica, la cual se sitúa al margen de la ley y, al hacerlo, atenta contra el Estado de derecho. Y si el Estado de derecho no funciona, es difícil pensar en la organización democrática de un pueblo.

No obstante, las convenciones en la legislación guatemalteca sí hay penalización y existe una ley específica: la *Ley contra la Narcoactividad*; sin embargo, en Guatemala se ha ventilado en los últimos tiempos la reflexión y propuesta de despenalizar y legalizar las drogas, aunque no ha llegado a concretarse nada al respecto.

2.11 Los tratados de la ONU y los derechos humanos

«Los derechos humanos solo aparecen explícitamente mencionados una vez en los tres tratados: en el artículo 14(2) de la Convención de 1988. Aunque puede considerarse que la protección de la salud y el bienestar son los principios básicos de las convenciones de drogas, en la práctica, el sistema de control ha dado lugar a abusos de los derechos humanos en todo el mundo»⁷⁸. Tomando en cuenta que la denominada «guerra contra las drogas» fue una estrategia de Richard Nixon, en 1972, que lanzó para contener a

⁷⁷ *Ídem*. Pág. 10.

⁷⁸ *Ídem*. Pág. 10.



«dos enemigos: la izquierda antiguerra y la gente negra,»⁷⁹ puede evidenciarse, desde allí, el irrespeto por los derechos humanos que estaba contenido en la citada estrategia: por un lado, el irrespeto a la libertad de pensamiento y, por el otro, la discriminación contra la población negra. O sea: se comenzó con un pie en falso. Aunque, al principio, la «guerra contra las drogas» no tuvo la contundencia que se mostró en los años posteriores, sobre todo, a partir de 2001, cuando la guerra antinarcótica «quedó anudada a la lucha contra el terrorismo»⁸⁰.

Después que Nixon inauguró el desarrollo de esa estrategia, seguida por los posteriores presidentes estadounidenses, se contagió a los países que fueron escenario de esa «guerra contra las drogas». Sobre todo, Colombia fue el ejemplo para mostrar el carácter militar y el total irrespeto a los derechos humanos de la lucha antinarcótica.

En muchas ocasiones, la «guerra contra las drogas» ocultó otros objetivos, como también lo hizo el presidente Nixon. «En ocasiones, esta proclamada 'guerra' siguió los cambios en las amenazas militares; a veces se vio coloreada por la paranoia religiosa; con frecuencia se enraizó en un miedo genuino a la penuria social generalizada. Pero, sobre todo, y a veces sin intención, fue el resultado de estrategias políticas que tenían muy poco que ver con ese objetivo expreso de combatir las drogas»⁸¹.

⁷⁹ Ubicado en: <http://www.proceso.com.mx/434621/guerra-contra-las-drogas-nixon-en-los-70s-plan-controlar-a-hippies-a-negros> Consultado el 16-6-2016.

⁸⁰ Ubicado en: <http://nuso.org/articulo/la-guerra-contra-las-drogas-de-richard-nixon-a-barack-obama/> Consultado el 16-6-2016.

⁸¹ *Ídem.*



La retórica de los tratados, aunque no sigue el tono en la práctica, tampoco hace énfasis en el respeto a los derechos humanos, como se apuntó al inicio de este apartado

2.9.

2.12 Entidades de la ONU vinculadas a las convenciones de drogas

Las entidades vinculadas de manera más directa a las Convenciones de Drogas son las siguientes:

1. Comisión de Estupeficientes (CND)
2. Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes (JIFE)
3. Organización Mundial de la Salud (OMS).

2.13 Comisión de Estupeficientes (CND)

«La Comisión de Estupeficientes (CND) es el principal organismo encargado de la formulación de políticas del sistema de fiscalización de estupeficientes de la ONU. Está compuesta por 53 Estados miembros, que son elegidos por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) para asegurar una representación geográficamente equitativa, pero el resto de los países pueden asistir como “observadores”. La CND se reúne en Viena durante una semana todos los meses de marzo, durante unos pocos días cada diciembre, y para reuniones entre periodos de sesiones cuando se requiere. En la CND, los Estados miembros debaten la situación mundial de las drogas, y adoptan resoluciones sobre temas relacionados. La CND también es el órgano que toma las decisiones finales sobre las propuestas hechas por la Organización Mundial de la Salud para clasificar, desclasificar o reclasificar una sustancia. La Comisión también aprueba



el presupuesto y el plan de trabajo de la ONUDD, en la que se apoya para el trabajo administrativo y técnico»⁸².

No obstante que la CND tiene como misión la formulación de políticas para la fiscalización de estupefacientes, uno de los principales cuestionamientos es que la Comisión, por su naturaleza política, sus decisiones son esencialmente políticas y, muchas veces, quienes toman esas decisiones no son expertos o conocedores a fondo del tema. Por otro lado, lograr los consensos siempre es fruto de largas negociaciones y cabildeos en los que subyacen los intereses particulares de cada país; a eso se agrega la burocracia, sobre la cual incide la adopción de una postura política. A lo anterior, hay que sumar que en la CND, en realidad no se va a debatir; lo que se hace es leer planteamientos preestablecidos que cada delegación lleva al foro y sobre los cuales, en general, los representantes no tienen la potestad de cambiar. En otras palabras: se llega a escuchar lo que ya se sabe que dirán. Otro aspecto que también se ha cuestionado es la escasa vinculación que la CND, en Viena, tiene con instancias de la ONU ubicadas en las sedes de Nueva York y Ginebra. Por otro lado, la participación de la sociedad civil aún es incipiente, aunque hay que reconocer que algo se ha avanzado en esa ruta.

2.14 Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE)

«La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) es un órgano de fiscalización independiente y cuasi judicial, establecido por un tratado, encargado de vigilar la aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas. La Junta se estableció en el año 1968 mediante la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes.

⁸² International Drug Policy Consortium, ubicado en: <http://idpc.net/es/incidencia-politica/incidencia-politica-internacional/sistema-global-fiscalizacion-estupefacientes/cnd> Consultado el 17-6-2016.



Sus predecesores en virtud de los anteriores tratados de fiscalización de drogas datan de la época de la Sociedad de las Naciones»⁸³.

Con el correr de los años, la JIFE fue adquiriendo una función política preponderante; las opiniones y juicios sobre los Estados que no cumplen de manera estricta con los tratados llegaron a adoptar una actitud casi de regaño; a tal grado que en muchas ocasiones esa manera de comportarse ha llegado a considerarse como una intromisión en los asuntos cuya decisión solo compete a la soberanía de cada Estado en particular. Ha llegado al extremo de cuestionar recomendaciones de la OMS, lo cual la sitúa en un territorio fuera de sus funciones.

Respecto a inmiscuirse en asuntos que solo le competen a la decisión soberana de un Estado, «ya desde su informe de 1992, la JIFE viene manifestando una crítica a la campaña de revaloración de la hoja de coca encabezada por Bolivia y Perú. Informes posteriores de la JIFE han mantenido esta posición. Así, el entonces presidente de la JIFE, Hamid Ghodse, escribe en el prefacio del Informe anual 2011: *“Un problema importante planteado al sistema de fiscalización internacional de drogas es la reciente decisión del Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia de denunciar la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes (...) La Junta ha observado con hondo pesar este paso sin precedentes del Gobierno boliviano y expresa su preocupación, entre otras cosas porque, si bien la denuncia en sí es técnicamente admisible a tenor de la Convención, va contra el objeto fundamental y el espíritu de dicho instrumento”*. Otro ejemplo más reciente es la reacción de la JIFE ante el proyecto de regulación del *cannabis* en Uruguay»⁸⁴. Después, cuando Ley No. 19.172 de Uruguay, relativa a la

⁸³ UNODC, Ubicado en: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/drogas/jife.html> Consultado el 17-6-2016.

⁸⁴ Martín Jelsma, Martín y Armenta, Amara, *Op. Cit.* Pág. 15.



marihuana y sus derivados, ya se había promulgado, el entonces presidente de la Raymond Yans, dirigiéndose a los medios de comunicación, acerca de la regulación del mercado de *cannabis*, expresó: «Es un tipo de visión propia de piratas, que un país decida no retirarse de la Convención y tampoco respetarla»⁸⁵.

En resumen, la JIFE ha ejercido su mandato incurriendo, muchas veces, en la práctica de saltar sobre las convenciones de la ONU sobre drogas, de las cuales ha recibido su mandato y de las cuales pende, incluso, su propia existencia. Además, ha irrespetado la decisión soberana de un país a decidir y establecer su propia legislación.

2.15 Organización Mundial de la Salud (OMS)

La Organización Mundial de la Salud entró en vigor en el 7 de abril de 1948, casi tres años después de haberse fundado la ONU. El espíritu que animó a los fundadores fue el de tener una Organización que velara por la salud mundial de la humanidad. Las funciones de la OMS, por su extensión, las adjunto en la sección Anexos, Anexo1, gráfica 4, Pág. 142.

2.16 Las convenciones de la ONU ¿obstaculizan el avance en las políticas de drogas?

Una de las características fundamentales de las convenciones de la ONU, en materia de drogas, es que han surgido en contextos en los cuales se han hecho necesarias. Pero cada época tiene sus afanes, retos y búsquedas; en tal sentido, las Convenciones con el paso del tiempo muestran agotamiento en algunos puntos debido a muchos factores,

⁸⁵ Ubicado en: file:///C:/Users/Mine/Downloads/JIFE+Discurso+Uruguay+04+Febrero+2014_pdf.pdf
Consultado el 17-6-2016.



como avances tecnológicos, contextos culturales, políticos, económicos, ideologías, etc. Ese agotamiento, incluso, llega al punto en que algunos aspectos de las convenciones ya son obsoletos. A partir de la primera convención, en 1961, hubo necesidad de elaborar otras para actualizar la precedente, de acuerdo con los nuevos contextos. No obstante, el tiempo que ha pasado desde que se realizó la Convención de 1961, luego la de 1971 y la de 1988, en la actualidad todavía se mantiene el espíritu prohibicionista, de ilegalidad y de penalización de las drogas que es, básicamente, político. Y como toda decisión política, está sujeta a intereses que, para este caso, no responden al interés común de todos los pueblos. Es decir, otros aspectos humanos han dejado de considerarse y, en la actualidad, reclaman ser tomados en cuenta en una nueva convención; algunos de esos aspectos son: la pobreza, el desarrollo y la cultura; además, la incidencia del narcotráfico en la corrupción gubernamental, social y política que dificulta y a veces impide que el Estado cumpla con su función teleológica. En tal sentido, de acuerdo con las nuevas corrientes, una nueva convención se hace necesaria.



2.17 Reformas consideradas necesarias para resolver problemas nacionales relacionados con las drogas, a pesar de la rigidez de las convenciones de la ONU

Hemos visto que el carácter prohibitivo y represivo de las convenciones sigue vigente, a pesar de que tal aspecto riñe con las políticas y sistemas legales de algunas naciones; por tal razón, varias naciones (Bolivia, Uruguay, Jamaica, Canadá, por ejemplo) han introducido modificaciones en sus *corpus iuris* que, en alguna medida se distancian de la rigidez prohibicionista de las convenciones. Este distanciamiento en algunos aspectos es, también, una reacción ante la dureza de la «guerra contra las drogas» que se intensificó a partir de la Convención de 1988 y que, como resultado colateral, hizo que el irrespeto por los derechos humanos y las violaciones a las soberanías nacionales se convirtieran en práctica común. Por otro lado, algunas de las reformas que ya se han introducido en las leyes de varios países han dejado de contemplar, como única solución al problema de las drogas, el carácter prohibitivo para incluir otros aspectos a considerar, como la salud, el desarrollo, la educación, la despenalización, la descriminalización, etc.

En el caso de las reformas que se han dado en las legislaciones nacionales respecto a las drogas, el ejemplo más visible es el de Bolivia: «debido a su interés en la defensa de los usos tradicionales de la hoja de coca, en 2011 el país se retiró de la Convención de 1961 para después volver a adherirse a ella con una reserva que permite que se mantenga el mercado legal interno de coca.

Si bien la medida fue impugnada por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes por motivos dudosos, y los países del G8 y algunos otros objetaron



formalmente a la reserva de Bolivia, el procedimiento fue aceptado por la ONU, creando un precedente que podría ser utilizado en otras circunstancias»⁸⁶.

2.18 Reformar las convenciones

El distanciamiento que algunos países han tenido del espíritu prohibicionista y represivo de las convenciones, es una clara señal de que es necesario reformarlas. En tales reformas debe privar una mayor comprensión del problema de las drogas y alejarse de su énfasis prohibicionista para ampliarse a aspectos que tomen en cuenta la integralidad humana y no solo un aspecto que, como se ha demostrado en muchas ocasiones, atenta contra la misma libertad humana, contra los derechos humanos y la democracia.

2.19 Opciones para una reforma de las convenciones

Una de las características de las Convenciones es que la rigidez con la cual se han redactado no contempla procedimientos para su modificación, lo cual les da apariencia de inamovibles. Esa condición de aparente inamovilidad, que prevalece todavía, tiene que revertirse ya que no se contempló que las sociedades cambian y que cada país tiene culturas diversas, tradiciones, legislaciones, etc., que riñen con la imposición universal de una ley. Las reformas que se le hicieron a la Convención de 1961 y que se plasmaron mediante el Protocolo de 1972, son un claro ejemplo para una nueva reforma, que tan

⁸⁶ Martin Jelsma, Martín y Armenta, *Amera, Op. Cit.* Pág. 19.



necesaria se hace. No obstante lo anterior, ese espíritu de reforma que no aparece en las convenciones, sí está claramente presente en el *Informe Mundial sobre las Drogas de la ONU de 1997*, cuando dice: «*las leyes –incluidas las convenciones internacionales– no son inamovibles y pueden modificarse si la voluntad democrática de las naciones así lo desea*». En ese sentido, una de las opciones más claras que se presentan para llegar a la reforma es el debate. Ese debate sobre las convenciones, además, es urgente ya que las grietas entre las convenciones y las legislaciones particulares de los países cada vez se ensanchan más; a tal punto que las convenciones existen con su rigidez textual, pero en la práctica son violadas, lo cual sitúa a muchos países en términos de incumplimiento de sus compromisos adquiridos. Luego del debate, quizá la opción más directa es la celebración de una UNFASS, aunque como veremos en el apartado siguiente, eso no asegura las modificaciones, es un paso necesario para la reflexión y para preparar los consensos. También existe la opción de que un Estado que sea parte de la convención pueda presentar una enmienda y, si en un período determinado no es objetada, entrará en vigor; de lo contrario, se considerará la posibilidad de celebrar una Conferencia para que las partes puedan entablar un proceso de negociación.

En la sección Anexos, Anexo 1, Gráfica 4, Pág. 142 pueden verse tres décadas de tratados para el control de las drogas impulsados por la ONU.



2.20 Posibilidades de enmienda de las convenciones en sesión especial sobre drogas de la Asamblea General de la ONU, la UNGASS 2016

«Una Declaración Conjunta de México, Colombia y Guatemala en octubre de 2012 desencadenó la decisión de convocar una Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (también llamado ‘período extraordinario de sesiones’, UNGASS) en abril de 2016 para evaluar “los logros y los retos en la tarea de hacer frente al problema mundial de las drogas”. Según los tres países, “resulta inaplazable revisar el enfoque mantenido hasta ahora por la comunidad internacional en materia de drogas” y la ONU debía ejercer el liderazgo para “conducir una profunda reflexión que analice todas las opciones disponibles, incluyendo medidas regulatorias o de mercado, a fin de establecer un nuevo paradigma que impida el flujo de recursos hacia las organizaciones del crimen organizado”. Se debía convocar una conferencia internacional “que permita tomar las decisiones necesarias a fin de dar mayor eficacia a las estrategias y los instrumentos con los que la comunidad global hace frente al reto de las drogas y sus consecuencias”. Posteriormente, el secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, instó a los Estados miembros a aprovechar la UNGASS 2016 para “mantener un debate plural y abierto que tenga en cuenta todas las opciones”»⁸⁷.

Las reflexiones que antecedieron a la celebración de la UNGASS 2016 fueron que la «guerra contra las drogas», lejos de contribuir al objetivo de la ONU de que para 2019 ninguna droga fuese lícita en el mundo, lo que ha estimulado es la corrupción en las

⁸⁷ Ubicado en:

https://www.unodc.org/documents/ungass2016//Contributions/Civil/Transnational_Institute/Background_memo_November_UNGASS_2016_spanish_final.pdf Consultado el 16-6-2016.



instituciones estatales y civiles, fomento de la violencia, muertes innumerables, encarcelamientos masivos sobre todo de campesinos y de los llamados «mulas», agudos problemas en los sistemas de salud, etc.

Luego de una larga preparación para la celebración de la UNGASS 2016, «La Sesión Especial de la Asamblea General sobre el Problema Mundial de las Drogas se celebró del 19 al 21 de abril en la sede de las Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos; el objetivo fue evaluar los retos, dificultades y aciertos en la aplicación de los tres Instrumentos Internacionales en materia de fiscalización de drogas, a saber: Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y, Convención de las Naciones Unidas de 1988 contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. La aplicación de estos instrumentos ha conducido a un enfoque prohibicionista y punitivo en las políticas de las drogas a nivel internacional, que lejos de solucionar el problema, lo han agravado.

» Otro de los propósitos de esta Sesión Especial fue examinar la eficacia y los desafíos de los enfoques aplicados por los países para encarar la problemática de las drogas»⁸⁸.

Como resultado de esta sesión especial se produjo el documento *Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas*, en el cual «Los Estados miembros reafirmaron su compromiso con los objetivos de los tres Tratados Internacionales en materia de fiscalización de drogas, los cuales expresan la preocupación por el bienestar de la humanidad, la salud, los problemas derivados del uso indebido de las drogas, y, la delincuencia relacionada con los

⁸⁸ Ubicado en: http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/NI_280416_UNGASS_2016.pdf
Consultado el 16-6-2016.



estupefacientes. Por lo tanto, los países reconocieron que el problema de las drogas es una responsabilidad común y compartida que debe enfrentarse a través de la cooperación internacional con un enfoque integrado y multidisciplinario, basado en datos científicos, incorporando una perspectiva de género y de edad, y en armonía con el derecho internacional aplicable. Aunado a lo anterior, los Estados miembros reafirmaron la necesidad de fortalecer la cooperación entre la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y demás entidades de las Naciones Unidas»⁸⁹.

Las recomendaciones que se dieron en el documento *Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas* se adjuntan en la sección Anexos, Anexo 4, Pág. 152.

2.21 Iniciativa Mérida

«La Iniciativa Mérida es un programa de cooperación en materia de seguridad entre Estados Unidos, México, Centroamérica, República Dominicana y Haití, que responde a una concepción sobre el consumo de drogas y sus consecuencias. Además, forma parte de una estrategia que se ha empleado de manera sistemática desde hace ya varios lustros entre ambos países, para enfrentar lo que se asume como una amenaza a su seguridad nacional. En esta lógica, el Gobierno de Estados Unidos instrumentó una serie de políticas destinadas a combatir el cultivo, la producción, el tráfico, la distribución y el consumo de drogas dentro y fuera de sus fronteras»⁹⁰. Según la Washington Office on Latin America, «es un plan que parece una respuesta coordinada a los problemas de

⁸⁹ *Ídem.*

⁹⁰ Ubicado en <http://www.casede.org/PublicacionesCasede/CrimOrgelniciativaMerida/cap2.pdf> Consultado el 16-6-2016.



drogas y crimen en México y América Central, y que responde a las necesidades reales de la región, pero en realidad es una mezcla de propuestas buenas, malas, e irrelevantes. La idea de que Estados Unidos debe apoyar a México y América Central en la respuesta a los retos de la seguridad ciudadana es buena, pero las prioridades del Plan Mérida son erróneas (se le pone demasiada atención a la interrupción de embarques de drogas y muy poca atención a la demanda de drogas y al tráfico de armas pequeñas en Estados Unidos; demasiada atención a represión policial antipandillas en América Central y muy poca atención a temas como la prevención de la violencia y programas de rehabilitación; demasiada atención a unidades policiales especializadas y muy poca atención a una reforma policial comprensiva)»⁹¹.

2.22 Antecedentes de la Iniciativa Mérida

«Los antecedentes del Plan Mérida, se encuentran en la Declaración Conjunta de la Iniciativa, la cual indica que el presidente Felipe Calderón y el presidente George Bush se reúnen en Mérida, México, en marzo de 2007, para revisar los temas que unen a ambos países. En el comunicado se reconoce la amenaza que representa el crimen organizado y el narcotráfico para ambos países, por lo que se reafirma el compromiso para establecer una asociación permanente con el fin de aumentar e intensificar la cooperación en lo que se denomina la Iniciativa Mérida»⁹².

⁹¹

Ubicado

en:

<http://www.sedem.org.gt/sedem/sites/default/files/5.2.2.1%20Antecedentes%20de%20la%20Iniciativa%20Merida.pdf> Consultado el 16-6-2016.

⁹² De León Padilla, Debora Scarlet, *La política exterior de Guatemala y el Plan Mérida*, Universidad de San Carlos, Guatemala, 2013, Pág. 24.



El Plan Mérida, en lo que se refiere a Guatemala y Centroamérica es una especie de agregado que se hizo a la idea original entre México y Estados Unidos por motivos políticos. Lo que el Gobierno de George Bush estaba preparando para Centroamérica era un plan antipandillas, el cual anunciaría en una reunión que tendría con el presidente salvadoreño de entonces, Tony Saca. Pero ya no hizo el anuncio; pensó que podía elaborarse mejor. Así que le pidió al Departamento de Estado que trabajara en el asunto. En esa dirección, el Departamento de Estado pidió a los Gobiernos de Centroamérica que elaboraran propuestas sobre lo que ellos necesitaran en materia de seguridad ciudadana, drogas y pandillas.

Lo que el Departamento de Estado recibió fueron propuestas que «no estaban ni bien desarrolladas ni bien pensadas. Como consecuencia, la parte relativa a América Central, aunque en teoría responde a los pedidos de los Gobiernos centroamericanos, en realidad combina elementos de la estrategia antipandillas del Departamento de Estado, propuestas antipandillas del FBI, e ideas de varias embajadas y agencias de Estados Unidos sobre entrenamiento policial y política antidrogas»⁹³.

Por otro lado, Estados Unidos necesitaba, luego de que el Conflicto Armado Interno en Guatemala concluyó, otros motivos distintos a la lucha contra el comunismo para justificar su influencia política: nada mejor que el Plan Mérida para que, por medio de la lucha antidrogas, pudiese sentirse su influencia política.

93

Ubicado en: <http://www.sedem.org.gt/sedem/sites/default/files/5.2.2.1%20Antecedentes%20de%20la%20Iniciativa%20Merida.pdf> Consultado el 16-6-2016.



2.23 Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (CCP).

Este Convenio fue firmado por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores en 1991 y entró en vigor en 1993. Es un organismo técnico y asesor del SICA, cuya misión, según el texto del Convenio, es «concertar los esfuerzos de los países miembros orientados a la erradicación, producción, tráfico, consumo, uso ilícito de drogas y estupefacientes, proponiendo medidas que logren la erradicación de este flagelo a nivel centroamericano, y fortaleciendo a las instituciones que luchan contra este mal».

Su principal finalidad se encuentra en el artículo 1: «Se crea la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, como entidad del Sistema de Integración Centroamericana, en calidad de Organismo Especializado, técnico y asesor, para atender de manera Institucional, permanente e integral, los diferentes aspectos relacionados con el narcotráfico y sus consecuencias en la Región Centroamericana»⁹⁴.

Dentro de sus considerandos, la misión de este Convenio es que, en Centroamérica, declarada como región de paz y con libertad democrática, era necesario buscar mecanismos de regulación en contra de flagelos como el narcotráfico y la farmacodependencia que pudieran poner en riesgo la seguridad y paz, así como también socavar las instituciones, lo que pondría en peligro el desarrollo integral de los países de

⁹⁴ Artículo retomado del Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana Permanente para la erradicación de la producción, tráfico, consumo y uso ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, 1991. Capítulo I, artículo 1.



la región. Será una organización con la función de preparar proyectos de acuerdos, convenios bilaterales o multilaterales sobre la materia de tráfico y consumo de drogas en la región.

2.24 Acuerdo de Cooperación Regional para la Erradicación del Tráfico Ilícito de Drogas de 1990.

Fue suscrito por los presidentes centroamericanos, en Montelimar, Nicaragua, el 3 de abril de 1990. El propósito es impulsar reformas en las legislaciones nacionales, relacionadas al combate del narcotráfico y todas sus implicaciones, considerando su readecuación y armonía con los instrumentos hemisféricos e internacionales vigentes. Dentro de este acuerdo se reconoce que el tráfico ilícito de estupefacientes y de sustancias psicotrópicas, constituye un área prioritaria a la que deben dedicarse importantes esfuerzos, por medio de la cooperación entre los Estados, de conformidad con los principios de igualdad soberana, respeto a la integridad territorial de los Estados y no intervención en los asuntos internos de otros países.

Los países centroamericanos lo adoptaron frente a la necesidad de contar con un marco jurídico de carácter internacional, que posibilite abordar y tratar este problema desde un punto de vista global, interrelacionado y equilibrado que combata a un mismo tiempo las actividades del consumo, la producción y el tráfico ilícitos, tomando en cuenta la seguridad y los intereses genuinos de los países.

Entre los acuerdos más importantes a los que arribaron los países centroamericanos, con el fin de contrarrestar los graves efectos del narcotráfico, se encuentran:



1. Impulsar las reformas pertinentes para que se tipifique el tráfico ilícito de drogas como un delito contra la humanidad en las legislaciones internas, con todas las consecuencias u obligaciones jurídicas que se derivan de este reconocimiento.

2. Siempre de conformidad con las posibilidades que brinde el derecho interno de cada país, establecer sistemas de cooperación en las áreas de intercambio de información, el decomiso, la destrucción de plantaciones, la extradición, la asistencia judicial recíproca, la remisión de actuaciones penales, la técnica de entrega vigilada y otras formas de cooperación y capacitación, tomando como modelo la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.

3. Establecer formas de cooperación para combatir el tráfico ilícito, efectuado por vía aérea, terrestre o marítima, adoptando medidas eficaces de control para el transporte comercial, las exportaciones lícitas de estupefacientes, en zonas y puertos francos y en los servicios postales, entre otros, teniendo como marco de referencia, en lo aplicable; la citada Convención y otros Instrumentos Jurídicos Internacionales⁹⁵.

Este tipo de medidas se realizan dentro de las naciones con el fin de actuar de forma uniforme, en lo que respecta a los actos relacionados con el tráfico de drogas.

⁹⁵ Acuerdo de Cooperación Regional para la Erradicación del Tráfico Ilícito de Drogas, 1997.



2.25 Convenio Centroamericano para la Prevención y la Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y de Activos, relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos de 1997.

Con la amenaza de modernas y sofisticadas formas de actividad criminal en la región, como el lavado de dinero proveniente del narcotráfico, ha surgido la preocupación por la insuficiencia de legislaciones eficaces para combatir el crimen organizado y las actividades tendientes a lavar el dinero proveniente de sus actividades ilícitas.

A partir del fenómeno indicado, surgieron nuevas legislaciones y esfuerzos en el ámbito regional centroamericano para combatir el lavado de dinero. El esfuerzo internacional por disminuir dicho fenómeno propició la creación del «Convenio Centroamericano para la Prevención y la Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y de Activos, Relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos», con el fin de privar a las personas dedicadas al tráfico ilícito del producto de sus actividades delictivas y así eliminar su principal incentivo para tal actividad. Se estableció que el propósito de esta es promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente el crimen organizado, que produce grandes capitales y se mueven por medio del lavado de dinero.

El artículo 2 del «Convenio Centroamericano para la Prevención y la Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y de Activos relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos» contempla el delito de lavado de activos, de la siguiente manera:

«Cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales en su Derecho interno, las siguientes conductas:



1. Convertir o transferir recursos o bienes, con conocimiento de que proceden directa o Indirectamente, del tráfico ilícito de estupefacientes, sustancias sicotrópicas o delitos conexos, para ocultar o encubrir su origen ilícito, o ayudar a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos a quien haya participado en la comisión de uno de estos delitos. 2. Contribuir a ocultar o encubrir la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento, la propiedad verdadera de recursos, bienes o derechos relativos a ellos, previo conocimiento de que proceden directa o indirectamente del tráfico ilícito de estupefacientes, sustancias sicotrópicas o delitos conexos.

3. Adquirir, poseer o utilizar bienes, sabiendo que derivan del tráfico ilícito de estupefacientes, sustancias sicotrópicas o delitos conexos o de la participación en uno de esos delitos»⁹⁶.

De esta manera, al conocer a qué hace referencia el lavado de activos se puede involucrar a las instituciones financieras y no solo el Estado para buscar opciones en todos los ámbitos para disminuir dicho fenómeno. Así lo estipula el artículo 10 del Convenio citado:

«Instituciones y actividades financieras: las entidades de intermediación financiera y las que realicen actividades financieras, serán objeto de control por las autoridades competentes de los Estados Parte. Asimismo, las personas que realicen las siguientes actividades: a) Operaciones sistemáticas o sustanciales de canje de cheques; b) Operaciones sistemáticas o sustanciales de emisión, venta o rescate de cheques de viajero o giro postal; c) Transferencias sistemáticas o sustanciales de fondos, realizadas

⁹⁶ Artículo retomado de Convenio Centroamericano para la Prevención y la Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y de Activos, Relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos de 1997, Capítulo I.



por cualquier medio; y d) Otras actividades que impliquen intermediación financiera como la emisión, operación o fiscalización de instrumentos o títulos de crédito»⁹⁷.

Con la finalidad de mantener una fiscalización exhaustiva, en el Convenio se considera que el bien jurídico protegido del delito de lavado de dinero y activos no es solo la administración de justicia o el orden económico, sino también el orden socioeconómico y la salud financiera del Estado. La tipificación y la sanción del delito de lavado de dinero y activos en este instrumento, intenta proteger al Estado de la acción de las organizaciones criminales que tienen vínculos con el tráfico ilícito de drogas y otras actividades delictivas, que socavan las economías lícitas y amenazan la estabilidad, la seguridad y la soberanía de los Estados.

2.26 Estrategia de Seguridad de Centroamérica de 2011

Esta estrategia es el instrumento básico que, desde una perspectiva integral, se orienta a las acciones coordinadas que en materia de seguridad adopten los países de la región, enmarcadas en sus respectivos ordenamientos jurídicos.

La estrategia establece los objetivos comunes, las áreas de intervención y las acciones a seguir para alcanzar los niveles de seguridad que requieren los ciudadanos centroamericanos. Esta es una herramienta importante para identificar las necesidades financieras; proceder a la gestión y obtención de financiamiento y cooperación internacional, y compilar de manera armónica los distintos esfuerzos que la región realiza en materia de seguridad.

⁹⁷ *Ibidem*, Capítulo III.



Sus componentes estratégicos se resumen de la siguiente manera: combate de narcotráfico: 1. Impulsar la adopción de un memorándum de entendimiento sobre interdicción e interceptación de narcóticos a nivel internacional 2. Fortalecimiento de los mecanismos de intercambio de información 3. Combate al desvío de precursores químicos⁹⁸.

Establece que su principal alcance es asegurar la efectividad y prontitud operacional de los esfuerzos regionales en la detección, identificación, interdicción e interceptación del narcotráfico, salvaguardando en todo caso la soberanía de los países. Toda la estrategia se resume en los siguientes objetivos: 1. Integrar los esfuerzos que realiza la región en materia de seguridad, a fin de armonizarlos y concretar mejores resultados. 2. Facilitar la coordinación e intercambio de información y experiencias entre las diversas instancias y agencias operativas de la región para combatir más eficazmente las actividades delictivas regionales.

Esta estrategia es un punto de partida para solucionar los graves problemas de seguridad de la región. Pero las soluciones no serán a corto plazo y, también, más que compartir objetivos, la estrategia requiere identificar la perspectiva regional sobre la base de las condiciones nacionales. El documento no amplía la perspectiva, el análisis contextual y no explicita los planes nacionales. En la misma situación se encuentran las prioridades y el manejo de la integralidad para la obtención de resultados agregados.

En la región centroamericana, las capacidades de planificación y operatividad son muy bajas. No se trata de problemas menores, sobre todo porque uno de los actores

⁹⁸ Estrategia de Seguridad de Centroamérica, 2011.



clave para la operacionalización de la estrategia es el SICA. Este no cuenta con una capacidad institucional suficientemente fuerte para la realización de estas acciones.

Si se recurre a los recursos militares, internos y externos, se deja todo lo demás rezagado o en segunda línea de prioridad. Además, las evidencias apuntan a que no podrá ganarse la guerra contra el crimen organizado y el narcotráfico. Distintas personalidades y expertos, así como una buena parte de la ciudadanía, consideran que es erróneo el enfoque militar. Esta guerra no se puede ganar, a menos que el cambio también se opere en el gran consumidor, Estados Unidos.

Si las condiciones en ese país del Norte no se modifican, no habrá avances en el Sur. La perspectiva policial y por ende represiva, se concentra en la dimensión militar y operativa contra los delincuentes, pero no en las vulnerabilidades sociales de los países centroamericanos.

Además, es importante considerar las condiciones en cada país, específicamente las relaciones entre el crimen organizado y las políticas públicas, ya que parte del problema es la imbricación de poder mafioso en las estructuras institucionales y políticas de estos Estados débiles, como se ha demostrado en México y Colombia.

De ahí que la prevención y la integralidad de las acciones no pueden ser utilizados como una cobertura del verdadero manejo de la estrategia y del estado de las instituciones. O sea, quiénes y cómo manejarán esto en la realidad. La dotación de recursos financieros puede empeorar el problema debido a la corrupción, la compartimentación institucional y la disputa por los financiamientos.

La estrategia es una oportunidad para incrementar la transparencia, el control y la rendición de cuentas democrática, si los Gobiernos tienen la firme voluntad de atacar a



fondo el problema. Pero, también, existe la probabilidad de que se sumerja en una lógica conspirativa y opaca, que solo puede beneficiar a poderes fácticos, ya constituidos. Estos poderes son los responsables de que la región haya continuado en un proceso de deterioro. Es esencial el control del dinero. Las instituciones armadas y de seguridad generalmente son renuentes a la transparencia en este campo, mientras que los políticos y burócratas le temen a la exposición pública.

Se requieren más acciones y la participación de todos los actores sociales en cada uno de los países de la región. Sobre todo, se necesita un enfoque que contribuya a la construcción de una Centroamérica, en paz y con desarrollo.

2.27 Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte

El llamado Triángulo Norte está formado por Guatemala, El Salvador y Honduras. En 2014 estos países suscribieron el acuerdo de integración económica y para la seguridad, denominado Alianza para la Prosperidad (ALPRO). Esta iniciativa se concretó con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y bajo la supervisión del Gobierno estadounidense.

Los tres países acordaron medidas para transformar la calidad de vida de los ciudadanos, la cual generará «arraigo». Las líneas estratégicas de la ALPRO son las siguientes: «Dinamizar el sector productivo; desarrollar el capital humano; mejorar la seguridad ciudadana y acceso a la justicia, y fortalecer las instituciones»⁹⁹.

⁹⁹ Ubicado en: http://www.mineco.gob.gt/sites/default/files/pdfs/acciones_estrategicas.pdf Consultado el 17-6-2016.



La Alianza pretende introducir reformas en la generación de energía, transportes, aduanas e impuestos, en el sector educativo y laboral, así como una «modernización» de las instituciones públicas y, en especial, del sector judicial, la policía y las Fuerzas Armadas de los países firmantes. Estas medidas se dirigen a disminuir la violencia, la corrupción, la ineficiencia y los altos niveles de pobreza.

Desde la perspectiva del Gobierno estadounidense, la ALPRO se promociona como una extensión del «exitoso» Plan Colombia. Las principales críticas surgen en torno a la dinámica económica que se pretende consolidar; la «modernización» institucional que se promueve y la *securitización* en el marco de la «guerra contra el narcotráfico». Todas estas son condiciones necesarias para garantizar el libre comercio. Se busca concretar una integración a partir de estos ejes, para beneficiar a una minoría privilegiada, más que apuntar a cambios sustanciales en materia de justicia social. El fin es consolidar un patrón histórico de dependencia respecto de los lineamientos económicos y políticos impulsados desde Estados Unidos y reforzar el protagonismo de las élites locales.

La justificación para impulsar la ALPRO es «generar condiciones para frenar el fenómeno migratorio y la crisis humanitaria que ocasionó el incremento reciente en el flujo de niñas y niños migrantes no acompañados hacia los Estados Unidos en 2014».

Entre los países del «Triángulo Norte», Guatemala registra los mayores índices de delito y violencia. En 2008 y 2009 se llegó a una tasa de 46 homicidios por cien mil habitantes, con un total de 6598 muertos entre 2010 y 2012¹⁰⁰. De acuerdo con el

¹⁰⁰ RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina). Índice de seguridad pública. Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, RESDAL-NED, Buenos Aires, 2013, pág. 67.



Consejo de Relaciones Exteriores de Estados Unidos (CFR por sus siglas en inglés) países del «Triángulo Norte» de Centroamérica están entre los más violentos del mundo: la violencia generada por las pandillas en El Salvador llevó a una tasa de homicidio de 90 por cada 100,000 habitantes en 2015, siendo este país el más violento del mundo sin estar en guerra. El crimen organizado en el «Triángulo Norte» incluye organizaciones criminales transnacionales, muchas de las cuales están asociadas al narcotráfico mexicano, a grupos criminales domésticos, a pandillas transnacionales como las Mara Salvatrucha (MS-13), la Pandilla Calle 18 (M-18) y pandillas varias¹⁰¹.

El CFR sostiene que los principales factores de violencia son la proliferación de las pandillas; el hecho es que la región es el paso principal de la droga que llega a EE. UU., y los altos niveles de impunidad¹⁰². Esto ha contribuido a olvidar los orígenes de la problemática y soslayar las circunstancias sustanciales que llevaron primero, a la violencia contrainsurgente, los enfrentamientos armados internos y los *Acuerdos de Paz* en los años noventa. El crimen organizado y el narcotráfico constituyen las principales causas de la violencia y la inseguridad, en un ambiente de pobreza y desigualdad, el cual no es considerado el problema principal.

Es de advertir que los diagnósticos sobre las causas de la violencia en Centroamérica generalmente responden a circunstancias coyunturales e identifican las causas en fenómenos criminales específicos. Durante los años 80, dentro del ambiente

¹⁰¹ Renwick, Danielle. Central America's violent Northern Triangle, en Council on Foreign Relations, December 4th. Disponible en <http://www.cfr.org/transnational-crime/central-americas-violent-northern-triangle/p37286>. Revisado el 15/11-2016.

¹⁰² *Ídem*, 2015.



mismo de guerra, hubo quienes desde el Gobierno estadounidense advirtieron sobre el narcotráfico, lo cual posteriormente se tradujo en directrices específicas. Desde 1987 se ha aplicado una serie de medidas muy similares, a nivel hemisférico, mientras el narcotráfico se incrementó de manera exponencial. Las estrategias básicas son: la erradicación de cultivos de coca y amapola; el entrenamiento policial y militar y el reforzamiento de la ley y las instituciones. En conjunto con el respaldo militar, se habilitó un fondo económico para promover el desarrollo, y proporcionar opciones frente al narcotráfico en los países andinos¹⁰³. En ese entonces se enfatizaba en la necesidad de limitar el consumo de drogas en EE. UU., “como medida imprescindible para lograr algún éxito en la lucha contra el narcotráfico”¹⁰⁴.

¹⁰³ Romano, Silvina M. "¿Alianza para la Prosperidad de quién? La integración centroamericana bajo la supervisión estadounidense". Ing. Jorge Calzoni-Rector Mg. Nancy Ganz-Vicerrectora Dra. Patricia Domench-Secretaria General Mg. Julia Denazis-Secretaria Académica, Lic. Liliana Elsegood-Secretaria de Extensión Universitaria (2016).

¹⁰⁴ *Idem*.



CAPÍTULO III

3.1 La guerra contra las drogas: ¿un fracaso?

En términos generales, el fracaso consiste en no alcanzar los objetivos que alguien se propone. En tal sentido, cabe preguntarse ¿para qué fue pensada la guerra contra las drogas?; además, considerar si el objetivo discursivo corresponde con el real. Si la guerra fue planteada para acabar con la oferta de las drogas ilegales, podemos decir que la guerra fracasó¹⁰⁵. Pero si fue pensada para encubrir otros propósitos, entonces debemos plantearnos muchas preguntas y dudar que la guerra haya sido un fracaso.

A partir de la implementación de la llamada «guerra contra las drogas» los resultados que se han visto son desalentadores si nos remitimos al discurso público. Han pasado cuatro décadas desde que Richard Nixon declaró esa guerra y el narcotráfico lejos de, por lo menos debilitarse, se ha fortalecido; está muy lejos de que pueda ser, por lo menos, controlado.

Los prolegómenos de la guerra antidrogas, sin embargo, «pueden rastrearse hasta 1909. Las potencias mundiales se reunieron en Shanghái para idear una respuesta internacional a las vastas cantidades de opiáceos que circulaban en el mercado global. Siguiendo una visión moralista y centrada en la oferta sobre este tema, los Estados participantes resolvieron erradicar el “abuso de drogas”. Tal aspiración fue formalizada en la Convención de La Haya de 1912 sobre Opio, la cual establecía el derrotero para los siguientes cien años de los esfuerzos para el control de drogas. Aunque inicialmente no se crearon instrumentos específicos para implementar esta estrategia, los mecanismos institucionales que evolucionaron durante las siguientes décadas se

¹⁰⁵ Ver sección Anexos, Anexo 5, página 155.



enfocaron casi exclusivamente en la minimización de la demanda y en la fiscalización policial como los medios para obtenerla»¹⁰⁶.

En esa guerra, con cada ofensiva que se organiza en su contra, el narcotráfico parece diversificarse, fortalecerse y ejercitar una creatividad sorprendente que no tiene parangón en el ámbito institucional. Al principio todo parecía indicar que, con la captura y encarcelamiento de los principales «capos», el narcotráfico disminuiría de manera ostensible. No ha ocurrido así; esas situaciones no han devenido en disminución del problema. El mismo Joaquín «El Chapo» Guzmán, emblemático narcotraficante mexicano, dijo: «El día que yo no esté, no se acaba el narcotráfico»¹⁰⁷. No se terminó cuando desapareció Pablo Escobar ni los grandes jefes de los cárteles del narcotráfico y la historia nos ha dado muestras que las organizaciones traficantes de drogas tienen una capacidad de organización y recuperación que, para los Estados que luchan contra ellas, han sido imbatibles. Ni las mismas luchas y guerras entre los mismos cárteles de las drogas han disminuido la pujanza del negocio.

Las convenciones de la ONU, con las normativas férreas que han impuesto, son objetos de severas críticas. Es como lo que ocurre con las cucarachas: se les echa insecticida u otros pesticidas y mueren; sin embargo, los huevos que albergan en su cuerpo siguen su curso normal y, luego de cumplir con su ciclo, nacen las crías que se incubaron en los cuerpos muertos de sus progenitoras. O también sucede que esos animales desarrollan anticuerpos que las inmunizan contra los insecticidas recurrentes.

¹⁰⁶ Ubicado en: <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/LSE-IDEAS-Drugs-Report-Spanish.pdf> Consultado el 17-6-2016.

¹⁰⁷ Ubicado en: <http://www.prensalibre.com/internacional/el-cartel-de-sinaloa-vive-pese-a-la-captura-de-su-jefe> Consultado el 17 de junio de 2016.



En teoría se ha esbozado en qué consiste el fracaso de esa lucha y se han planteado opciones con nuevos enfoques para transformar el problema, pero los dirigentes del mundo aún no se ponen de acuerdo para llevar ese bagaje teórico a la práctica. Estados Unidos, el mayor consumidor de cocaína en el mundo, ha sido el más renuente a apoyar los nuevos enfoques que se han dado acerca de nuevos planeamientos para solucionar el problema de las drogas, distintos a la prohibición y a la represión.

Por otro lado, el presidente Evo Morales, en su discurso pronunciado en la ONU, el jueves 21 de abril de 2016, dijo: «Desde la década del 80, la mal llamada guerra de las drogas nos ha llevado a un escenario que sistemáticamente violentó la soberanía de los países y deterioró las condiciones de salud pública y la seguridad interna llegándose a convertir en un mecanismo de desestabilización, intervención, injerencia y manipulación de las democracias en nuestros pueblos»¹⁰⁸. Esto nos lleva a considerar otro punto de vista sobre si la guerra contra las drogas, comandada por Estados Unidos, ha fracasado, o no. En este sentido, muchos analistas han considerado que la guerra contra las drogas, en realidad, solo es la forma encubierta para desarrollar otros planes. De tal cuenta, «Los Estados Unidos comenzaron de manera creciente a intervenir en los países productores de la materia prima de las drogas con el argumento de erradicar el problema desde su origen. En un principio, esto se manifestó bajo la forma de acuerdos y mecanismos de cooperación, pero muy pronto terminó convirtiéndose en un buen pretexto para el control político y económico de los países productores»¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Discurso escuchado en: Radio ONU: http://www.unmultimedia.org/radio/spanish/2016/04/discurso-integro-de-evo-morales-en-la-ungass/#.V4ZsS_krLEb.

¹⁰⁹ Video visto y escuchado en: <https://www.youtube.com/watch?v=OLq85NYq8xI> Consultado el 21-6-2016.



«Además, el Jefe de Estado boliviano consideró importante examinar profundamente el trasfondo geopolítico de la guerra contra las drogas, porque la economía ilegal del narcotráfico mantiene una expansión progresiva en el mundo, que para el año 2013, supone un valor de venta de 330 millones de dólares, a pesar de los 100 millones que se gastan en el sistema global del control de drogas, según la ONU»¹¹⁰. Ese punto de vista manifestado por el presidente Evo Morales acopia las reflexiones que muchos analistas se han planteado sobre si, en realidad, acabar con las drogas es el verdadero propósito de la guerra contra las drogas que Estados Unidos ha liderado, sobre todo, utilizando su influencia y poder para que otros Estados sean quienes las libren en sus territorios. Por si fuera poco, Estados Unidos, como ya se ha mencionado, es el mayor consumidor de drogas del mundo; no obstante, la guerra contra las drogas no la ha implementado en su territorio, sobre todo luchando por acabar con la demanda de las drogas ilegales. En tal sentido, el presidente Evo Morales, planteó en la UNGASS de 2016: «¿Con qué moral Estados Unidos certifica o descertifica a los países si todos sabemos que no se hace ninguna acción para reducir esta demanda, cuando el mayor número de consumidores de cocaína está en ese país?»¹¹¹. El caso es que el enfoque de la guerra se ha concentrado casi solo en lo más visible y evidente del problema: el combate a la oferta de las drogas. Por el contrario, la demanda y otros asuntos colaterales casi no se toman en cuenta, lo cual contribuye a que el problema vaya en ascenso y no permita vislumbrar una posible solución o transformación; no obstante, el énfasis está en la dirección de los fondos; se gasta más en la lucha contra los factores

¹¹⁰ Consultado en <http://hoybolivia.com/Noticia.php?IdNoticia=187004>, Consultado el 17-6-2016.

¹¹¹ Ubicado en: <http://www.unmultimedia.org/radio/spanish/2016/04/discurso-integro-de-evo-morales-en-la-ungass/#.V4Z7uvkrLEY> Consultado el 17-6-2016.



externos y no en los internos. Respecto a este asunto, el presidente Jimmy Morales dijo en abril de 2016, en la UNGASS: «Uno de los cambios más importantes que necesita la política de drogas vigente, es que debemos priorizar la reducción de la demanda y dejemos de enfocarnos solamente en reducir la oferta»¹¹². El presidente Evo Morales, en esa misma sintonía y en la misma reunión de la UNGASS 2016, dijo: «La tasa del consumo de coca en Estados Unidos es de 1.6%, mientras que la media mundial es de 0.4%», precisó y criticó la lucha antidroga global y la moral de ese país, que a su juicio no realiza acciones para reducir ese flagelo y se ocupa de “certificar y descertificar a los países”¹¹³.

Por un lado, centralizar la lucha solo contra la oferta contribuye a que la inseguridad se asocie al narcotráfico por toda la gestión que implica: lavado de dinero, posicionamiento de territorios por medio de las armas, sicariato, inseguridad ciudadana, desconfianza en las fuerzas de seguridad institucionales, participación de funcionarios en actividades de narcotráfico, etc.

Otra señal del fracaso de la guerra contra las drogas es que el dinero generado por el narcotráfico ha servido para patrocinar otras actividades delincuenciales; por ejemplo, el tráfico de armas y el de personas.

A tal punto ha llegado la acumulación de dinero de los grandes capos que, por ejemplo, Pablo Escobar en Colombia, y Rafael Caro Quintero en México, ofrecieron pagar la deuda externa de sus países a cambio de sus libertades.

¹¹² Ubicado en: <http://www.publinews.gt/nacionales/morales-en-la-onu-en-esta-guerra-contra-las-drogas-guatemala-se-ha-llevado-la-peor-parte/Tetpds---e585hE8P7Sk/> Consultado el 17-6-2016.

¹¹³ Consultado en <http://hoybolivia.com/Noticia.php?IdNoticia=187004>, Consultado el 17-6-2016.



Por otro lado, el combate armado contra las organizaciones delincuenciales, no provocado que estas se armen de mejor manera y, en muchos casos, cuenten con armamentos más sofisticados de los que cuenta un Estado. En ese ambiente de violencia, las organizaciones delincuenciales han exacerbado sus métodos para intimidar a la población y a las instituciones hasta llegar al colmo de la crueldad, como la amputación, el descuartizamiento de sus víctimas o la disolución de sus cuerpos en sustancias químicas; tales los casos emblemáticos ocurridos, por un lado, en la Finca Los Cocos, en la Libertad, Petén, cuando Jairo Orellana y los Zetas, con motosierras, decapitaron a 26 personas de las 27 que asesinaron y, luego, con la sangre de una de sus víctimas hicieron pintas en las paredes, con las cuales amenazaban al propietario de la finca: Otto Salguero.

Otro caso: la ejecución y desmembramiento del fiscal auxiliar, Allan Stowlinski, en Cobán, a manos del grupo Los Zetas, cuyo cuerpo fue encontrado en cinco bolsas plásticas. La causa de su muerte, según las autoridades, fue porque «participó en la investigación de la masacre de 27 campesinos a manos de Los Zetas en Guatemala y en la captura de uno de sus líderes en ese país, Hugo Gómez, Comandante Bruja...»¹¹⁴.

La violencia también ha sido un medio para amedrentar a jueces, fiscales, miembros de las fuerzas armadas y a otros funcionarios para que no actúen contra las estructuras del narcotráfico. Y, a muchos de quienes se han negado a seguir las directrices que marcan los narcotraficantes, se les ha asesinado o se ha ejercido la violencia contra sus familiares o sus bienes. Todas esas prácticas nefastas se han vuelto tradicionales en los narcotraficantes para consolidar su poder. Cada cártel de drogas ha

¹¹⁴ Ubicado en: <http://www.razon.com.mx/spip.php?article77766> Consultado el 20-6-2016.



puesto su impronta y luego se han vuelto práctica común en la generalidad de los traficantes; eso viene desde la gestión, como capo, del colombiano Pablo Escobar Gaviria; por ejemplo, cuando organizó junto a otros narcotraficantes, el asesinato del candidato presidencial Luis Carlos Galán, el 18 de agosto de 1989. La razón de su muerte fue que Galán, según las encuestas, sería el ganador de la Presidencia de la República y, en su campaña, había ofrecido luchar contra el narcotráfico y, específicamente, contra Pablo Escobar.

Quizá la muestra más evidente de que la lucha contra las drogas ha fracasado en su propósito de erradicarlas, es que el consumo de drogas ilegales, lejos de disminuir, en términos absolutos ha aumentado; sobre todo, debido al crecimiento de la población. En términos relativos, se ha mantenido estable, como se muestra en la sección Anexos, Anexo 1, Gráfica 2, Pág. 142. También, veamos, en la sección Anexos, Anexo 1, Gráfica 3, Pág. 143, el aumento, en términos absolutos.

El presidente Evo Morales, sobre este aspecto, en la UNGASS 2016, dijo: «Basta comentar algunos datos que confirman que la guerra contra las drogas ha fracasado: el consumo de drogas en el mundo se ha incrementado. Se estima que un total de 246 millones de personas entre los 15 y los 64 años consumieron drogas ilícitas durante el año 2013. Esta cifra, a fines de los años 90 era de 150 millones. Hablamos de un incremento del consumo de drogas aproximado del 40% en las últimas dos décadas»¹¹⁵.

Otro aspecto que muestra el fracaso de la guerra contra las drogas ilegales es que, al no haberse disminuido el tráfico de ellas, muchos jóvenes han caído en la adicción, en buena medida, porque los Estados han utilizado muchos fondos en el combate y no en

¹¹⁵ Ubicado en: <http://www.unmultimedia.org/radio/spanish/2016/04/discurso-integro-de-evo-morales-en-la-ungass/#.V4Z7uvkrLEY> Escuchado el 17-6-2016.



programas permanentes para la prevención y la solución de los aspectos invisibilizados del problema.

Un punto más sobre el fracaso de la guerra contra las drogas: «Cada semana surgen nuevos estupefacientes, y se hayan nuevas evidencias de policonsumos y de formas alternativas de consumo. El informe mundial de drogas señala que, en diciembre de 2014, 95 países y territorios habían informado sobre un total de 541 nuevas sustancias psicoactivas al sistema de alerta temprana de la UNODC. Es imposible llevar un registro de las variaciones sobre las formulaciones químicas de las drogas de diseño como mefedrona y los cannabinoides sintéticos. En este sentido es simplemente imposible mantener un listado actualizado de las sustancias existentes y de sus características. La guerra contra las drogas ha convertido a los Estados en actores ciegos que ni siquiera cuentan con la imagen del enemigo al que persiguen»¹¹⁶.

Y el «broche de oro» de la lucha contra las drogas es que las estrategias institucionales de todo el mundo se han topado contra un valladar infranqueable: la inagotable creatividad de los narcotraficantes.

Respecto a Guatemala, en la reunión de la UNGASS 2016, el presidente de Guatemala, Jimmy Morales, dijo: «En esta denominada guerra contra las drogas, países como Guatemala, hemos llevado la peor parte, al sobrellevar la carga injusta de pérdida de vidas humanas.

¹¹⁶ Ubicado en: <http://www.esglobal.org/seis-motivos-por-los-que-la-guerra-contra-las-drogas-es-un-fracaso/> Consultado el 17-6-2016.



» Guatemala ha cumplido con sus obligaciones internacionales, uniéndose a esta lucha, eso a expensas de que nuestros recursos son sumamente limitados y en detrimento de la inversión en salud, educación y desarrollo»¹¹⁷.

3.2 Síntesis del control internacional de drogas

El control internacional de las drogas ha estado ligado de manera íntima con la guerra contra las drogas de la cual ofrecí, en el capítulo anterior, una breve relación histórica. También me referí en el capítulo anterior a los tres esfuerzos más importantes respecto al control internacional de las drogas que se han realizado en Naciones Unidas: la Convención Única de 1961, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. Además, en la sección Anexos, Anexo 2, Pág. 144, incluyo una relación cronológica de los esfuerzos internacionales para controlar la droga.

Ha pasado más de un siglo desde que «En febrero de 1909, dada la creciente preocupación por el consumo de opio en China, doce países reunidos en Shangháí conformaron la Comisión Internacional sobre el Opio para discutir por primera vez las posibilidades de imponer controles internacionales al comercio de opio»¹¹⁸. Luego, «la Convención de La Haya de 1912 sobre Opio, la cual establecía el derrotero para los siguientes cien años de los esfuerzos para el control de drogas»¹¹⁹. A continuación, vinieron las tres convenciones mencionadas y la preocupación que flota es la

¹¹⁷ Ubicado en: <http://www.publinews.gt/nacionales/morales-en-la-onu-en-esta-guerra-contra-las-drogas-guatemala-se-ha-llevado-la-peor-parte/Tetpds---e585hE8P7Sk/> Consultado el 17-6-2016.

¹¹⁸ https://www.tni.org/files/publication-downloads/primer_unconventions_24102015-es.pdf Consultado 10-6-2016.

¹¹⁹ Ubicado en: <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/LSE-IDEAS-Drugs-Report-Spanish.pdf> Consultado el 10-6-2016.



incapacidad mundial para controlar la droga. Ni siquiera las prohibiciones han sido una estrategia adecuada para el control. Entonces, la producción, distribución y consumo de las drogas parecen adoptar figuras fantasmales que todos tienen la idea y certeza de su existencia, pero que son inatrapables por su ubicuidad o condición imaginaria. Toda la tecnología de la más alta sofisticación que se ha producido y utilizado para el control de las drogas parece un esfuerzo vano porque la producción, tráfico y consumo de drogas, lejos de decrecer se ha robustecido y está muy vigorosa. Las capturas, encarcelamientos, decomisos, destrucción de cultivos, etc., no le han hecho mella; ha pasado lo que le sucede a muchos árboles que, cuando se les poda, lo que resulta es que crecen con más vigor. O como cuando a un ser humano se le extrae sangre, su cuerpo reacciona incrementando la producción sanguínea para recuperar lo extraído y producir un remanente; al final, la poda es como una droga estimulante del crecimiento. En el ciclismo, la extracción de sangre de los ciclistas en los entrenamientos de montaña, días previos a la competición, funciona como un dopaje encubierto, ya que no es detectable, pero la recuperación y reinyección de la sangre extraída funciona como un energético. Así es en el narcotráfico; se captura a un dirigente, pero surge otro, ya que las estructuras del narcotráfico así lo tienen previsto.

Lograr un replanteo de la lucha antidrogas y del control de las drogas fue una idea que se tuvo en la reciente UNGASS de abril de 2016; sin embargo, tal reunión no dio los resultados esperados; en consecuencia, no se logró el objetivo de lograr un acuerdo para una nueva convención, en la cual los nuevos enfoques y la experiencia del fracaso de la guerra antidrogas sirvieran de insumos para preparar nuevas estrategias; sobre todo,



fundadas en poner como centro al ser humano y no a las drogas, lo cual implicaría bifurcarse de la lucha armada.

Resumiendo, «Los cambios en el panorama mundial de las políticas de drogas, especialmente los acelerados cambios normativos hacia la regulación del *cannabis* y el creciente grupo de Estados miembros que abogan por un enfoque más basado en los derechos humanos, el desarrollo y la reducción de daños, exigirán, tarde o temprano, cambios estructurales en el sistema de control de drogas de la ONU. No hay soluciones fáciles y alcanzar un consenso no será sencillo, pero negar la realidad de las actuales tendencias en materia de políticas y las consiguientes tensiones con el sistema de tratados no hará que estas desaparezcan e impide que el sistema de control de drogas de la ONU evolucione y se adapte a las realidades de hoy en día. Un grupo consultivo de expertos podría ser muy útil —ahora más que nunca— para plantear distintos escenarios hacia los que podría evolucionar el sistema en el futuro»¹²⁰.

Lo que cabe esperar es que los nuevos rostros del problema, distintos al prohibicionista y represivo que hasta hoy se han manejado, puedan ser apreciados de mejor manera para plantear nuevas estrategias que, desde luego, implicarán que los países estén dispuestos a poner voluntad política, blindar a las instituciones contra la corrupción, etc., lo cual implica que el manejo del problema seguirá siendo complejo.

Al final, el intento de controlar las drogas y el de no dejarse controlar se ha convertido, en la práctica, en una lucha de poder. Y, como toda lucha de poder, ha tenido episodios de intrigas, traiciones, asesinatos, una guerra y millones de víctimas inocentes;

¹²⁰ Ubicado en:

https://www.unodc.org/documents/ungass2016//Contributions/Civil/Transnational_Institute/Background_memo_November_UNGASS_2016_spanish_final.pdf Consultado el 20-6-2016.



la conclusión es que, así como se ha planteado hasta ahora la solución del problema, no se vislumbra que termine. Pero si el propósito de la guerra antidrogas tenía fines encubiertos, entonces podría dudarse que tal guerra haya sido un fracaso.

3.3 Microeconomía del fracaso

La lucha antidrogas, vista la experiencia de más de cien años, a partir de 1909, cuando se conformó la Comisión Internacional sobre el Opio, se ha desarrollado en el abismo que se interpone entre la utopía y la realidad. Eso estaría bien si se tratara de un juego de realidad virtual, que satisficiera solo la emoción lúdica del momento. No obstante, esa guerra deslindada de la realidad y que, por otro lado, adopta una máscara utópica, tiene repercusiones que han sido trágicas para la experiencia humana; no solo en términos económicos sino, sobre todo, en lo que respecta a quebrar muchos puentes necesarios para la armonía y convivencia de la sociedad. Dicho en otras palabras, ha sido usando términos bélicos, como atacar el frente y olvidar la retaguardia.

Uno de los problemas para visualizar de mejor manera los costos que implica la guerra antidrogas es que se cuantifican, casi con exclusividad, solo los costos tangibles; dentro de ese aspecto, se visibilizan poco los costos colaterales. Los intangibles como derechos humanos, vulneración cultural, costos jurídicos, etc., permanecen casi sin mención.

Otro aspecto económico que tampoco merece una consideración importante en las cuantificaciones es que la anulación de la oferta de las drogas no solo se circunscribe a la eliminación o anulación de los grandes traficantes sino, también, a los pequeños distribuidores, llegando a los llamados «pushers» que encuentran en la distribución de



la droga al menudeo una oferta laboral que no encuentran en el sistema económico legal. Los Estados no se han planteado con seriedad opciones para llenar ese vacío laboral que aprovecha el narcotráfico para enrolar a «pushers», «mulas», «camellos», etc. Por eso es tan importante que el nuevo enfoque para enfrentar el problema de las drogas se centre en el ser humano y que se visualicen los enormes costos intangibles que la guerra ha implicado.

3.4 Macroeconomía del fracaso regulatorio

Como ya cité anteriormente, el presidente Evo Morales mencionó que la economía de las drogas mantiene una expansión creciente: «Para el año 2013, supone un valor de venta de 330 millones de dólares, a pesar de los 100 millones que se gastan en el sistema global del control de drogas, según la ONU»¹²¹. Es una relación desmesurada que muestra la gestión exitosa del narcotráfico.

En el área centroamericana, «las organizaciones internacionales de narcotráfico han encontrado el entorno perfecto para sus actividades ilícitas: una impunidad rampante, abundantes armas y una fuente constante de reclutas entre jóvenes que tienen pocas esperanzas de mejorar sus vidas a través de la educación y el empleo estable»¹²². En la sección Anexos, Anexo 1, Gráfica 5, página 143, se muestran las principales rutas utilizadas para el transporte de drogas hacia Estados Unidos¹²³.

¹²¹ Consultado en <http://hoybolivia.com/Noticia.php?IdNoticia=187004>, Consultado el 17-6-2016.

¹²² International Crisis Group, **Guatemala Narcotráfico y Violencia** / Informe sobre América Latina N°39 – 11 de octubre de 2011, Ciudad de Guatemala/Bogotá/Bruselas, Pág 1.

¹²³ Gráfica tomada de International Crisis Group, **Guatemala Narcotráfico y Violencia** / Informe sobre América Latina N°39, Pág. 26.



Antes de continuar con el tema, creo necesario hacer algunas puntualizaciones acerca de la oferta y la demanda que, al final, determinan los precios en el mercado; en tal sentido, la guerra contra las drogas y la legislación internacional, han permitido que los precios en el mercado de la droga aumenten; no obstante, la gente que constituye dicho mercado está dispuesta a pagarla porque en el mercado legal las dificultades para conseguirlas son enormes; de esa cuenta, el punto de equilibrio entre la oferta y la demanda se ha mantenido bastante estable. Contrario a eso, quienes están a favor de liberar la droga y convertir su adquisición en legal, suponen que contribuiría, por un lado, a disminuir los precios y, por otro, a limitar los impactos colaterales negativos que implica el narcotráfico como actividad delictiva. No obstante, una visión más realista supone que: «En un mundo donde la demanda permanece relativamente constante, suprimir la oferta puede tener efectos de alcance limitado sobre los precios. Sin embargo, en una industria sin vinculaciones de permanencia como la de las drogas ilícitas, estos incrementos sobre los precios incentivan un nuevo incremento de la oferta, mediante cambios en las cadenas de suministro de la mercancía. A continuación, este cambio se retroalimenta en precios más bajos y un eventual retorno a un equilibrio de mercado similar al que existía antes de la intervención para la reducción de la oferta»¹²⁴. Analizado lo anterior se puede deducir que: «La clase política de Estados Unidos no parece extraer conclusiones de lo ocurrido con la ley seca de las primeras décadas del siglo XX, que solo logró incrementar las ganancias del crimen organizado y expandir sus negocios. Tampoco cede en su convicción de que el Estado tiene derecho a intervenir en la vida privada de sus

¹²⁴ Ubicado en: <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/LSE-IDEAS-Drugs-Report-Spanish.pdf> Consultado el 20-6-2016, Pág. 8.



ciudadanos, supervisando sus actos y decisiones. Por eso, la guerra continúa y negocio, esta vez a escala global, no para de crecer»¹²⁵.

El mercado, en sí, no está determinado por el producto como tal. Necesita de muletas para asegurar sus pasos. En el caso de la situación vigorosa de las drogas en el mercado ilegal, un factor importantísimo ha sido lo mediático que ha contribuido a motivar y fijar adicciones; la televisión, el cine y la música, por medio de canciones le han hecho un favor a la popularización de las drogas. Incluso la literatura ha sido una ventana abierta para observar el mundo íntimo de las drogas. Tal auge ilegal de las drogas se acentuó a partir del regreso de los soldados de la guerra de Vietnam que, en buena medida, mientras estuvieron en Vietnam, para blindarse de los horrores de la guerra, consumieron drogas. Pero el consumo era clandestino. Según el testimonio de un soldado estadounidense, «Solo en 1969 y 1970, unos 16 000 soldados de infantería fueron licenciados deshonorosamente por posesión de drogas»¹²⁶. Debemos recordar que la guerra de Vietnam duró 19 años y medio; también que: «Se pasó de 4000 soldados norteamericanos en 1962 a casi 500 000 en 1967»¹²⁷ y que «La derrota supuso un verdadero trauma para EE.UU.: 58 000 muertos, 300 000 heridos, centenares de miles de soldados con una amplia adicción a las drogas y con serios problemas de adaptación a la vida civil, el orgullo de potencia herido... Lo que se vino a denominar el "síndrome de Vietnam"»¹²⁸.

¹²⁵ Video ubicado en: <https://www.youtube.com/watch?v=OLq85NYq8xI> Consultado el 21-6-2016.

¹²⁶ Ubicado en [http://www.cannabiscave.net/foros/showthread.php/75695-Drogas-en-Vietnam-\(La-guerra-psicodelica\)](http://www.cannabiscave.net/foros/showthread.php/75695-Drogas-en-Vietnam-(La-guerra-psicodelica)) Consultado el 21-6-2016.

¹²⁷ Ubicado en <http://www.historiasiglo20.org/GLOS/vietnam.htm> Consultado el 21-6-2016.

¹²⁸ *Ídem*.



Por otro lado, la oposición ciudadana a la guerra de Vietnam, que encontró en los jóvenes a sus mejores voceros, creó sus *slogans* de lucha: «paz y amor» (*peace and love*), «haz el amor y no la guerra» (*make love, not war*). Esta oposición tuvo como movimiento emblemático al movimiento hippie que se destacó «en los últimos años de la década de 1960 y que se caracterizó por la anarquía no violenta, la preocupación por el medio ambiente y el rechazo al materialismo occidental. Los hippies formaron una contracultura políticamente atrevida y antibelicista, y artísticamente prolífica en Estados Unidos y en Europa. Su estilo psicodélico y lleno de colorido estaba inspirado por drogas alucinógenas como el ácido lisérgico (LSD) y se plasmaba en la moda, en las artes gráficas y en la música de cantantes como Janis Joplin o de bandas como Love, Grateful Dead, Jefferson Airplane y Pink Floyd»¹²⁹.

Tanto el «síndrome de Vietnam» como el movimiento hippie, contribuyeron de manera decidida a popularizar el consumo de drogas, sobre todo en la juventud. Al crecer la demanda, la oferta también tuvo que ponerse a tono para lograr el punto de equilibrio entre la oferta y la demanda. Es entonces cuando lo económico comenzó a incidir en muchos sectores. Tanto se había expandido el consumo de drogas y, de manera paralela el mercado de las mismas, que fue en esa década cuando tuvo lugar la Convención Única de 1961 sobre estupefacientes. Ya en esa oportunidad, lo económico y social del problema había alcanzado características notables, a tal punto que en el preámbulo de la convención se reconoce «que la toxicomanía constituye un mal grave para el individuo y entraña un peligro social y económico para la humanidad...»¹³⁰. Por eso, el documento de la Convención Única, «Aunque fue promovido con fines de salud pública, este acuerdo

¹²⁹ Ubicado en: http://historiaybiografias.com/el_mundo07c/ Consultado el 21-6-2016.

¹³⁰ ONU, *Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972*.



internacional tomó un enfoque prohibicionista, basado en la acción de los cuerpos policiales y las fuerzas armadas para imponer la ley, con la intención de eliminar la producción y oferta de drogas y de castigar a los consumidores»¹³¹. No obstante, «prohibir una mercancía para la cual existe alta demanda inevitablemente crea oportunidades de lucro para especuladores criminales, impulsando la producción, oferta y consumo hacia una economía ilícita paralela»¹³².

La opción prohibicionista en la cual se ha enfocado la llamada «guerra contra las drogas», en cierto sentido, ha sido una ventaja para el mercado de las drogas: «Los cárteles de drogas y los traficantes pueden estar más seguros de contar con un suministro barato y confiable de cultivos de drogas (hoja de coca, amapola o *cannabis*), si pueden mantener a raya a funcionarios del Gobierno, y si los agricultores cuentan con pocas alternativas ante la producción de drogas. Como resultado de ello, los traficantes prefieren operar en áreas de producción y tránsito donde exista escasa infraestructura económica o gobernabilidad. Así, estos se enfocan en regiones geográficamente remotas y en Estados ya débiles o colapsados, y luego protegen y expanden sus intereses recurriendo a la violencia, la intimidación y la corrupción»¹³³.

El enfoque prohibicionista, por la razón mencionada en el párrafo anterior, a quien más afecta es a la población más vulnerable; a la que se mantiene más alejada de las áreas con más posibilidades de desarrollo; a las más desprotegidas por el Estado; a quienes no tienen medios, recursos y oportunidades para superar su subdesarrollo.

¹³¹ Ubicado en http://www.countthecosts.org/sites/default/files/Development_and_security_Spanish.pdf Consultado el 21-6-2016.

¹³² *Ídem.*

¹³³ *Ídem.*



En la actualidad, el panorama de la guerra contra las drogas resulta desalentado. La desmesura de los recursos utilizados para combatirlos es insultante y los resultados obtenidos no auguran que el problema termine sino, más bien, que se consolide. «A cuarenta años del inicio de esta guerra el actual responsable de la política antidrogas estadounidense Gil Kerlikowske reconoce que este proyecto ha consumido un billón de dólares y ha costado cientos de miles de vida. No solo no ha logrado frenar el consumo de drogas sino, tampoco, su producción y distribución y genera una violencia cada vez mayor y que parece estar fuera del control»¹³⁴.

En la guerra contra las drogas, «Los números globales son elocuentes; la industria de las drogas ilegales es un negocio que mueve en todo el mundo 320 mil millones al año. Solo hay que ver lo que está ocurriendo en México donde un 10% de la economía nacional depende del tráfico de drogas. Mayoritariamente, Estados Unidos unos 25 mil millones de dólares»¹³⁵.

Para tener una idea más concreta de la dimensión del problema, «las ganancias que produce en Estados Unidos la comercialización de marihuana son mayor que la que produce la producción de trigo, la de forrajes para consumo animal o vegetales para consumo humano»¹³⁶.

Vista a grandes rasgos la dimensión económica que produce el mercado global de las drogas, es preciso que las estrategias para su erradicación cambien; que a la hora de plantear nuevas formas de enfrentar el problema se tengan en cuenta las experiencias intervencionistas que se han vivido, sobre todo de Estados Unidos, en los países

¹³⁴ Video ubicado en: <https://www.youtube.com/watch?v=OLq85NYq8xI>.

¹³⁵ *Ídem*.

¹³⁶ *Ídem*.



latinoamericanos y asiáticos; de esa cuenta no se repitan o, por lo menos, se minimicen, que el nuevo enfoque se centre en el respeto a los derechos humanos y en el respeto a las soberanías nacionales. Que el enfoque centrado en la lucha armada se minimice y se pongan de relieve aspectos como la educación, el desarrollo de los pueblos, la salud y que se busquen ofertas laborales alternativas para quienes, por falta de trabajo y oportunidades, aceptan participar como peones de esa industria que ha logrado corromper a las mismas estructuras de los Estados. También es importante, que haya más transparencia en las intenciones reales de la lucha antidrogas y, en consecuencia, que se desideologice.

Un aspecto importante que se debe tener en cuenta es que «El sistema internacional para el control de drogas, a través la Junta Internacional para la Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), está encargado de garantizar el adecuado suministro de estas sustancias para usos lícitos científicos y médicos. Sin embargo, según lo admite la propia JIFE, ello es algo que no ha podido lograr»¹³⁷. En tal sentido «por razones ideológicas, la meta a nivel internacional se convirtió en eliminar por completo el consumo de opiáceos. El consumo indígena tradicional de opiáceos fue suprimido, mientras el sistema de estimados no tenía manera de sustituir estas drogas con formulaciones alternativas plenamente legales y de uso “médico”»¹³⁸. Pero esto no se dio. Las innovaciones médicas no lograron que los opiáceos obtenidos a partir de las plantas fuesen obsoletos. En resumen, ese querer abarcar la prohibición generalizada de las drogas las ha hecho prohibitivas para quienes verdaderamente las necesitan, tanto para aliviar el dolor como por razones culturales; es muy difícil acceder a ellas en el

¹³⁷ Collins, John, *Op. Cit.*

¹³⁸ *Ídem.*



mercado legal y en el mercado ilegal implica transgresión de las leyes y altos costos para la población trabajadora que muchas veces no gana el salario mínimo. Y si eso pasa con quienes tienen acceso al trabajo, aunque sea mal pagado, podemos imaginar lo que le sucede a quienes están excluidos de la oferta laboral. Nuevamente surge la idea de lo urgente que es replantearse el sistema de control y prohibición de las drogas y considerar que todo ese sistema restrictivo vigente en la actualidad está agotado.

«En lugar de analizar mecanismos orientados a nivel micro y medidas a nivel de Estados para contrapesar a la vasta desigualdad de acceso a las medicinas en el plano internacional, es hora de analizar seriamente si el modelo iniciado hace un siglo, y consolidado bajo la Convención Única de 1961, sigue siendo adecuado para satisfacer las necesidades de la era actual»¹³⁹.

3.5 Los efectos de la prohibición

En general, una prohibición implica una imposición. En tal sentido, el carácter prohibitivo y represivo que impera respecto a las drogas debe enfrentarse a una realidad innegable: el mercado ilícito de las drogas, lejos de disminuir, aumentó. No hay ningún estudio serio, análisis o estadística que compruebe lo contrario.

La lección de la Ley Seca que se dio en Estados Unidos, extendida de 1920 a 1933, demostró que lejos de disminuir el consumo de bebidas alcohólicas, se vio incrementado; además, los precios, al elevarse, beneficiaron con desmesura a quienes estaban involucrados en la oferta de las bebidas embriagantes. Recordemos que la denominada Ley Seca mereció una enmienda constitucional. «En 1931, en medio de la Gran

¹³⁹ Collins, John, *Op. Cit.*



Depresión con su crisis económica, la producción de alcohol era una esperanza para crear empleos y ganancias. La industria del alcohol era la séptima industria antes de la Prohibición»¹⁴⁰. Otros de los efectos de la prohibición fueron el incremento de la corrupción que las mafias de Nueva York y Chicago propiciaron mediante sobornos, intimidación y amenazas a la policía, jueces y funcionarios públicos; el surgimiento de lugares clandestinos para el consumo de las bebidas y la fabricación casera de las bebidas alcohólicas, entre otros efectos; todo lo anterior tiene una gran similitud con el espíritu prohibitivo que impera en la actualidad respecto a la prohibición de las drogas. Lo podemos constatar con la irrupción de grupos delictivos fuertes, tanto en armas como en poder económico, que han corrompido a policías, jueces, militares, para evadir las leyes antidrogas; la clandestinidad es el *modus operandi* del mercado, el lavado de dinero ha encontrado relativa facilidad para acomodarse en la economía legal; han llegado a tal punto los operadores del mercado que han adquirido peso político al financiar campañas presidenciales, para diputados y para las alcaldías. Pero quizá los efectos que más han golpeado a la sociedad son el irrespeto a los derechos humanos, la violencia e inseguridad ciudadanas y la incapacidad del Estado para enfrentar las amenazas del narcotráfico. Por eso «existe un consenso académico claramente emergente de que avanzar hacia la descriminalización del consumo personal, junto con la provisión efectiva de servicios sociales y de salud, es un método mucho más efectivo para manejar las drogas y prevenir las consecuencias tremendamente negativas asociadas con la criminalización de las personas que consumen estas sustancias»¹⁴¹.

¹⁴⁰ Ubicado en: <http://historiausa.about.com/od/GranDepyIIGM/fl/La-Ley-Seca-o-Era-de-la-Prohibicioacuten.htm> Consultado el 21-6-2016.

¹⁴¹ Ubicado en: <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/LSE-IDEAS-Drugs-Report-Spanish.pdf> Consultado el 17-6-2016.



Otro de los efectos de la prohibición consiste en que, con las campañas mediáticas subliminales, a las cuales el consumidor está subordinado, ha perdido su capacidad de optar y decidir; en tal sentido, las modas foráneas han tenido una enorme incidencia, incluso para transculturizarse y adoptar hábitos alienantes o deslumbrarse con la apología que se hace de las drogas en los ámbitos de élite.

Por lo anterior, los efectos negativos que ha tenido la prohibición de las drogas debe ser un referente importante para un nuevo enfoque que logre cambiar la prohibición por la comprensión y, sobre todo, tener en cuenta que lo importante no es la guerra sino el ser humano.



CAPÍTULO IV

4.1 Diferencia conceptual entre despenalizar o legalizar las drogas

Un asunto imprescindible, para desarrollar este capítulo, es diferenciar la despenalización del uso de las drogas con el de la legalización. Despenalizar no implica liberar el consumo de las drogas, sino que, siendo prohibido en lugar de usar la cárcel como castigo, se atiende a los adictos como a enfermos y no como delincuentes. En otras palabras, descriminalizar el consumo de las drogas, lo cual implica que se priorice la prevención, la rehabilitación, la educación y la atención médico-psicológica en detrimento de las acciones represivas y punitivas. Por el contrario, legalizar consiste, en términos generales, en permitir que cualquier persona, grupo o empresa que desee cultivar, producir, comerciar o consumir drogas pueda hacerlo, siempre dentro de un marco de normas que establezca límites, capacidades, etc.

Para explicar de mejor manera la distinción anterior, daré a continuación dos ejemplos.

1. La despenalización. Si el consumo de drogas se despenalizara, sucedería que, si alguien es sorprendido consumiendo alguna droga o teniéndola en su poder, no se le aplicaría el artículo 39 de la *Ley contra la Narcoactividad*, que dice: «Quien para su propio consumo adquiera o posea cualquiera de las drogas a que se refiere esta ley, será sancionado con prisión de cuatro meses a dos años y multa de Q200.00 a Q 10,000.00. Se entiende que es para su propio consumo, cuando la droga incautada no exceda de la cantidad razonable para el consumo inmediato, siempre que, de las demás circunstancias del hecho, surja la convicción de que la droga es para uso personal».



Por el contrario, si estuviese despenalizada se establecería que fuese llevado a un centro de amonestación o de rehabilitación si fuese reincidente y a que recibiera terapia, ayuda médica o psicológica, sin que tuviera que ir a la cárcel y pagar una multa.

2. La legalización. En caso de que el consumo de drogas estuviese legalizado, a la persona que se le sorprendiera consumiendo drogas o poseyéndolas para su uso personal, no le pasaría nada, ni siquiera sería amonestada; además, podría adquirirla de manera libre en los centros autorizados para su distribución. Algo similar a lo que pasa con el tabaco y el alcohol que, siendo drogas, su consumo está legalizado y puede adquirirse hasta en las tiendas. En tal sentido, si una persona es vista por la autoridad competente consumiendo cigarrillos o alcohol, ni siquiera es amonestado, a menos que esté causando escándalo o alterando el orden público. No obstante, la tendencia, sobre todo en América Latina, no es legalizar el consumo de drogas sino despenalizarla.

4.2 La despenalización como respuesta ante el fracaso de la guerra contra las drogas

Una de las experiencias sorprendentes respecto a la despenalización de las drogas es la que sucedió en Portugal, donde se despenalizó el consumo de drogas, desde la marihuana hasta la heroína.

En Guatemala, uno de los argumentos más persistentes es que «La iniciativa de despenalizar la producción, tránsito y consumo de drogas ilícitas podría contribuir a bajar



significativamente los índices de violencia que hoy día imperan, con toda la cultura autoritaria y de impunidad que ello acarrea»¹⁴².

La ruta audaz de Portugal de despenalizar las drogas merece algunas consideraciones a la luz de la experiencia que ha tenido ese país europeo; por ejemplo, «la policía portuguesa no detiene a nadie que lleve consigo una cantidad de droga inferior a la dosis contemplada para 10 días de consumo personal —un gramo de heroína, de MDMA, o de anfetamina; dos gramos de cocaína, o 25 gramos de *cannabis*. En lugar de ello, aquellos que son interceptados con cantidades consideradas de uso personal son citados ante los llamados "comités de disuasión", conformados por psicólogos, abogados y profesionales sociales.

» La mayoría de los casos se quedan en nada más que en una advertencia, mientras que a aquellos individuos que hayan comparecido demasiadas veces ante el comité, se les sugiere que arranquen un tratamiento. Este puede presentar distintas formas, desde terapias motivacionales a prescripción de medicamentos, pasando por terapias con sustancias como la metadona»¹⁴³. La decisión de Portugal, de despenalizar las drogas fue criticada desde el principio y se le auguró un fracaso total, así como que el consumo aumentaría de manera alarmante y ese país se convertiría en un paraíso turístico para las drogas. Nada de eso sucedió. A 16 años de la puesta en vigor de la despenalización, ha sido calificada como un éxito.

¹⁴² Colussi, Marcelo, *Despenalización de las drogas: Realidades y perspectivas en Guatemala*, Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, 2013, Pág. 14.

¹⁴³ Ubicado en <https://news.vice.com/es/article/portugal-despenalizacion-marihuana-heroina-reduccion-2104> Consultado el 22-6-2016.



«El “gran experimento” parece ser el resultado de dos factores. El primero es que Portugal es un país europeo relativamente pobre y era incapaz de abordar la guerra contra las drogas en todos los frentes.

» El segundo factor es que la comisión era relativamente independiente y simplemente adoptó la idea de sentido común de que el abuso y la adicción a las drogas no eran problemas criminales que tuviera que resolver la policía. El abuso y la adicción a las drogas son problemas médicos y psicológicos que el individuo soluciona mejor con la ayuda de profesionales y presiones sociales»¹⁴⁴.

En América, aunque de manera tímida, la despenalización ha comenzado a ser vista como una opción que podría funcionar para disminuir el consumo y evitar que el comercio clandestino aliente las variadas formas de violencia. Algunos países ya han dado pasos en ese aspecto; por ejemplo, Argentina, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Uruguay, Puerto Rico.

En Guatemala, durante el Gobierno de Otto Pérez Molina, se tuvo la idea de que el tema de la despenalización de la droga fuese sometida a debate; sin embargo, de repente, se guardó silencio sobre el asunto. En buena medida porque «En un comunicado, la embajada de Washington en Guatemala señaló que "Estados Unidos continúa oponiéndose a estas medidas porque la evidencia muestra" que el problema de las drogas "es una amenaza de salud y seguridad pública"»¹⁴⁵. Tan así que en la reciente UNGASS 2016, el presidente Jimmy Morales, en los cinco minutos que duró su

¹⁴⁴ Ubicado en <http://www.miseshispano.org/2015/08/el-experimento-de-despenalizacion-de-las-drogas-en-portugal-ha-sido-un-exito/> Consultado el 22-6-2016.

¹⁴⁵ Ubicado en <http://www.todanoticia.com/36587/polemica-guatemala-propuesta-presidente-legalizar/> Consultado el 22-6-2016.



intervención, no mencionó el tema. Además, «En declaraciones anteriores a la prensa guatemalteca, Morales dijo **“esa propuesta está muy verde”** al ser cuestionado sobre la iniciativa de ley que presentó un diputado en Guatemala para legalizar el consumo de marihuana en el país»¹⁴⁶.

Veamos por qué: «En sentido estricto, la idea de despenalización está aún bastante poco sistematizada en lo que concierne a Guatemala. La propuesta presidencial [del presidente Otto Pérez Molina] (pensada en el ámbito de la política externa) no tiene de momento correlato interno.

» La forma en que se presentó la moción del presidente Otto Pérez Molina, sin mayores acuerdos previos con sus homólogos del área centroamericana, prácticamente forzando encuentros para tratar el tema (en la ciudad de La Antigua Guatemala, en el marco de la Asamblea General de la OEA), puede ser cuestionable, por cuanto diplomáticamente no se pudieron tejer acuerdos. Se posicionó el tema de las drogas, del que ahora el organismo regional se hará cargo en su seguimiento, pero faltaron acuerdos políticos con otros países de la región, imprescindibles para darle sostenibilidad a la propuesta»¹⁴⁷.

En tal sentido, como se observa en la actualidad, el tema de la despenalización de las drogas parece no ser viable en territorio guatemalteco. Hay muchos obstáculos como para pensar que, por lo menos en el mediano plazo, eso se logre concretar; y si se llegara a lograr, sería por un consenso internacional, muy remoto, porque la situación normativa

¹⁴⁶ Ubicado en <http://diariodigital.gt/2016/04/los-5-minutos-de-jimmy-en-la-onu-hablo-de-drogas-pero-no-propuso-solucion/> Consultado el 23-05-2016.

¹⁴⁷ Colussi, Marcelo, *Op. Cit.* Págs. 45-46.



del control de las drogas de la ONU sigue férrea; lo demostró la UNGASS 2016. «Como escribió en la revista *Nexos* Lisa Sánchez, de México Unido contra la Delincuencia (MUCD) e integrante de la delegación mexicana en las negociaciones en Viena, “a falta de un milagro, la triste conclusión de la UNGASS 2016 seguramente será que el sistema internacional de control de drogas permanecerá unos años más como ese caso paradigmático de inmovilismo multilateral” y los resultados “demostrarán la falta de capacidad de la ONU para adaptarse al contexto actual y dotarse a sí misma de coherencia”»¹⁴⁸. Marcelo Colussi, en ese sentido, apunta: «En tanto los narcóticos sigan siendo “fruta prohibida”, se sigue estigmatizando y criminalizando todo el ámbito del consumo. Y eso, forzosamente, trae de la mano circuitos delincuenciales, violencia, marginalidad. Pero no resuelve el problema»¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Ubicado en <https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/ungass-2016-hito-historico-u-oportunidad-perdida> Consultado el 23-5-2016.

¹⁴⁹ Colussi, Marcelo, *Despenalización de las drogas: Realidades y perspectivas en Guatemala*, Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, 2013, Pág. 14.



4.3 Narcotráfico y narcoactividad

En términos generales, el narcotráfico consiste en el tráfico ilegal de drogas en grandes cantidades; en ese sentido, el narcotráfico se practica por tres medios fundamentales:

1. Aéreo
2. Terrestre
3. Marítimo.

«Al decir “narcoactividad” se hace alusión a un ámbito que crece en diversos aspectos: crece el consumo de distintas sustancias psicotrópicas, y por tanto, crece su producción. De la mano de ello, también crece la actividad ligada a la comercialización de las mismas, ilegales todas, consistente en llevar el producto desde el punto de producción hasta las manos del consumidor final. Junto a esto, crecen también actividades ligadas al manejo de los enormes volúmenes de dinero que el negocio genera. En otros términos: estamos ante nuevas dinámicas económico-sociales, y por tanto políticas, desconocidas algunas décadas atrás. Según los datos disponibles a nivel global, ningún negocio ha crecido tanto como el de las drogas ilegales en estos últimos años»¹⁵⁰.

¹⁵⁰ *Ídem*, Pág. 25.



4.4 Los distintos enfoques sobre las drogas

Un asunto importante por considerar, y que el espíritu general de las convenciones casi no ha tomado en cuenta, es que la realidad de los países, en materia de drogas, es muy diversa. En tal sentido, resulta complicado que una normativa universal de las drogas, cuyo espíritu es prohibicionista y represivo, sea acatado a cabalidad por los que tienen diversas culturas y cuya óptica sobre las drogas difiere respecto a su práctica tradicional, religiosa, festiva, etc. Por tal razón, haré un repaso somero acerca de los distintos enfoques sobre las drogas que tienen los países occidentales con mayor consumo.

4.4.1 Estados Unidos

El enfoque estadounidense, sobre todo a partir de la declaratoria de guerra a las drogas que hizo Richard Nixon, y que sigue inflexible hasta el momento actual, es el de acabar totalmente con las drogas ilícitas y sindicarlo al narcotráfico como el enemigo No. 1 de Estados Unidos. Esa posición, empujada por el poder militar, político y económico que ejerce en el mundo, lo ha llevado a liderar la lucha contra las drogas en el contexto mundial. En ese aspecto están concentrados sus esfuerzos; sobre todo, en acabar con la fuente que suministra las drogas a su país dejando en rezago la lucha contra el consumo en su propio territorio que lo ha convertido en líder mundial de la demanda. El componente principal de esa guerra que Estados Unidos lidera es fundamentalmente militar. Para ese propósito, «Estados Unidos dispone de un aparato institucional especializado, compuesto por la Administración de Control de Drogas (DEA), la Oficina de la Política Nacional de



Control de Drogas (ONDCP), la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos (USAC) y el Instituto Nacional para la Ejecución de la Ley (INL) del Departamento de Estado y el Instituto Nacional para el Abuso de Drogas (NIDA)»¹⁵¹. A tal grado ha llegado su encono contra el narcotráfico que, con el poder que ostenta mundialmente, se ha constituido en el país que certifica, o descertifica, a quienes han cumplido, o no, con las obligaciones internacionales en materia de drogas, lo cual puede considerarse como un abuso, ya que viola el principio fundamental de soberanía de los pueblos.

4.4.2 Francia

La posición francesa también es intransigente y, en tal virtud, el país se ha convertido en vanguardia contra la despenalización de las drogas. El pilar para esa posición es el sometimiento legal interno al internacional.

4.4.3 España

«La política española antidrogas se caracteriza por ser ambigua. Por un lado, el consumo de todo tipo de drogas se encuentra despenalizado, y por otro, posee uno de lo más rígidos sistemas jurídicos que penaliza el tráfico de estupefacientes y el lavado de activos. De esta manera, España no puede ser caracterizada como prohibicionista o liberal»¹⁵².

¹⁵¹ Ubicado en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/234.pdf> Consultado el 23-5-2016.

¹⁵² Ubicado en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/234.pdf> Consultado el 23-5-2016.



4.5 Estrategias prohibicionistas

Una de las estrategias principales en la lucha contra las drogas ilegales es criminalizar todas las fases que llevan hasta satisfacer la demanda: producción, distribución y consumo. En otras palabras, bajo esta estrategia, los productores, distribuidores y consumidores son delincuentes. Esta estrategia ha primado sobre otras que privilegian el consumo de drogas como un problema médico o psicológico y que, además, ponen como centro al ser humano y el respeto de sus derechos. En consecuencia, al criminalizar el consumo de las drogas, las fuentes del «delito» se han combatido usando estrategias de guerra que, por supuesto, incluyen las armas, lo cual ha constituido una fuente innegable en el incremento de la violencia y en la fragilidad de la seguridad ciudadana. Ya en 2009, la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia en su informe dijo que «Las políticas prohibicionistas basadas en la represión de la producción y de interdicción al tráfico y a la distribución, así como la criminalización del consumo, no han producido los resultados esperados. Estamos más lejos que nunca del objetivo proclamado de erradicación de las drogas»¹⁵³.

Por otro lado, la conducción de la guerra antidrogas, que hasta ahora ha liderado Estados Unidos, es preciso que se replantee y que los países involucrados en el tema, sobre todo los latinoamericanos, asuman un rol equitativo que les permita incidir en las estrategias antidrogas para que se tomen en cuenta las propias realidades y particularidades de cada región o Estado. Como se maneja en la actualidad el problema

¹⁵³ Ubicado en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4808480> Consultado el 23-5-2016.



de las drogas, es muy difícil que un país pueda implementar su propia política antidrogas de acuerdo a sus circunstancias, cultura, etc. Tiene que ajustarse al modelo internacional, so pena de sanción y represalias. Nuestra misma *Ley Contra la Narcoactividad* tiene como pilar los compromisos internacionales a los que Guatemala se ha visto impelida a aceptar; veamos: «el Estado de Guatemala ha aceptado, suscrito y ratificado diversos tratados internacionales que la comprometen a luchar contra el narcotráfico y toda actividad relacionada con la producción, fabricación, uso, tenencia, tráfico y comercialización de los estupefacientes psicotrópicos y drogas...»¹⁵⁴. Visto así el asunto, la capacidad de Guatemala de incidir para un cambio de enfoque en la legislación internacional sobre las drogas es, prácticamente, nula.

4.6 El porqué de la despenalización

Está visto que la prohibición, penalización, intolerancia y lucha contra la producción, distribución y consumo de las drogas consideradas ilegales, lejos de disminuir aumentó. Desde ese punto de vista la penalización ha sido un fracaso. Entonces, ante la evidencia, es preciso el planteamiento de nuevas estrategias para frenar y disminuir la narcoactividad. Dentro de las estrategias que se han ventilado están la de enfocarse en la prevención, educación, alivio de las condiciones de miseria y pobreza en los países

¹⁵⁴ Congreso de la República de Guatemala, *Ley contra la Narcoactividad*, Guatemala, 1992.



productores y en los que sirven de tránsito y bodega de las drogas. Y, sobre todo, quitarle la caracterización criminal para transformar el problema en un asunto médico, psicológico y de comprensión de la naturaleza humana. En otras palabras, no centrar el problema en el combate armado a la narcoactividad, que es el evidente, sino en la ayuda médica, educativa y, sobre todo, en la transformación de los problemas estructurales de las poblaciones que, en buena medida, determinan un ambiente propicio para las tareas que fortalecen y sostienen al narcotráfico. Lo anterior supone, como paso previo, la despenalización que, automáticamente, elimina la criminalización de la narcoactividad.

Los planteamientos alternativos anteriores se han puesto de manifiesto; se han ventilado en foros internacionales; incluso se supuso que de la UNGASS 2016 surgirían los argumentos contundentes para evidenciar el fracaso de la guerra antidrogas; que esto generaría una voluntad unánime para lograr una resolución que convocaría a una nueva convención que introdujera las nuevas posturas enfoques y estrategias. Pero no sucedió. Es, entonces, cuando surge la duda de si, en realidad, quienes comandan la guerra antidrogas quieren realmente que termine. Así las cosas, pareciera que no quieren que concluya; eso implicaría disminución en la venta de armas, disminución en el control e intervención en los países en donde más focos de guerra se presentan, etc. Por más que se planteen otras opciones para enfrentar el problema de las drogas y, sobre todo, la despenalización, al asunto se le seguirá dando vueltas sin que se concrete una nueva legislación internacional fincada en el ser humano y no solo en lo económico, la represión, el autoritarismo y el irrespeto de soberanías y culturas.



4.7 Analogía entre la prohibición del alcohol y las otras drogas

Un aspecto previo a considerar es ¿por qué algunas drogas cuyo efecto dañino en la salud del ser humano, siendo menor que el alcohol y el tabaco, se consideran ilegales?; por el contrario, el alcohol y el tabaco no son prohibidas y se pueden adquirir hasta en las tiendas de barrio, a pesar de lo dañinos que son para la salud y los daños colaterales que ocasionan, sobre todo el alcohol; pero, según el artículo 2, inciso a, de la *Ley contra la Narcoactividad*, «A las bebidas alcohólicas y el tabaco, no le son aplicables las disposiciones de esta ley».

Lo que parece una advertencia del *Código de Salud* para disuadir el consumo del alcohol y el tabaco, se ha tornado tan natural que a nadie disuade y pocos le ponen atención a: «SEGÚN DECRETO 90-97: EL CONSUMO DE ESTE PRODUCTO CAUSA SERIOS DAÑOS A LA SALUD».

Lo medular, primero, es examinar por qué unas drogas son legales y otras no. La prohibición supone un castigo si se infringe lo prohibido o implica segregarse del sistema o autoridad que prohíbe. No siempre la prohibición se ha esgrimido como un medio para que la convivencia sea armónica, o para que no se quiebre un sistema social; muchas veces también es una manifestación de poder, de demostración de autoridad.

La prohibición es un viejo concepto que está íntimamente ligado a la formación de las primeras sociedades: qué se puede hacer y qué no, para compartir un espacio físico de manera armoniosa. La *Biblia*, para usar un ejemplo de texto antiguo, en sus primeras páginas incluye una prohibición terminante y las consecuencias de su transgresión: «Tomó, pues, Yavé Dios al hombre, y le puso en el jardín de Edén para que lo cultivase



y guardase, y le dio este mandato: “De todos los árboles del paraíso puedes comer, pero del árbol de la ciencia del bien y del mal no comas, porque el día que de él comieres ciertamente morirás”»¹⁵⁵. Y bueno, después, según cuenta el relato bíblico, la serpiente convenció a Eva para que comiese del fruto del árbol de la ciencia del bien y del mal; luego, ella lo compartió con Adán. Como consecuencia de esa infracción, Adán y Eva fueron expulsados del paraíso, lo que constituyó su muerte en el Edén.

Una prohibición siempre implica imponer a una persona, o a un grupo, una manera de ser; en el caso de la ley seca supuso imponer la abstinencia alcohólica porque, para un grupo resultaba contrario a sus creencias, o puntos de vista; como sucedió en Estados Unidos.

Una situación que ejemplifica muy bien los efectos de la prohibición de consumir alcohol se da cada cuatro años, con motivo de las elecciones. Es una prohibición preventiva de desórdenes o agitación que pudieran darse durante las elecciones. Así lo especifica la *Ley Electoral y de Partidos Políticos*, en el artículo 223, inciso d, al prohibir: «El expendio o distribución de licores, bebidas alcohólicas y fermentadas o su consumo en lugares públicos, desde las doce horas del día anterior a las elecciones y hasta las seis horas del día siguiente a estas.» Sin embargo, algo que ha sido muy fácil constatar es que antes de comenzar la llamada ley seca, la gente se apera de alcohol en los supermercados, bares y cantinas para no padecer escasez en el día de las elecciones; o, en los bares y cantinas, los clientes de confianza beben a puerta cerrada.

¹⁵⁵ *Sagrada Biblia*, “Génesis”, Capítulo 2, versículos 15-17, Biblioteca de Autores Cristianos, España, 1963, Pág. 30.



Pero veamos a grandes rasgos la analogía entre la prohibición del alcohol con la prohibición de otras drogas. Comenzaré por mostrar las características de la ley seca y cómo se llegó a ella; luego, las particularidades de las drogas y cómo se consiguió ilegalizarlas. Utilizaré como ejemplo de ley seca (prohibición de la producción, distribución y consumo de alcohol), por notable, la que ocurrió en Estados Unidos del 17 de enero de 1920 al 5 de diciembre de 1933, de la cual ya hice mención en el capítulo anterior. Dicha ley seca no fue una casualidad que, de repente, se le ocurrió a algún legislador; por el contrario, llegar a concretarla fue un proceso que evolucionó a partir de la mentalidad, tradiciones y costumbres de la población que se manifestaron a partir de los primeros años del siglo XIX y que se concretaron en el denominado Movimiento por la Templanza, que ocurrió no solo en Estados Unidos sino también en países de sustrato cultural anglosajón, como Inglaterra, Canadá, Australia, Nueva Zelanda e Irlanda. Tal movimiento, cuyo sustento fue la moralidad, la religión y la moderación, proclamaba que el alcohol provocaba en los humanos daños físico y psicológico. Por tal razón debía, primero, moderarse; pero luego, el movimiento apuntó a que debía prohibirse y condenarse todo lo que tuviera relación con el alcohol. Tal rechazo al alcohol se produjo cuando las creencias evangélicas que llegaron con los primeros ingleses que arribaron a Norteamérica se habían consolidado; sin embargo, a mediados del siglo XVII, al incrementarse las inmigraciones que llegaron de Europa cuyas costumbres respecto al alcohol eran más relajadas, el rechazo de los antiguos residentes hacia el alcohol fue total. Sin embargo, la guerra de Secesión permitió una tregua en el objetivo prohibicionista del alcohol.



La oportunidad para los prohibicionistas llegó con la Primera Guerra Mundial, ya poner como argumento que consumir cerveza era contribuir con el enemigo alemán, ya que la mayor parte de la cerveza que se tomaba la producían los inmigrantes alemanes; en tal virtud, no consumir cerveza debía considerarse una actividad patriótica. Al considerar el consumo de cerveza como una actividad antipatriótica, ya solo quedaba un paso para extenderla a todas las bebidas alcohólicas, el cual fue dado en 1917, al aprobar el Congreso la enmienda XVIII a la Constitución estadounidense. Luego de ese paso legislativo, los prohibicionistas, a partir de octubre de 1919, comenzaron a cantar victoria al tener una ley constitucional que prohibía la producción, distribución y consumo de alcohol. Para los promotores de la ley seca el panorama se les pintó maravilloso, al pensar que desaparecería la violencia, que la sociedad se volvería más espiritual, que la moral imperaría en la conducción de todos los aspectos humanos, las tabernas se vaciarían y las cárceles quedarían sin habitantes. Nada de eso sucedió.

La derrota que sufrieron los productores de alcohol, pronto la convirtieron en victoria. La violencia no desapareció, la sociedad no se volvió más espiritual, la producción de alcohol no cesó y alcanzó precios que lo convirtieron en un negocio espléndido; las tabernas lejos de vaciarse se camuflaron; la moral fue quebrantada al corromper a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley seca mediante sobornos, favores o intimidaciones; además, las cárceles lejos de vaciarse siguieron hospedando a los delincuentes.

La producción e importación clandestina de alcohol se incrementó, lo cual propició un repunte del crimen organizado; sobre todo para abrirse plaza en el mercado ilegal. Tal pugna no fue solo contra el Gobierno sino también entre los mismos grupos ilegales



que producían y distribuían el alcohol, lo cual generó un tipo de violencia espectacular, que el cine, sobre todo, se encargó difundir en películas como *Los Intocables*, *Al Capone*, *La matanza del día de San Valentín*, etc. En términos generales, como la demanda de alcohol no decreció, la oferta tuvo que abrirse paso a cualquier costo. Lo que se consiguió fue que el *estatus* del alcohol cambiara: se clandestinizaron la producción, la distribución y el consumo; además, se incrementaron negocios aledaños como el juego, la prostitución, el sicariato, etc. Las bandas llegaron a tener tal poder económico que, incluso, influyeron políticamente. Los jefes de las mafias consiguieron convertirse en modelos de éxito hasta hacerse figuras icónicas como Al Capone, John Gotti, Lucky Luciano, Carlo Gambino, Frank Costello, etc.

Frente al panorama que produjo la llamada Ley Seca, la sociedad norteamericana, de manera paulatina, comenzó a darse cuenta de que, como reza el dicho popular, el remedio salió peor que la enfermedad. «Antes de la prohibición había 4000 reclusos en todas las prisiones federales, pero en 1932 había 26 859 presidiarios, síntoma que la delincuencia común había crecido gravemente, en vez de disminuir»¹⁵⁶. A tal grado se llegó que, en la década de 1930, la violencia delictiva se le atribuyó a la Ley Seca y no al consumo del alcohol.

Tuvo que llegar la Gran Depresión para que la derogación de la Ley Seca comenzara a tomar forma hasta llegar a su derogación. Pero no es objeto de esta investigación entrar en esos detalles sino solo traer a colación una analogía sintética entre la prohibición de la producción, distribución y consumo del alcohol con la

¹⁵⁶ Ubicado en: <https://prezi.com/dpdbem3-2e3k/zacatecas/> Consultado el 23-5-2016.



producción, distribución y consumo de las otras drogas. En tal sentido, si lo vemos históricamente, el proceso de prohibir, distribuir y consumir drogas ha seguido casi el mismo patrón que la prohibición del alcohol.

Se han esgrimido casi los mismos argumentos para prohibir las drogas que el alcohol: resquebrajamiento de la moral, incremento de la violencia, proliferación de la delincuencia, etc. No obstante, la prohibición de las drogas, como en el caso de la prohibición del alcohol, no logró su cometido. La violencia no desapareció, la sociedad no se volvió más espiritual, la producción de las drogas no cesó y alcanzó precios que la convirtieron en un negocio espléndido; la distribución de las drogas organizó una red inmensa que, camuflada, permite que casi cualquier persona pueda adquirir la droga que quiera; el narcotráfico corrompió a las autoridades encargadas de hacer cumplir la prohibición de la narcoactividad mediante sobornos, favores o intimidaciones; además, las cárceles lejos de vaciarse siguieron hospedando a los delincuentes que allí mismo han creado redes delincuenciales que recaudan cifras millonarias en extorsiones, tráfico de drogas, etc. Ante ese panorama, la pregunta que cabe es: ¿habrá llegado el momento de despenalizar la producción, tráfico y consumo de drogas?

4.8 La idea de despenalizar las drogas en Guatemala

La idea de despenalizar las drogas no es nueva en el ámbito mundial, aunque en muchos países sigue siendo sujeto de reservas y resistencia. En ese camino se ha avanzado porque varios países ya concretaron el proceso de despenalización, por lo menos, de algunas drogas. En Guatemala también ha sido objeto de algunos debates *sotto voce*,



pero la idea de la posibilidad de discutir y debatir la despenalización en el ámbito centroamericano y de Estados Unidos se echó a andar durante el Gobierno de Otto Pérez Molina; fue el 11 de febrero de 2012, casi un mes después de ser electo presidente cuando anunció que les propondría a «Centroamérica y Estados Unidos “analizar la posibilidad” de despenalizar el comercio de drogas para lograr ponerle fin al narcotráfico»¹⁵⁷. Uno de los argumentos para tal propuesta es que los altos índices de violencia que se dan en Guatemala podrían disminuir si se despenaliza la narcoactividad. El anuncio fue sorpresivo y sin antes haberlo consultado con su Gabinete de Gobierno. En esa oportunidad planteó el tema de esta manera: «Sabemos que es contradictorio, sabemos que tiene oposición de algunos, pero hay que hablar de la despenalización en el tema de la droga, esto lo que nos va permitir es sacar el tema a discusión, no es un tema solo de Guatemala, es de analizar de manera regional para que digan cuáles son las ventajas o desventajas»¹⁵⁸. Plantear la despenalización de las drogas en ese momento fue un golpe de audacia; sobre todo porque eso implicaba oponerse a la «guerra antidrogas» liderada por Estados Unidos y que, prácticamente, impuso en América Latina sin que los Gobiernos plantearan alguna resistencia. Resulta curioso que en medio de esa guerra, los mismos norteamericanos permitieran que en Centroamérica, especialmente en Guatemala, El Salvador y Honduras, los mismos Ejércitos de esos países controlaran el tráfico de drogas para financiar, en parte, la lucha contrainsurgente en las décadas de los ochenta y parte de los noventa, lo cual, por rebote, permitió que el narcotráfico se afanzara en los países de Centroamérica; sobre todo en Guatemala, que

¹⁵⁷ Ubicado en: <http://noticias.com.gt/nacionales/20120211-oto-perez-molina-despenalizar-drogas.html> Consultado el 23-5-2016.

¹⁵⁸ Ubicado en: (<http://cosecharoja.org/la-sorpresa-guatemalteca-otto-perez-molina-propondra-la-legalizacion-de-las-drogas/>) Consultado el 23-6-2016.



servió como lugar de tránsito y bodega de las drogas que tenían como destino el mercado norteamericano.

El enorme poder político y económico que Estados Unidos ha ejercido sobre Latinoamérica ha hecho difícil que los países manifiesten abiertamente su desacuerdo con la guerra antidrogas. Fue solo a partir de que los movimientos de izquierda lograron llegar al poder en algunos países de América Latina, a partir de los primeros años de este siglo, y los estragos de la guerra antidrogas fueron demasiado evidentes en Centroamérica y en el Cono Sur, cuando el debate privado sobre la despenalización comenzó a ventilarse de manera pública. Sobre todo, como una opción, entre varias, al denominado «fracaso de la guerra antidrogas». Pero hasta ahora, solo se ha discutido en foros académicos, como propuesta para ser llevada a discusión en la ONU y otros organismos internacionales, pero a la fecha no se ha logrado un consenso para que un cambio de enfoque, para combatir el problema de las drogas, conduzca a la despenalización o a cambiar el enfoque prohibicionista por uno más humano. La UNGASS de 2016, en la cual se tenía la esperanza de que los países alcanzaran un acuerdo para dar por terminada la guerra antidrogas, no produjo consenso, quizá porque la postura estadounidense, en general, no ha variado, a pesar de que en 18 Estados norteamericanos se ha logrado despenalizar ciertos aspectos referidos a las drogas, sobre todo en lo que respecta al consumo.

La postura norteamericana, como país, en su política exterior fue uno de los factores para que, el entusiasmo inicial que produjera la postura despenalizadora que el Gobierno de Otto Pérez Molina planteó, se viniera abajo. El mismo presidente guatemalteco «calificó de “prematura” la postura de Estados Unidos en rechazo a una



iniciativa suya para iniciar la discusión sobre la despenalización del tráfico, comercio y consumo de drogas en la región»¹⁵⁹. Y, para zanjar el asunto, la embajada de Estados Unidos en Guatemala, por medio de un comunicado, y refiriéndose al asunto de la despenalización de las drogas y a la postura estadounidense, se manifestó diciendo que «continúa oponiéndose a tales medidas porque la evidencia muestra que nuestro problema compartido de la droga es una gran amenaza a la salud pública y a la seguridad»¹⁶⁰.

A partir de entonces, el entusiasmo surgido por la propuesta de Otto Pérez Molina declinó; y aunque el tema se ha tratado, como ya dije, *sotto voce*, ya no se concretó como postura oficial. En la misma UNGASS 2016, convocada, precisamente, por una propuesta de Guatemala, México y Colombia, como expuse anteriormente, no se produjo una declaración propiciatoria para una nueva convención sobre drogas que planteara el problema de la despenalización. El presidente Jimmy Morales, ya no planteó la despenalización de las drogas, sino que se concretó a pedir un enfoque más humano y a recordar que «En esta llamada guerra contra las drogas, países como Guatemala hemos llevado la peor carga, después de haber sufrido la pérdida de vidas humanas de manera injusta»¹⁶¹. De despenalización, nada. En resumen, todo quedó como estaba; «el Observatorio Global sobre las Drogas, con sede en Gran Bretaña, calificó al documento aprobado por la UNGASS como “una vergüenza, va en contra de la ciencia, la razón y la evidencia de varias décadas de esfuerzos inútiles”»¹⁶². Por tales motivos

¹⁵⁹ Ubicado en: <https://emisorasunidas.com/noticias/nacionales/perez-molina-califica-prematura-respuesta-eeuu-despenalizar-drogas/> Consultado el 24-6-2016.

¹⁶⁰ *Idem*.

¹⁶¹ Ubicado en: <https://ninja.oximity.com/article/Frustradas-las-esperanzas-de-reforma-a-1> Consultado el 25-6-2016.

¹⁶² Ubicado en: <http://www.alainet.org/es/articulo/177251>, Consultado el 25-6-2016.



«El mundo esperaba una declaración de los Gobiernos de los 193 países miembros de la ONU que pusiera en perspectiva algún tipo de solución o mitigación de la plaga que está atacando el mismo tejido social de países que van desde Colombia hasta EE. UU., y desde Afganistán a México»¹⁶³. Por otro lado, «Según los analistas de las diferentes capitales mundiales, el UNGASS aprobó una resolución que deja intacto lo existente: la “guerra contra las drogas”, el desconocimiento de los problemas de salud que representa el problema y el desinterés en establecer estrategias reales para combatir la epidemia»¹⁶⁴.

Proponer la discusión en foros locales y mundiales sobre la despenalización y sobre la posibilidad de ver el problema de las drogas desde otros enfoques es hoy algo imperativo. «Plantearse un “mundo libre de drogas”, tal como bienintencionadamente muchos lo hacen, es encomiable. De todos modos, siendo realistas y teniendo en la mano los conocimientos que las ciencias sociales modernas y con criterio crítico nos proporcionan, como mínimo habría que abrir algún cuestionamiento a esa propuesta. Si la narcoactividad se amplía continuamente, ello quiere decir algo: o bien que la sociedad está cada vez más necesitada de este tipo de “placeres” dañinos, o que hay agresivas políticas que fomentan ese consumo. O, complejizando el asunto, estamos ante una combinación de ambos factores, lo cual hace infinitamente más complicado su estudio, y más aún, su solución en tanto problema»¹⁶⁵.

¹⁶³ *Ídem.*

¹⁶⁴ *Ídem.*

¹⁶⁵ Colussi, Marcelo, *Op. Cit.* Pág. 25.



4.9 Factores a tomar en cuenta al considerar la despenalización

Quizá uno de los factores más importantes a tomar en consideración, al considerar la despenalización de las drogas, es que tal situación permitiría un mejor control de la narcoactividad. Por otro lado, contribuiría a quebrar las estructuras delincuenciales que circundan el narcotráfico y le permitirían al Estado un incremento en la recaudación de impuestos e impedir que el flujo de dinero lavado aumente. Otro aspecto que incide de manera directa con la salud de la población es la consideración sobre cuáles serían las drogas que se despenalizarían. Por otro lado, la despenalización no deberá hacerse de manera general, sino que cada aspecto, como la producción, distribución y consumo, deberán tener sus propias especificidades legales. Si la analogía presentada nos muestra una similitud casi exacta entre los resultados de las dos prohibiciones (el alcohol y las drogas), me parece que es hora de que comencemos a plantearnos como alternativa un cambio de enfoque en la manera de enfrentar el problema de las drogas y prepararnos para debatir a fondo si llegó el momento de despenalizar la narcoactividad o encontrar, con carácter urgente, otras opciones para que la llamada guerra antidrogas concluya.



4.10 Posibles consecuencias negativas al considerar la despenalización

El primer factor para considerar, si se diera la despenalización de las drogas es que, de manera automática, cambiaría el enfoque; o sea: el consumo de drogas dejaría de ser considerado un delito para convertirse en un problema de salud. Esto nos lleva a plantearnos el asunto de ¿cómo podría enfrentarlo el actual sistema de salud guatemalteco, en la situación en la que se encuentra?, es decir, ¿a punto de colapsar? Me parece que entonces, despenalizar la narcoactividad, que en apariencia parece fácil, se nos presenta como un asunto complejo que no debe circunscribirse solo al ámbito del discurso político, o de presentarse la opción como vanguardista sino debe explorarse a fondo; no solo lo referido a la despenalización sino a las demás posibles opciones que se presentan como vías para concluir la guerra y aliviar la carga que el Estado debe soportar como bando en contienda. Eso, claro, tendría que abrirle la puerta al fortalecimiento de las instancias que velan por los derechos humanos, para que se respeten plenamente y, en consecuencia, diseñar políticas de corto, mediano y largo plazo, que se enfoquen en la solución de los problemas estructurales que aquejan al país. Ello implicaría un esfuerzo titánico ya que, según la experiencia recién pasada, 34 años y 10 meses de «conflicto armado interno» no lograron solucionarlos. Y los *Acuerdos de Paz*, que proponían una ruta, respecto a ese asunto, parecen importantes para matizar el momento político con buenas intenciones. No obstante, como reza la sabiduría popular: «De buenas intenciones está empedrado el camino al infierno».



4.11 La propuesta guatemalteca

Aunque la propuesta de Guatemala, en el sentido de discutir los pros y contras de la despenalización de las drogas y considerar otras vías para enfrentar el problema de la narcoactividad, es un asunto en el cual están de acuerdo muchos países, quizá no fue acertado que este país la hiciera. Primero, porque antes no había cabildeado con otros países para lograr consenso; segundo, porque hasta el mismo presidente Juan Manuel Santos, de Colombia, estuvo de acuerdo en entrar a discutir la despenalización, pero no ser el ponente de la propuesta. «Dijo que estaba de acuerdo con la despenalización, pero que no lideraría el tema, en una entrevista al periódico inglés *The Guardian*. Era la segunda vez que un presidente en funciones lo mencionaba, aunque fuera hipotéticamente: antes, en 2008 solo el hondureño Manuel Zelaya había deslizado la idea, sin que nadie le tomara en serio ni que él hubiera insistido»¹⁶⁶. Por otro lado, Otto Pérez era «un presidente que no despertaba ninguna simpatía en el mundo, en un país pequeño y conservador, con un Estado desfinanciado y un sistema político corrupto, y una buena parte de la sociedad abrazando crecientemente una cultura mafiosa, con la renuncia a cualquier moral que eso implica»¹⁶⁷. No obstante, el presidente colombiano aceptó que, junto a Guatemala y México, le propusieran al Secretario General de la ONU que convocara a un debate global sobre las drogas, tomando en cuenta que la *Declaración Política de 2009* recomendaba la realización de una UNGASS antes de 2019. La sugerencia de Guatemala, México y Colombia fue aceptada, pero, como ya

¹⁶⁶ Ubicado en <http://cosecharoja.org/la-sorpresa-guatemalteca-otto-perez-molina-propondra-la-legalizacion-de-las-drogas/> Consultado el 28-6-2016.

¹⁶⁷ *Ídem*.



consigné, los resultados no fueron substanciales y el enfoque para enfrentar el problema no varió. Es decir, el enfoque sigue siendo penalizador y represivo.

Otra razón para considerar que Guatemala no fue el país idóneo para abanderar la discusión de la penalización de las drogas, según mi apreciación, fue que no posee el suficiente peso político para influir mundialmente en ese asunto. Lo dije en el Capítulo 4: que la reacción norteamericana ante el anuncio de Otto Pérez Molina fue inmediata y de total desacuerdo.

Las razones anteriores son una muestra evidente de que el tratamiento del problema de las drogas siempre ha sido, ante todo, un asunto político. Así ha sido desde las guerras del opio, libradas en el siglo XIX.

Si bien lo político implica el tratamiento de los problemas de una sociedad, lo que al final es importante, para bien o para mal, es la forma cómo se tratan. Viene a mi memoria la vieja anécdota de una persona que en su camino encuentra una gran piedra como obstáculo; este, en lugar de rodearla y seguir avanzando, insiste en chocar de manera testaruda contra la roca, tratando que esta se aparte, lo cual trae como consecuencia el evidente fracaso en la tarea de continuar avanzando. Tal comportamiento, aunque parezca exagerado, sirve como anécdota para ilustrar la actitud de la ONU al persistir tropezando con el problema de las drogas sin resolverlo. Después de más de medio siglo siguiendo la misma estrategia, esta sigue fallida.

La guerra antidrogas ha producido enormes costos materiales que, al final, no son los más importantes; lo peor son las víctimas mortales; y todo ¿a causa de qué?: del enfoque de un problema que no pone como centro al ser humano sino, así lo parece, la



manifestación de un poder que trata de imponerse a como dé lugar. «En otros términos un abordaje que pone el énfasis en la represión y la criminalización sigue una lógica militar donde la única posibilidad de éxito es “derrotar al enemigo”. Ahora bien: como se está ante un enemigo muy difuso y complejo, ese éxito pareciera muy difícil de alcanzarse»¹⁶⁸. Según la organización *Count the Costs*, son siete los grandes costos que la lucha antidrogas hace pagar al mundo:

- » socava el desarrollo y la seguridad internacionales, y promueve el conflicto;
- » amenaza la salud pública, difunde enfermedades y causa muerte;
- » socava los derechos humanos;
- » promueve el estigma y la discriminación;
- » crea delitos y enriquece a los criminales;
- » causa deforestación y contaminación;
- » desperdicia miles de millones en la inefectiva aplicación de la ley¹⁶⁹».

Para Guatemala esa guerra antidrogas ha supuesto enormes inversiones materiales y en vidas, a pesar de haber sido llevada a esa confrontación casi a la fuerza.

Como dijo Kofi Annan, el 21 de abril de 2016, en rueda de prensa al entregar la declaración pública: *Vías para la Reforma de la Política de Drogas 2016 más allá de la UNGASS sobre drogas*: «Creo firmemente que las drogas han destruido muchas vidas,

¹⁶⁸ Colussi, Marcelo, *Op. Cit.* Pág. 37.

¹⁶⁹ Ubicado en http://www.countthecosts.org/sites/default/files/Seven_Costs_Briefing_Spanish.pdf Consultado el 28-6-2016.



pero las políticas públicas erróneas han destruido muchas más»¹⁷⁰. Recordemos que la Comisión Global de Políticas de Drogas, en 2011, afirmó: «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»¹⁷¹. No obstante, las evidencias, «la mayoría de los organismos políticos a nivel nacional e internacional han tendido a evitar un examen o debate abierto en cuanto a alternativas»¹⁷².

No obstante los reveses, respecto a la propuesta guatemalteca de discutir de manera global la despenalización de las drogas, creo que deberá continuar haciéndolo; sin embargo, para evitar los reveses del Gobierno de Otto Pérez Molina, que expliqué en el capítulo anterior, debe tenerse en cuenta que una propuesta de esa magnitud, primero, no debe hacerse sin antes explorar a fondo todos los pros y contras de tal proceso, y estar preparada para discutirlos adecuadamente, teniendo en cuenta a expertos en las distintas materias que se vean implicadas en el abordaje; dicho de otra manera, proponer no debe ser producto de un entusiasmo político sino la decisión reflexionada de llevar a buen término la propuesta. En segundo lugar, entrar en tal proceso implica una negociación que, en términos generales, es una relación de recibir y ceder: esto, en el ámbito internacional lo convierte en un ejercicio de la política. Esto nos lleva a entender

¹⁷⁰ Ubicado en <http://www.globalcommissionondrugs.org/es/> Consultado el 28-6-2016.

¹⁷¹ Comisión Global de Políticas de Drogas, *Drogas, Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas*, Suiza, 2011, Pág. 2.

¹⁷² *Ídem*, Pág. 4.



que Guatemala, antes de entrar a hacer tal propuesta, debe cabildear, buscar consenso y hacerse de aliados e implicarlos para que su propuesta no parezca una voz solitaria sino se muestre como una manera convincente y necesaria para enfrentar el fracaso de la guerra antidrogas.



CAPÍTULO V

5.1 Propuesta de solución

Una posible solución (cambiar de enfoque en el tratamiento del problema) que se viene incubando desde hace tiempo, respecto a cómo enfrentar el problema de las drogas y sus efectos colaterales, se fundamenta en que la guerra antidrogas ya no es viable; en tal sentido, ya en 2011, la Comisión Global de Políticas de Drogas propone tener en cuenta los siguientes principios para abordar el problema:

5.2. Las políticas de drogas deben basarse en sólida evidencia empírica y científica

La principal medida de éxito debería ser la reducción de daños a la salud, la seguridad y el bienestar de los individuos y la sociedad¹⁷³.

5.3 Las políticas de drogas deben basarse en los principios de derechos humanos y salud pública

Deberíamos terminar con la estigmatización y la marginalización de las personas que usan ciertas drogas y de aquellos que están involucrados en los niveles más bajos del cultivo, la producción y la distribución, y tratar a las personas dependientes de drogas como pacientes, no como delincuentes¹⁷⁴.

¹⁷³ *Ídem*, Pág. 5.

¹⁷⁴ *Ídem*, Pág. 5.



5.4 El desarrollo y la implementación de políticas de drogas debería ser una responsabilidad compartida global, pero también es necesario tener en cuenta las diversas realidades políticas, sociales y culturales

Las políticas deberían respetar los derechos y las necesidades de las personas afectadas por la producción, el tráfico y el consumo, como se reconoce explícitamente en la Convención sobre Tráfico de Drogas de 1988¹⁷⁵.

5.5 Las políticas de drogas deben llevarse a cabo de una manera integral

Involucrando a las familias, las escuelas, los especialistas de salud pública, los profesionales del desarrollo y los líderes de la sociedad civil, en colaboración con las agencias de orden público y otros organismos gubernamentales relevantes¹⁷⁶.

Estos principios, por el componente humano que contienen, aunque no aluden a la despenalización de manera explícita sí la implican teleológicamente, de manera específica por proponer pasar de los tratamientos impositivo, prohibicionista y represor hacia uno que implique toda la racionalidad de los derechos humanos, respecto al tratamiento de cualquier problema o dificultad social; en otras palabras, que el bienestar común sea la máxima aspiración.

Como punto de arranque es importante plantearse si, hipotéticamente, la despenalización de las drogas, en el ámbito mundial, es factible.

¹⁷⁵ *Ídem*, Pág. 8.

¹⁷⁶ *Ídem*, Pág. 9.



Antes de proseguir, debe tomarse en cuenta que, como ya dije, despenalizar no quiere decir legalizar. Estoy de acuerdo en que las drogas sean ilegales; sin embargo, mi desacuerdo está en la manera de enfrentar la ilegalidad: penalizándola.

A lo largo de esta investigación se ha mostrado en detalle cómo la guerra antidrogas no logró el cometido de erradicar la narcoactividad ilegal; por tal razón, un componente de la hipótesis sería acudir al principio 1, que propone la Comisión Global de Políticas de Drogas, que ya mencioné anteriormente, y que literalmente dice: «Las políticas de drogas deben basarse en sólida evidencia empírica y científica». En ese aspecto, la experiencia nos dice que en donde se han despenalizado las drogas, los resultados son alentadores.

Con el fin de ilustrar mejor los efectos que produce en un país la despenalización mostraré, de manera panorámica, el proceso y los resultados que se dieron en Portugal, un país que, como ya dije en el capítulo 4 de esta investigación, decidió despenalizar las drogas. Desde mi óptica, me parece que en el proceso de despenalización de las drogas que se dio en Portugal, están implícitos los cuatro principios que propuso la Comisión Global de Políticas de Drogas, y que transcribí líneas arriba.

Teniendo en cuenta los cuatro principios de la Comisión Global de Políticas de Drogas, un proceso de despenalización, para que funcione, no debe consistir solo en cambiar las leyes; implica eso pero, sobre todo, necesita un proceso de educación, de preparación, de concientizar a la población sobre un nuevo enfoque en el tratamiento del problema; de prever y consolidar una estructura médica y de salud que atienda y actúe sobre quienes dependen de los narcóticos y por quienes se ven afectados por la narcoactividad. Por eso, el ejemplo de Portugal es muy importante, porque previó los



posibles cambios que se operarían al transformar la política de enfrentar el problema de una manera distinta. Veamos, entonces lo que sucedió en Portugal.

Como ya indiqué, Portugal decidió la despenalización de las drogas en 2001. De manera primordial se le atribuye a João Goulão la idea de proponer la puesta en marcha del plan audaz, en 2000, de despenalizar las drogas en Portugal. 16 años después de que eso ocurrió, los resultados de tal política, lejos de ser desalentadores, mostraron una manera más humana de enfrentar los mismos problemas y, con eso, lograr un enfoque más comprensivo y basado más en la educación que en la represión y castigo que fue parte de esa cultura del castigo que la humanidad venía practicando desde la Edad Media. En ese sentido, algo similar pasó, por ejemplo, en Guatemala y en muchas partes del mundo donde, hasta hace pocos años se propugnaba por una educación basada en la represión y el castigo. Sin embargo, transcurridas tres cuartas partes del siglo XX, nuevas corrientes psicológicas y pedagógicas comenzaron a darle cabida a un nuevo enfoque educativo, basado más en la libertad, la comprensión, incluyendo la ternura, sobre todo en los niños, y que revolucionó por completo la educación, a pesar de que aún existen rémoras del pasado. Baste recordar títulos emblemáticos que contribuyeron a la reflexión sobre la educación, como el de Paulo Freire, *La educación como práctica de la libertad*. Freire plantea que el ser humano debe ser un sujeto activo que reflexiona para transformar el mundo y no un ser pasivo que se limita a aceptar lo que le imponen. «Por eso mismo, es verdad en Paulo Freire que la educación es un acto de amor, de



coraje; es una práctica de la libertad dirigida hacia la realidad, a la que no teme; más bien busca transformarla, por solidaridad, por espíritu fraternal»¹⁷⁷.

Pues bien, en Portugal se consideró que el problema de las drogas había alcanzado un *estatus* casi inmanejable. Luego de haber pasado una dictadura de casi 50 años, por medio de la llamada Revolución de los Claveles se dio paso a la democracia. Fue un momento de gran apertura y, muchos ciudadanos portugueses que habían emigrado hacia otros países comenzaron a regresar. Ese retorno, si bien fue alentador para una nueva convivencia, trajo aparejadas costumbres foráneas y hábitos que esos portugueses que salieron de su país trajeron a su regreso: entre estos el consumo de drogas ilegales en Portugal. Los hábitos heredados de la dictadura enfrentaron el problema con dureza y establecieron, igual que en muchos países, la guerra antidrogas, que comenzó a ser cuestionada sobre todo por el irrespeto a los derechos humanos. A pesar de toda la represión y la guerra, el problema lejos de disminuir aumentó. Veinticinco años después de finalizada la dictadura, el consumo de drogas y sus secuelas aumentó de manera preocupante. Eso creó una situación política, social y de salubridad alarmante. Fue necesario pensar, con prontitud en una alternativa que frenara el problema o que, por lo menos, no permitiera su crecimiento. El problema de las drogas en Portugal era considerablemente superior al del resto de países en Europa.

Fue entonces cuando João Goulão, que era el máximo responsable de la Comisión Antidrogas en Portugal, pensó en una solución audaz que, luego, junto a los otros diez

¹⁷⁷ Barreiro, Julio, en: Freire, Paulo, *La educación como práctica de la libertad*, cuadragésima quinta edición, Editorial Siglo XXI, México, 1997, Pág. 9.



miembros de dicha Comisión, presentó y logró convertirse en la ley 30/2000, por medio de la cual se despenalizaban las drogas a partir del 1 de julio de 2001.

Las expectativas de la ley y la ley misma provocaron un aluvión de críticas que hacían pensar que sería un esfuerzo vano y terminaría en el más rotundo fracaso. Incluso se llegó a especular que Portugal se convertiría en el paraíso europeo de las drogas y que lo convertiría en un país de drogadictos.

15 años después de la puesta en vigor de la ley, los resultados lejos de ser pesimistas son considerados un éxito. Hasta los mayores detractores han tenido que reconocer que sus apreciaciones fueron erróneas.

«El “gran experimento” parece ser el resultado de dos factores. El primero es que Portugal es un país europeo relativamente pobre y era incapaz de abordar la guerra contra las drogas en todos los frentes.

» El segundo factor es que la comisión era relativamente independiente y simplemente adoptó la idea de sentido común de que el abuso y la adicción a las drogas no eran problemas criminales que tuviera que resolver la policía. El abuso y la adicción a las drogas son problemas médicos y psicológicos que el individuo soluciona mejor con la ayuda de profesionales y presiones sociales»¹⁷⁸.

Esos dos factores que facilitaron la implementación de la despenalización de las drogas en Portugal son fundamentales y, de alguna manera, inseparables. Quizá esa pueda ser una explicación que abone por qué en Guatemala no fue posible que se

¹⁷⁸ Ubicado en: <http://www.miseshispano.org/2015/08/el-experimento-de-despenalizacion-de-las-drogas-en-portugal-ha-sido-un-exito/> Consultado el 28-6-2016.



avanzara en el tema. El primer factor (de Guatemala ser un país pobre y limitado en recursos para enfrentar esa guerra), no casó con el de tener una oficina antidrogas independiente, como la SECCATID (Secretaría Ejecutiva de la Comisión contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas), cuyo escaso presupuesto y su dependencia de la política antidrogas de Estados Unidos le impide, prácticamente, tener autonomía para pensar en soluciones para el problema de las drogas centradas y emanadas del contexto guatemalteco.

Entonces, se puede colegir que, en Guatemala, el control antidrogas sigue con fidelidad las directrices que Estados Unidos impone, sobre todo por medio de la DEA y las otras agencias norteamericanas conexas con el problema de las drogas; en tal sentido, como la política norteamericana no es proclive a la despenalización, sería muy difícil que esa modalidad legal en Guatemala surgiera de manera autónoma.

Pero sigamos con Portugal: «Según el reporte del Instituto CATO, el uso de drogas ha disminuido en casi todas las categorías en Portugal y aumentado levemente solo en algunas, entre personas mayores. Entre los jóvenes de 13 a 15 años la prevalencia se redujo de 14.1% a 10.6%. Entre los jóvenes de 16 a 18 años en el mismo periodo se redujo de 27% a 21%. Estos son los grupos de edad que se consideran más propensos a adquirir hábitos de consumo o adicciones.



» En términos relativos frente a Estados Unidos y el promedio europeo, Portugal mantiene índices de incidencia particularmente bajos. Se han reducido de manera importante las detenciones por tráfico de drogas, como consecuencia de una reducción del tamaño del mercado ilegal»¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Ubicado en <http://www.nexos.com.mx/?p=13946> Consultado el 26-5-2016.



CONCLUSIÓN

Considero que la respuesta al problema de las drogas en Guatemala debe ser integral, enfocada a la salud y la seguridad humana, y no adoptar medidas represivas de seguridad nacional. Como se evidencia en la presente tesis, la ineficacia de la política de combate contra las drogas en Guatemala no ha obtenido resultados positivos ya que el problema de la narcoactividad no resolverá por medio de la represión, criminalización, el uso de la fuerza y la cárcel, sino que deben adoptarse enfoques humanos para enfrentar este fenómeno.

Para que la despenalización de las drogas en Guatemala tenga éxito, no debe consistir solo en cambiar leyes; debe ir acompañada de consenso intersectorial para, así, lograr un debate abierto con base científica y, de esa manera, lograr una política sostenible.

Mi propuesta de despenalización de las drogas en Guatemala ofrece una hoja de ruta para un cambio político pragmático que hará que los problemas derivados del consumo de drogas, que afectan a la sociedad guatemalteca en la actualidad, sean tratados desde una panorámica de protección a la persona y al derecho a la salud, como reza nuestra *Constitución Política de la República de Guatemala*.



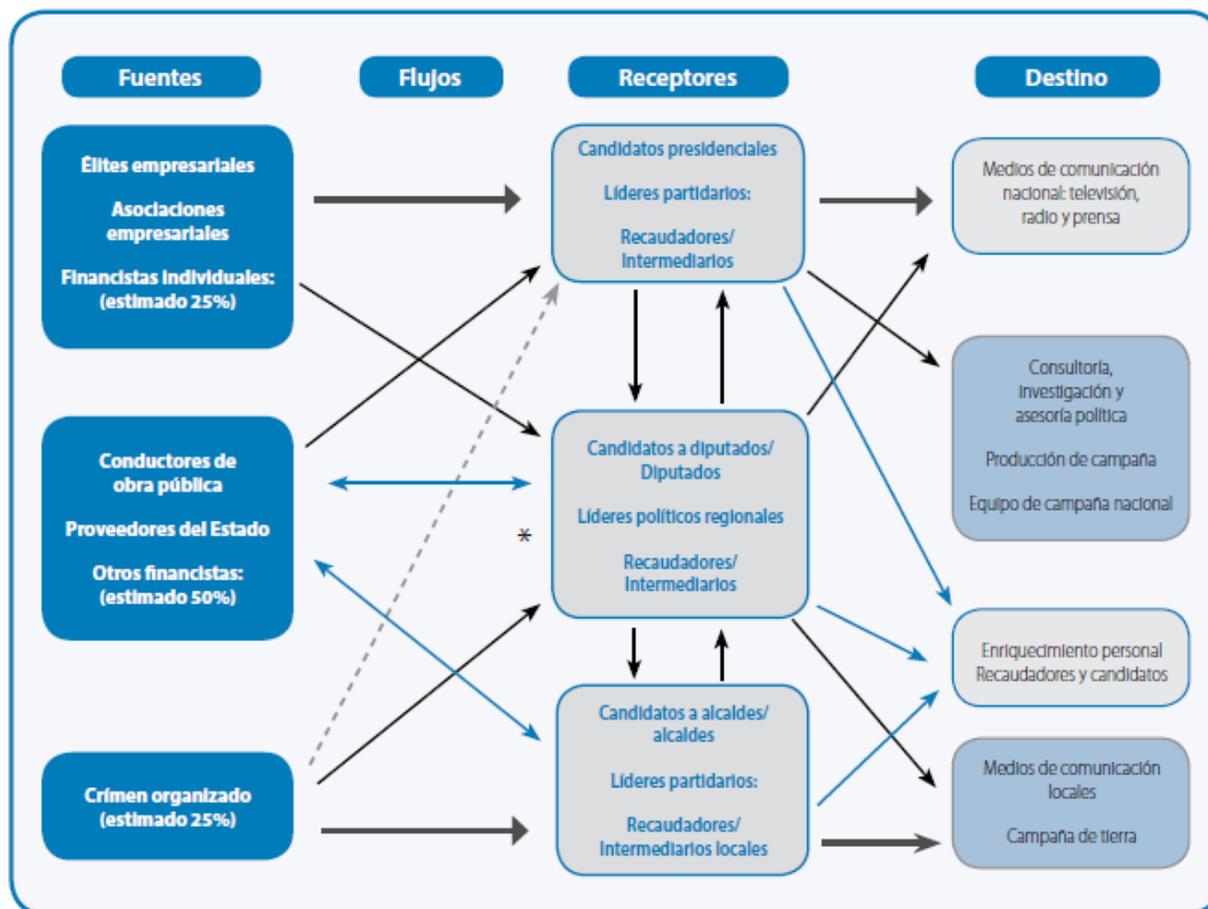
1. Por el enorme coste que supone para el Estado guatemalteco enfrentar el problema de las drogas, tal como lo ha venido haciendo, es imperativo que, por todos los medios a su alcance, ya que en el ámbito internacional no se logró que la propuesta de abrir a debate el problema de las drogas para cambiar de enfoque se lograra, que lo haga en el ámbito interno. En tal sentido, plantear una estrategia política para que, primero se ventile en los medios académicos, luego en los medios de comunicación y, enseguida, socializarlo hasta llegar, si fuera posible, a lograr un mandato, por medio de una consulta popular, para cambiar la situación actual.
2. Mediante un proceso político, lograr el acuerpamiento de otros países para impulsar el cambio en el tratamiento del problema de las drogas que excluya, sobre todo, el tratamiento represor y criminalizador que impera en la actualidad. Otros países como Uruguay y Bolivia avanzaron bastante para cambiar el enfoque represivo y penalizador de las drogas con resultados alentadores.
3. Que aún sin que la despenalización de las drogas sea realidad, comenzar con un proceso que comience a darles un tratamiento especial, con enfoque médico y psicológico, a los transgresores.

ANEXOS

Anexo 1

En este anexo se presentan las gráficas asociadas a los diferentes capítulos.

Gráfica 1

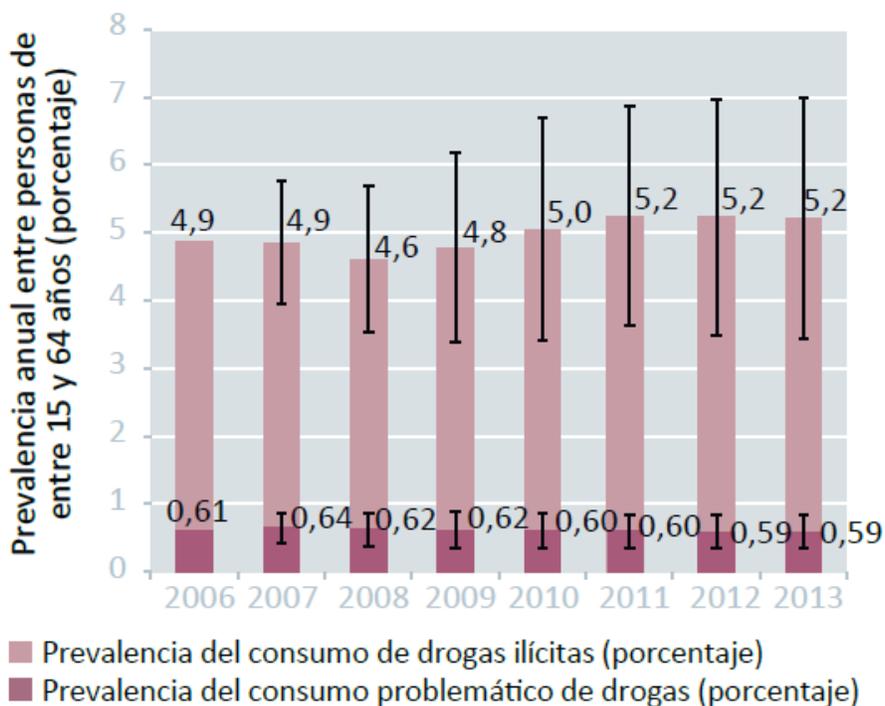


El financiamiento de grupos de crimen organizado —particularmente provenientes del narcotráfico— ha sido denunciado, sobre todo, en municipios y departamentos fronterizos¹⁸⁰.

¹⁸⁰ Fuente: Cicig, *Financiamiento de la Política en Guatemala*, Serviprensa, Guatemala, 2015, Pág. 43.

Gráfica 2

Tendencias mundiales de la prevalencia estimada del consumo de drogas, 2006-2013



Fuente: UNODC, *Informe Mundial sobre las Drogas 2015*, Resumen Ejecutivo, Pág. i,

Ubicado en:

<https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/eventos/2015/WDD2015/>

[WDR15_ExSum_S.pdf](#), Consultado el 17-6-2016.

Gráfica 3



Fuente: UNODC. Respuestas al cuestionario para los informes anuales.

Nota: Las estimaciones corresponden a la población adulta (entre 15 y 64 años) y se han elaborado sobre la base del consumo del año anterior¹⁸¹.

¹⁸¹ UNODC, *Ídem*. Pág. i.

Gráfica 4

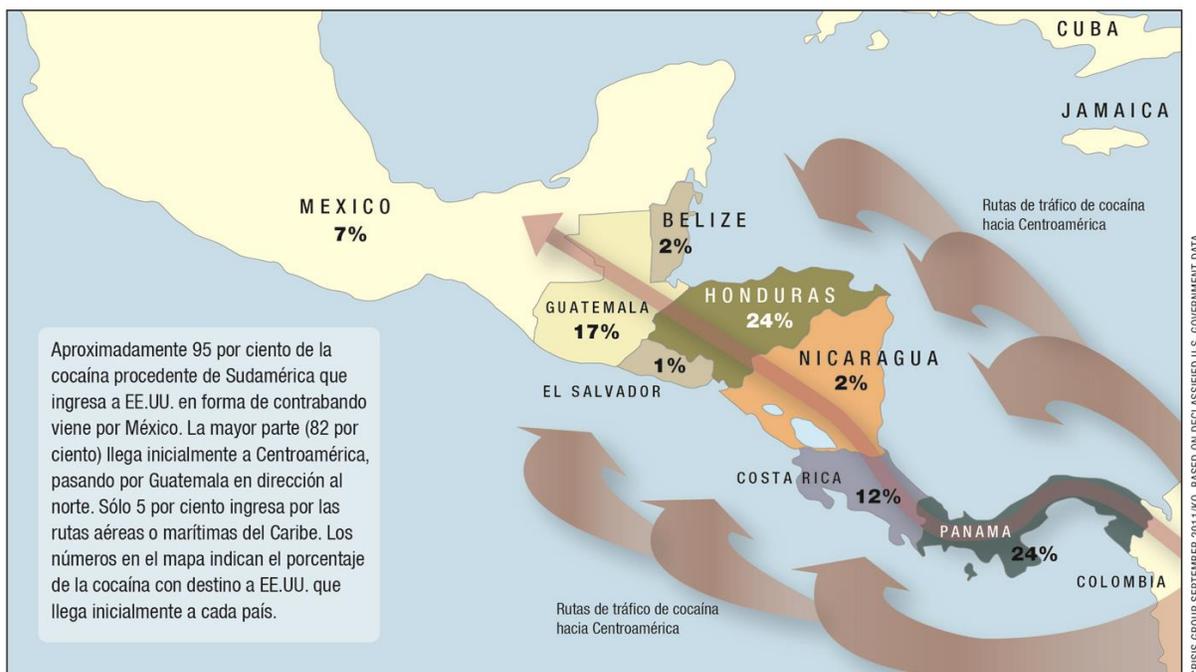
Control de drogas de la ONU las décadas de los tratados

Década 1960			Década 1970			Década 1980															
1	U Thant			Kurt Waldheim			Javier Pérez de Cuéllar														
2	John F. Kennedy	Lyndon B. Johnson	Richard Nixon		Gerald Ford	Jimmy Carter	Ronald Reagan														
	Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes	1964: Entrada en vigor de la Convención Única	1966: Creación de la JIFE	1969: Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados	1970: Entrada en vigor de la Ley de Sustancias Fiscalizadas de EE.UU.	1971: Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971	1972: Protocolo de modificación de 1972 de la Convención Única	1973: Creación de la DEA; Leyes Rockefeller de Drogas en NY	1975: Fin de la guerra de Vietnam; epidemia de heroína en EE.UU.	1976: Cambio en la ley holandesa para autorizar los coffee shops	1977: Carter apoya la despenalización del cannabis	1978: Varios estados de EE.UU. despenalizan el cannabis	1979: Fecha límite para el opio (15 años); fin de los regímenes legales	1982: Inicio de la campaña "simplemente di no"	1983: 1ª operación militar en la región andina	1984: La epidemia de crack prolifera en EE.UU.	1985: 1ª extradición de Colombia a EE.UU.	1986: Penas mínimas obligatorias en EE.UU.	1987: Conferencia sobre uso indebido de drogas y tráfico ilícito	1988: Convención contra el Tráfico Ilícito	1989: Fecha límite para la coca y el cannabis (25 años)
	Revolución contracultural			Tendencias normativas divergentes			Intensificación de la 'guerra contra las drogas'														

1. Secretarios generales de la ONU: Dag Hammarskjöld (Suecia, Abr 1953 – Sep. 1961); U Thant (Birmania, Nov 1961 – Dic 1971); Kurt Waldheim (Austria, Ene 1972 – Dic 1981); Javier Pérez de Cuéllar (Perú, Ene 1982 – Dic 1991).

2. Presidentes de EE. UU.: John F. Kennedy (20/1/1961 – 22/11/1963); Lyndon B. Johnson (22/11/1963- 20/1/1969); Richard Nixon (20/1/1969 – 9/8/1974); Gerald Ford (9/8/1974 – 20/1/1977); Jimmy Carter (20/1/1977 - 20/1/1981); Ronald Reagan (20/1/1981 – 20/1/1989); George H. W. Bush (20/1/1989 - 20/1/1993).

Gráfica 5



Fuente: International Crisis Group, **Guatemala Narcotráfico y Violencia** / Informe sobre América Latina N°39, Pág. 26.



El sistema internacional para el control de drogas^{182 183}

1907: Acuerdo de Diez Años

- Gran Bretaña, China e India acuerdan un marco tripartito para acabar con las exportaciones de opio de la India en un plazo de diez años.
- Acuerdo se convierte en modelo de futuros sistemas para el control de la oferta.

1909: Comisión de Opio de Shanghai

- Iniciada bajo el liderazgo de los Estados Unidos.
- Primera reunión verdaderamente internacional para el control de drogas. Los Grandes Poderes analizan maneras para eliminar el tráfico internacional de opio – particularmente el que se dirige a China.
- En buena parte, termina en discordia, pero lleva a la Convención sobre Opio de 1912.

1912: Convención sobre Opio

- Inicio del Sistema Internacional para el Control de Drogas.
- Los Estados son alentados a acabar con el abuso de drogas. El mecanismo para lograrlo sigue siendo difuso. Los Estados signatarios deben prevenir el envío de opio a Estados que prohíben su ingreso.
- Entró en vigencia en 1919.
- La Convención fue absorbida por la nueva Sociedad de Naciones.

¹⁸² Ubicado en: http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR014_Spanish/SR-014-Espa%C3%B1ol-Overview.pdf Consultado el 10-6-2016.

¹⁸³ «Esta visión general del sistema proviene de diversas fuentes. Para consultar una historia del sistema internacional para el control de drogas, ver: William B. McAllister, “Drug Diplomacy in the Twentieth Century, An International History” [Diplomacia de Drogas en el Siglo XX: Una Historia Internacional] (Routledge, 2000)».



- El liderazgo de los Estados Unidos se ve socavado por su ambigua relación con el sistema administrado por la Sociedad de Naciones.

1925: Convenciones sobre Opio de Ginebra

- Establece primeros mecanismos para hacer cumplir marco para controlar la oferta.
- Se crea la Junta Central Permanente del Opio (PCOB) para monitorear importaciones y exportaciones internacionales de estupefacientes.
- Los Estados Unidos no puede garantizar la eliminación de todo uso “no médico o científico” de drogas. Abandona los procedimientos y nunca suscribe las convenciones.
- Con el tiempo, el tratado recibe amplia adhesión.

1931: Convenciones:

- Los Estados Unidos cooperan con el Reino Unido, Alemania y otros países industrializados para elaborar un esquema funcional para el control de drogas. Se introducen por primera vez las listas de drogas en los tratados internacionales.
- Creación del sistema de estimados, administrados por la Entidad Supervisora de Drogas (DSB).
- Se formaliza la distinción internacional entre el tráfico lícito e ilícito de drogas.
- Tanto la PCOB como la DSB funcionan como entidades cuasi-judiciales independientes de la Sociedad de Naciones.

1936: Convención:

- Orientada a eliminar el creciente tráfico ilícito de drogas.

- Los Estados Unidos fracasan nuevamente en su propuesta de eliminar todo uso “no médico o científico” de las drogas. Sus delegados se inhiben de cooperar activamente durante el resto de las negociaciones del tratado.
- Es eventualmente ratificada solo por Canadá y unos pocos Estados menores. Nunca es implementada.

1939-40: Estados consideran negociar acuerdo para el control internacional de la oferta. Es interrumpido por la Segunda Guerra Mundial.

1939-45: Segunda Guerra Mundial

- Ciertas funciones de la PCOB, DSB y la Sociedad de Naciones se transfieren de Ginebra a Washington.
- Sigue funcionando (a nivel mínimo) a lo largo de la guerra. ▪ Los Estados Unidos obtienen el compromiso de Gran Bretaña y de los Países Bajos para acabar con los monopolios del opio en el Lejano Oriente. Las excepciones se mantienen vigentes. Los franceses hacen lo mismo en 1945. 1945-1946: Las Naciones Unidas se convierten en el nuevo encargado de administrar los tratados existentes.
- Se mantiene la continuidad del sistema que existía antes de la guerra.

1948: Convención

- Incorpora los estupefacientes sintéticos al control internacional.

1953: Protocolo del Opio

- Señala limitaciones más severas a la producción agrícola de opiáceos.
- Impulsado agresivamente por los EE. UU., Francia y otros países aliados.



- Rechazado por países productores agrícolas, con escasas posibilidades de obtener amplia aceptación.

1961: Convención Única

- Unifica las Convenciones anteriores (excepto la de 1936) en un único documento.
- Los Estados Unidos intenta impedir su ratificación, e implementar en su lugar el Protocolo de 1953.

1964: Convención Única entra en vigor. Los EE. UU., inicialmente se rehúsan a ratificarla.

- La PCOB y DSB se fusionan en la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE). Esta retiene un papel “cuasi-judicial”.

1967: Los EE. UU. ratifican la Convención Única.

1971: Convención

- Incorpora las sustancias psicotrópicas (psicoactivas) al control internacional, pero de una forma menos rigurosa que la aplicada a opiáceos, coca y *cannabis*.

1972: Protocolo que Enmienda la Convención Única.

- Es producto de los esfuerzos por parte de los EE. UU., para fortalecer la Convención Única y la JIFE.
- Seis décadas después de establecida la primera Convención sobre el Opio, el sistema internacional sigue enfocado abrumadoramente en temas para el control de la oferta.

1972: Se crea el Fondo de las NN.UU., para el Control del Abuso de Drogas (UNFDAC).



- Nominalmente independiente pero supeditado al auspicio de los EE. UU.
- Enfocado fuertemente en el control de la oferta.

1988: Convención

- Orientada primordialmente a enfrentar el crimen organizado y el narcotráfico.
- Aborda temas del lado de la demanda, recomendando la criminalización del consumo personal.

1998: Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas

- Compromete a los Estados a realizar significativas reducciones sobre el consumo y oferta de drogas dentro de un plazo de diez años.
- Lema: “Un mundo libre de drogas. ¡Nosotros podemos lograrlo!”

2009: El Secretario General de las NN.UU., Ban Ki-Moon sostiene que la criminalización del consumo de drogas inyectables está impidiendo la lucha contra el VIH/SIDA. Formula un llamado por su descriminalización.



Capítulo II, artículo 2, de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS)¹⁸⁴

Funciones de la OMS

- a) Actuar como autoridad directiva y coordinadora en asuntos de sanidad internacional;
- b) establecer y mantener colaboración eficaz con las Naciones Unidas, los organismos especializados, las administraciones oficiales de salubridad, las agrupaciones profesionales y demás organizaciones que se juzgue convenientes;
- c) ayudar a los Gobiernos, a su solicitud, a fortalecer sus servicios de salubridad;
- d) proporcionar ayuda técnica adecuada y, en casos de emergencia, prestar a los Gobiernos la cooperación necesaria que soliciten, o acepten;
- e) proveer o ayudar a proveer, a solicitud de las Naciones Unidas, servicios y recursos de salubridad a grupos especiales, tales como los habitantes de los territorios fideicomitidos;
- f) establecer y mantener los servicios administrativos y técnicos que sean necesarios, inclusive los epidemiológicos y de estadística;
- g) estimular y adelantar labores destinadas a suprimir enfermedades epidémicas, endémicas y otras;

¹⁸⁴ «La Constitución fue adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946, firmada el 22 de julio de 1946 por los representantes de 61 Estados (Off. Rec. Wld Hlth Org.; Actes off. Org. mond. Santé, 2, 100), y entró en vigor el 7 de abril de 1948». (Ubicado en <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/SP/constitucion-sp.pdf?ua=1> Consultado el 20-5-2016.

h) promover, con la cooperación de otros organismos especializados cuando fuere necesario, la prevención de accidentes;

i) promover, con la cooperación de otros organismos especializados cuando fuere necesario, el mejoramiento de la nutrición, la habitación, el saneamiento, la recreación, las condiciones económicas y de trabajo, y otros aspectos de la higiene del medio;

j) promover la cooperación entre las agrupaciones científicas y profesionales que contribuyan al mejoramiento de la salud;

k) proponer convenciones, acuerdos y reglamentos y hacer recomendaciones referentes a asuntos de salubridad internacional, así como desempeñar las funciones que en ellos se asignen a la Organización y que estén de acuerdo con su finalidad;

l) promover la salud y la asistencia maternal e infantil, y fomentar la capacidad de vivir en armonía en un mundo que cambia constantemente;

m) fomentar las actividades en el campo de la higiene mental, especialmente aquellas que afectan las relaciones armónicas de los hombres; n) promover y realizar investigaciones en el campo de la salud;

o) promover el mejoramiento de las normas de enseñanza y adiestramiento en las profesiones de salubridad, medicina y afines;

p) estudiar y dar a conocer, con la cooperación de otros organismos especializados, cuando fuere necesario, técnicas administrativas y sociales que afecten la salud pública y la asistencia médica desde los puntos de vista preventivo y curativo, incluyendo servicios hospitalarios y el seguro social;



- q) suministrar información, consejo y ayuda en el campo de la salud;
- r) contribuir a crear en todos los pueblos una opinión pública bien informada en asuntos de salud;
- s) establecer y revisar, según sea necesario, la nomenclatura internacional de las enfermedades, de las causas de muerte y de las prácticas de salubridad pública;
- t) establecer normas uniformes de diagnóstico, según sea necesario;
- u) desarrollar, establecer y promover normas internacionales con respecto a productos alimenticios, biológicos, farmacéuticos y similares;
- v) en general, tomar todas las medidas necesarias para alcanzar la finalidad que persigue la Organización.



Anexo 4

Recomendaciones de la UNGASS 2016¹⁸⁵

1. Recomendaciones operacionales sobre la reducción de la demanda y medidas conexas, incluida la prevención y el tratamiento, así como otras cuestiones relacionadas con la salud, por lo que se recomiendan las siguientes medidas: a) prevención del uso indebido de droga; b) tratamiento de los trastornos relacionados con el consumo de drogas, rehabilitación, recuperación y reinserción social, prevención, tratamiento y atención del VIH/sida, la hepatitis vírica y otras enfermedades infecciosas de transmisión sanguínea.

2. Recomendaciones operacionales para asegurar la disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización y el acceso a ellas con fines exclusivamente médicos y científicos e impedir su desviación, a través de la eliminación de barreras como la examinación de los marcos legales de los países, adecuación de los sistemas de salud, la capacitación de los profesionales de la salud, modificación de los valores ligados al consumo de sustancias fiscalizadas; evitando en todo momento su uso indebido y el tráfico ilegal de estupefacientes.

3. Recomendaciones operacionales sobre la reducción de la oferta y medidas conexas; aplicación eficaz de la ley; respuestas a la delincuencia relacionada con las drogas; y

¹⁸⁵ Ubicado en http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/NI_280416_UNGASS_2016.pdf
Consultado el 16-6-2016.

lucha contra el blanqueo de dinero y promoción de la cooperación judicial, con el propósito de prevenir y luchar contra el cultivo, producción y tráfico ilícito de estupefacientes, además de combatir la violencia y delincuencia relacionadas con las drogas.

4. Recomendaciones operacionales sobre cuestiones intersectoriales: las drogas y los derechos humanos, y los jóvenes, los niños, las mujeres y las comunidades, mediante las siguientes medidas: a) el respeto de los derechos humanos, los jóvenes, las mujeres, los niños, los miembros vulnerables de la sociedad y las comunidades; b) formulación de políticas y respuestas proporcionadas y eficaces, así como garantías legales y salvaguardias relativas al proceso penal y el sector de la justicia.

5. Recomendaciones operacionales sobre cuestiones intersectoriales para abordar y contrarrestar el problema mundial de las drogas: realidad cambiante, tendencias y circunstancias existentes, retos y amenazas crecientes y persistentes, incluidas las nuevas sustancias psicoactivas, de conformidad con los tres tratados de fiscalización internacional de drogas y otros instrumentos internacionales pertinentes.

6. Recomendaciones operacionales sobre el fortalecimiento de la cooperación internacional basada en el principio de la responsabilidad común y compartida, con el objetivo de que la comunidad internacional apoye los esfuerzos en todos los niveles, a fin de enfrentar y contrarrestar el problema mundial de las drogas.



7. Recomendaciones operacionales sobre desarrollo alternativo; cooperación regional, interregional e internacional para lograr una política de fiscalización de drogas equilibrada y orientada al desarrollo; cuestiones socioeconómicas.



Anexo 5

En este anexo se presentan algunas consideraciones sobre por qué la guerra contra las drogas ilegales, desde el punto de vista de acabar con la oferta, fracasó:

- La actual estrategia global regida por las Naciones Unidas para lograr un “mundo libre de drogas” ha fracasado. La búsqueda de esta meta inalcanzable ha demostrado ser perjudicial para la seguridad humana y el desarrollo socioeconómico.
- Décadas de evidencias demuestran de manera concluyente que la oferta y demanda de drogas ilícitas no pueden ser erradicadas. Estas pueden manejarse bien, o manejarse mal. Actualmente, están siendo mal manejadas.
- El multilateralismo no debe orientarse hacia la intimidación contra los Estados para que apliquen respuestas estandarizadas hacia las drogas. Este debe enfocarse en facilitar y coordinar respuestas diversificadas, basadas en un principio de pluralismo en cuanto a políticas.
- Los Estados deben analizar si el fracaso de la Junta Internacional para Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) para garantizar el acceso a medicinas esenciales a nivel internacional para el manejo del dolor es resultado de una falla sistémica del diseño regulatorio, o si se debe a otros factores.



- La interpretación e implementación de las convenciones es a menudo una construcción fluida y una función del punto de vista políticamente dominante de las políticas al interior del marco de las NN.UU., en un momento determinado. Durante el período 1970-2008, el enfoque ideológicamente prohibicionista desarrolló un dominio indiscutido sobre el tema de las drogas en las NN.UU. Actualmente, este liderazgo se ha quebrado, en la medida en que nuevos enfoques están recibiendo abierto apoyo.
- Los Estados deben revisar drásticamente las prioridades para la asignación de recursos, abandonando las acciones de fiscalización e interdicción, y orientando recursos hacia políticas de salud pública para la reducción de daños y la provisión de tratamiento. La prioridad debe recaer en garantizar que los servicios de tratamiento y reducción de daños reciban plenos recursos de modo que cubran los requerimientos.

Tomado de: Collins, John, "La economía de una nueva estrategia global" en: LSE Ideas, *Acabando con la Guerra contra las Drogas*, Ubicado en: <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/LSE-IDEAS-Drugs-Report-Spanish.pdf> Consultado el 10-6-2016.



6. BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, Mariano (compilador) *ANUARIO CIP 1994-1995: Ruptura de hegemonías. La fragmentación del poder en el mundo*, Icaria Editorial S. A., España, 1995.
- Anónimo, *Sagrada Biblia*, "Génesis", Capítulo 9, versículos 20 y 21, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, España, 1963.
- Asimov, Isaac, *Guía de la Biblia, Antiguo Testamento*, Plaza & Janés Editores, segunda edición, España, 1989.
- CICIG, *Financiamiento de la Política en Guatemala*, Serviprensa, Guatemala, 2015.
- Colussi, Marcelo, *Despenalización de las drogas: Realidades y perspectivas en Guatemala*, Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, 2013.
- Comisión Global de Políticas de Drogas, *Drogas, Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas*, Suiza, 2011.
- Congreso de la República de Guatemala, *Código de Salud*, Guatemala, 2000.
- Congreso de la República de Guatemala, *Constitución Política de la República de Guatemala*, Guatemala, 1985, Reformada por Acuerdo Legislativo No. 18-93 del 17 de noviembre de 1993.
- Congreso de la República de Guatemala, *Ley contra la Narcoactividad*, artículo 2, incisos a y b, Guatemala, 1992.
- Congreso de la República de Guatemala, *Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad*, Capítulo II, artículo 2, inciso b, Guatemala, 2008.



- De León Padilla, Debora Scarlet, *La política exterior de Guatemala y el Plan Mérida*, Universidad de San Carlos, Guatemala, 2013.
- Díez, José A. y Moulines, C. Ulises, *Fundamentos de Filosofía de la Ciencia*, Editorial Ariel S. A., Barcelona, España, 1997.
- Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, *La seguridad humana en las Naciones Unidas*, Nueva York, Estados Unidos, 2015.
- Freire, Paulo, *La educación como práctica de la libertad*, cuadragésima quinta edición, Editorial Siglo XXI, México, 1997.
- Garder, Jostein, *El mundo de Sofía*, Grupo Editorial Patria, Ediciones Siruela, México, 2013.
- Gobierno de Guatemala, *Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación*, Guatemala, 2008.
- Gobierno de Guatemala, *Política Nacional de Seguridad*, Guatemala, 2012.
- International Crisis Group, ***Guatemala Narcotráfico y Violencia*** / Informe sobre América Latina N°39 – 11 de octubre de 2011, Ciudad de Guatemala/Bogotá/Bruselas.
- Martin Jelsma, Martín y Armenta, Amara, *Las convenciones de drogas de la ONU*, Transnational Institute, Primera edición, 2015.
- Martínez Peláez, Severo, *La patria del criollo*, sexta edición, Editorial Universitaria Centroamericana, EDUCA, Costa Rica, 1979.
- Morillas Baseedas, Pol, “Génesis y evolución de la expresión de la seguridad humana”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 76, Barcelona, España, 2007.
- OEA, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009.



- Ong, Walter J., *Oralidad y escritura / Tecnologías de la palabra*, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 1996.
- ONU, *Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972*, Washington, Estados Unidos.
- Pérez de Armiño, Karlos, “Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Núm. 76, Barcelona, España, 2007.
- Pérez de Armiño, Karlos, “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos”, en: *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 76, Barcelona, España, 2007.
- PNUD, *Desarrollo Humano Informe 1990*, Tercer Mundo Editores, Colombia, 1990.
- PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, Seguridad Humana con Rostro Humano: Diagnóstico y Propuestas para América Latina*, Nueva York, Estados Unidos, 2014.
- UNODOC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito), *Informe Mundial sobre las Drogas 2015* (Resumen Ejecutivo).



Sitios en Internet

- <https://guateprensa.wordpress.com/tag/despenalizacion/>. Consultado el 26-5-2016.
- Discurso en: Radio ONU:
http://www.unmultimedia.org/radio/spanish/2016/04/discurso-integro-de-evomorales-en-la-ungass/#.V4ZsS_krLEb. Escuchado el 27-5-2016.
- History Chanel, documental *La historia de la droga*. Ubicado en:
<https://www.youtube.com/watch?v=5IAfWJJfCIQ> visto el 10-6-2016.
- Película *La guerra del opio*, dirección Jin Xié, China, 1997. Ubicada en:
https://www.youtube.com/watch?v=i_cQzRVB-0 Vista el 10-6-2016.
- Video visto y escuchado en: <https://www.youtube.com/watch?v=OLq85NYq8xl> el 21-6-2016.
- Video visto y escuchado en: <https://www.youtube.com/watch?v=OLq85NYq8xl> el 26-5-2016.
- http://www.ecured.cu/Tratado_de_Westfalia_ Consultado el 26-5-2016.
- http://www.oas.org/es/sla/ddi/derecho_internacional_humanitario.asp_ Consultado el 30-5-2016.
- http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.RES.60.1_Sp.pdf_ Consultado el 23-5-2016.
- http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf_ Consultado el 27-5-2016.



- <http://boards5.melodysoft.com/forofree/definicion-de-drogas-segun-la-oms-52.htm>
Consultado el 30-5-2016.
- http://intersecciones.psi.uba.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=57:historia-de-las-drogas-y-sus-usos&catid=10:vigencia&Itemid=1 Consultado el 1-6-2016.
- <http://archivo.losandes.com.ar/notas/2008/3/4/un-347976.asp> Consultado el 2-6-2016.
- <http://www.asociacionclaramaria.org/drogas-de-sintesis-una-moda-peligrosa>
Consultado el 3-6-2016.
- <http://www.saludalia.com/vivir-sano/drogas-de-diseno-extasis> Consultado el 3-6-2016.
- <http://edant.clarin.com/diario/2000/01/16/e-05001d.htm> Consultado el 8-6-2016.
- <http://guatemaladeayer.blogspot.com/2015/06/embajador-primer-traficante.html>
Consultado el 9-6-2016.
- <https://www.plazapublica.com.gt/content/de-la-traicion-de-los-hijos-y-la-venganza-del-padre> Consultado el 8-6-2016.
- <https://www.drugabuse.gov/sites/default/files/lsd-sp10.pdf> Consultado el 10-6-2016
- <http://www.edualter.org/material/cinemad/guerraopio.htm> Consultado el 10-6-2016.



- https://prezi.com/bgnesrwurjpm/guerra-del-opio_ Consultado el 10-6-2016.
- <http://www.escuelapedia.com/resumen-guerra-del-opio>. Consultado el 10-6-2016.
- <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/LSE-IDEAS-Drugs-Report-Spanish.pdf>. Consultado el 10-6-2016.
- https://www.tni.org/files/publication-downloads/primer_unconventions_24102015-es.pdf. Consultado el 11 de junio de 2016.
- <http://nuso.org/articulo/la-guerra-contra-las-drogas-de-richard-nixon-a-barack-obama/>. Consultado el 11-6-2016.
- https://www.tni.org/files/publication-downloads/primer_unconventions_24102015-es.pdf. Consultado el 13-6-2016.
- <http://www.nytimes.com/es/2016/04/25/es-hora-de-replantear-la-guerra-contra-las-drogas/>. Consultado el 13-7-2016.
- <http://www.proceso.com.mx/434621/guerra-contra-las-drogas-nixon-en-los-70s-plan-controlar-a-hippies-a-negros>. Consultado el 16-6-2016.
- <http://nuso.org/articulo/la-guerra-contra-las-drogas-de-richard-nixon-a-barack-obama/>. Consultado el 16-6-2016.
- <http://idpc.net/es/incidencia-politica/incidencia-politica-internacional/sistema-global-fiscalizacion-estupefacientes/cnd>. Consultado el 17-6-2016.
- <https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/drogas/jife.html>. Consultado el 17-6-2016.



- file:///C:/Users/Mine/Downloads/JIFE+Discurso+Uruguay+04+Febrero+2014_pdf.pdf
Consultado el 17-6-2016.
- https://www.unodc.org/documents/ungass2016//Contributions/Civil/Transnational_Institute/Background_memo_November_UNGASS_2016_spanish_final.pdf_ Consultado el 16-6-2016.
- http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/NI_280416_UNGASS_2016.pdf.
Consultado el 16-6-2016.
- <http://www.casede.org/PublicacionesCasede/CrimOrgelIniciativaMerida/cap2.pdf>.
Consultado el 16-6-2016.
- <http://www.sedem.org.gt/sedem/sites/default/files/5.2.2.1%20Antecedentes%20de%20a%20Iniciativa%20Merida.pdf>_ Consultado el 16-6-2016.
- <http://www.sedem.org.gt/sedem/sites/default/files/5.2.2.1%20Antecedentes%20de%20a%20Iniciativa%20Merida.pdf>. Consultado el 16-6-2016.
- http://www.mineco.gob.gt/sites/default/files/pdfs/acciones_estrategicas.pdf_
Consultado el 17-6-2016.
- <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/LSE-IDEAS-Drugs-Report-Spanish.pdf>. Consultado el 17-6-2016.
- <http://www.prensalibre.com/internacional/el-cartel-de-sinaloa-vive-pese-a-la-captura-de-su-jefe>. Consultado el 17 de junio de 2016.
- <http://hoybolivia.com/Noticia.php?IdNoticia=187004>. Consultado el 17-6-2016.



- <http://www.unmultimedia.org/radio/spanish/2016/04/discurso-integro-de-evomorales-en-la-ungass/#.V4Z7uvkrLEY>. Consultado el 17-6-2016.
- <http://www.publineas.gt/nacionales/morales-en-la-onu-en-esta-guerra-contra-las-drogas-guatemala-se-ha-llevado-la-peor-parte/Tetpds---e585hE8P7Sk/>. Consultado el 17-6-2016.
- http://www.razon.com.mx/spip.php?article77766_. Consultado el 20-6-2016.
- <http://www.unmultimedia.org/radio/spanish/2016/04/discurso-integro-de-evomorales-en-la-ungass/#.V4Z7uvkrLEY>. Escuchado el 17-6-2016.
- <http://www.esglobal.org/seis-motivos-por-los-que-la-guerra-contra-las-drogas-es-un-fracaso/>. Consultado el 17-6-2016.
- <http://www.publineas.gt/nacionales/morales-en-la-onu-en-esta-guerra-contra-las-drogas-guatemala-se-ha-llevado-la-peor-parte/Tetpds---e585hE8P7Sk/>. Consultado el 17-6-2016.
- https://www.tni.org/files/publication-downloads/primer_unconventions_24102015-es.pdf. Consultado 10-6-2016.
- <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/LSE-IDEAS-Drugs-Report-Spanish.pdf>. Consultado el 10-6-2016.
- https://www.unodc.org/documents/ungass2016//Contributions/Civil/Transnational_Institute/Background_memo_November_UNGASS_2016_spanish_final.pdf. Consultado el 20-6-2016.
- <http://hoybolivia.com/Noticia.php?IdNoticia=187004>. Consultado el 17-6-2016.



- <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/LSE-IDEAS-Drugs-Report-Spanish.pdf>. Consultado el 20-6-2016, Pág. 8.
- <https://www.youtube.com/watch?v=OLq85NYq8xl>. Consultado el 21-6-2016.
- [http://www.cannabiscave.net/foros/showthread.php/75695-Drogas-en-Vietnam-\(La-guerra-psicodelica\)](http://www.cannabiscave.net/foros/showthread.php/75695-Drogas-en-Vietnam-(La-guerra-psicodelica)). Consultado el 21-6-2016.
- <http://www.historiasiglo20.org/GLOS/vietnam.htm>. Consultado el 21-6-2016.
- http://historiaybiografias.com/el_mundo07c/. Consultado el 21-6-2016.
- http://www.countthecosts.org/sites/default/files/Development_and_security_Spanish.pdf. Consultado el 21-6-2016.
- <http://historiausa.about.com/od/GranDepylIGM/fl/La-Ley-Seca-o-Era-de-la-Prohibicioacuten.htm>. Consultado el 21-6-2016.
- <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/LSE-IDEAS-Drugs-Report-Spanish.pdf>. Consultado el 17-6-2016.
- <https://news.vice.com/es/article/portugal-despenalizacion-marihuana-heroina-reduccion-2104>. Consultado el 22-6-2016.
- <http://www.miseshispano.org/2015/08/el-experimento-de-despenalizacion-de-las-drogas-en-portugal-ha-sido-un-exito/>. Consultado el 22-6-2016
- <http://www.todanoticia.com/36587/polemica-guatemala-propuesta-presidente-legalizar/>. Consultado el 22-6-2016.



- <http://diariodigital.gt/2016/04/los-5-minutos-de-jimmy-en-la-onu-hablo-de-drogas-pero-no-propuso-solucion/>_ Consultado el 23-05-2016.
- <https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/ungass-2016-hito-historico-u-oportunidad-perdida>. Consultado el 23-5-2016.
- <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/234.pdf>. Consultado el 23-5-2016.
- <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/234.pdf>. Consultado el 23-5-2016.
- <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4808480>_ Consultado el 23-5-2016.
- <https://prezi.com/dpdbem3-2e3k/zacatecas/>. Consultado el 23-5-2016.
- <http://noticias.com.gt/nacionales/20120211-oto-perez-molina-despenalizar-drogas.html>_ Consultado el 23-5-2016.
- <http://cosecharoja.org/la-sorpresa-guatemalteca-otto-perez-molina-propondra-la-legalizacion-de-las-drogas/>). Consultado el 23-6-2016.
- <https://emisorasunidas.com/noticias/nacionales/perez-molina-califica-prematura-respuesta-eeuu-despenalizar-drogas/>_ Consultado el 24-6-2016.
- <https://ninja.oximity.com/article/Frustradas-las-esperanzas-de-reforma-a-1>. Consultado el 25-6-2016.
- <http://www.alainet.org/es/articulo/177251>. Consultado el 25-6-2016.



- <http://cosecharoja.org/la-sorpresa-guatemalteca-otto-perez-molina-propondra-la-legalizacion-de-las-drogas/> Consultado el 28-6-2016.
- http://www.countthecosts.org/sites/default/files/Seven_Costs_Briefing_Spanish.pdf. Consultado el 28-6-2016.
- <http://www.globalcommissionondrugs.org/es/>. Consultado el 28-6-2016.
- <http://www.miseshispano.org/2015/08/el-experimento-de-despenalizacion-de-las-drogas-en-portugal-ha-sido-un-exito/>. Consultado el 28-6-2016.
- <http://www.nexos.com.mx/?p=13946>. Consultado el 26-5-2016.
- http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR014_Spanish/SR-014-Espa%C3%B1ol-Overview.pdf. Consultado el 10-6-2016.
- <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/SP/constitucion-sp.pdf?ua=1>. Consultado el 20-5-2016.
- http://centroqilbertobosques.senado.gob.mx/docs/NI_280416_UNGASS_2016.pdf. Consultado el 16-6-2016.