

Luces para entender el prohibicionismo: los orígenes sudamericanos de la "guerra contra las drogas"*

Nicolas Alexander Beckmann

Recibido: 15 de octubre de 2020 · Aceptado: 5 de febrero de 2021 · Modificado: 24 de abril de 2021

<https://doi.org/10.7440/res77.2021.02>

Resumen | El presente artículo busca fortalecer una creciente literatura que desafía las interpretaciones dominantes sobre la "guerra contra las drogas", las cuales asumen que América del Sur ha sido meramente un receptor y una víctima de modelos externos de políticas de drogas. A través del análisis de documentos oficiales, protocolos de conferencias diplomáticas y artículos mediáticos, el texto sostiene que desde los años setenta los gobiernos sudamericanos impulsaron y desarrollaron, con base en intereses e iniciativas propias, las políticas del prohibicionismo. Esta recontextualización ayuda a entender por qué el prohibicionismo sigue siendo el principal enfoque de políticas sobre drogas hoy en día, a pesar de su evidente fracaso.

Palabras clave | América del Sur; Estados Unidos; política sobre drogas; prohibicionismo; tráfico de estupefacientes

Shedding Light on Prohibition: The South American Origins of the "War on Drugs"

Abstract | The present article hopes to contribute to a growing literature that challenges the dominant interpretations of the "war on drugs," which assume that South America has been merely a recipient and victim of external drug policy models. Through the analysis of official documents, protocols of diplomatic conferences and media reports, the article shows that since the 1970s South American governments promoted and developed prohibitionist drug policies based on their own interests and initiatives. This new contextualization helps understanding why prohibition remains the most important approach to drug policy today, despite its evident failure.

Keywords | Drug policy; drug traffic; prohibition; South America; United States

Luzes para entender o proibicionismo: as origens sul-americanas da "guerra contra as drogas"

Resumo | Neste artigo, pretende-se fortalecer uma crescente literatura que desafia as interpretações dominantes sobre a "guerra contra as drogas", as quais assumem que a América do Sul vem sendo meramente um receptor e uma vítima de modelos externos de políticas de drogas. A partir da análise de documentos oficiais, protocolos de conferências diplomáticas e artigos midiáticos, no texto, é argumentado que, desde os anos setenta, os

* La adquisición y un primer análisis de los datos de este artículo fueron realizados durante la investigación doctoral "Drug Policy in an Era of Normative Change: Prohibition and Harm Reduction in Uruguay, Ecuador and Peru", apoyada por las siguientes becas: Doctoral Evidence Acquisition Fellowship y 2017-2018 Morris and Anita Broad Fellowship de University Graduate School, de Florida International University (Estados Unidos), y Steven J. Green School of International and Public Affairs de la misma universidad. Un análisis más profundo de los datos y la escritura del artículo se realizaron en el marco del proyecto "Cosmópolis: lenguaje e instituciones", del Grupo de Investigación Estudios Políticos de la Universidad Pontificia Bolivariana.

governos latino-americanos impulsionaram e desenvolveram, com base em interesses e iniciativas próprias, as políticas do proibicionismo. Essa recontextualização ajuda a entender por que o proibicionismo continua sendo o principal enfoque de políticas sobre drogas hoje em dia, apesar de seu evidente fracasso.

Palavras-chave | América do Sul; Estados Unidos; política sobre drogas; proibicionismo; tráfico de estupefacientes

Introducción

Por muchas décadas, las políticas de drogas en América del Sur fueron desarrolladas en un contexto internacional que ofreció poco espacio para la experimentación y aplicación de enfoques alternativos al prohibicionismo, definido como la prohibición y penalización de cualquier actividad que facilite el consumo no médico de sustancias psicoactivas. Tal paradigma no solo dominó los debates mundiales sobre políticas de drogas, sino que también fue la base de los tres convenios globales que se elaboraron en el marco de conferencias diplomáticas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU): la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 y su Protocolo de 1972, la Convención sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. Con base en las instrucciones de estas convenciones y la llamada “guerra contra las drogas” (GCD) liderada por Estados Unidos, desde los años setenta todos los países de la región sudamericana reorientaron sus políticas hacia enfoques cada vez más prohibicionistas y represivos. Esto significó que los gobiernos criminalizaran más actividades relacionadas con la producción, el transporte, la venta y el consumo de drogas ilícitas; que definieran penas más altas, y que usaran la fuerza policial y militar para enfrentar las redes de narcotraficantes.

Hoy en día, el contexto internacional es diferente. El prohibicionismo y la GCD han perdido legitimidad, tanto por su incapacidad de contener la producción y consumo de sustancias psicoactivas como por generar poderosas redes criminales, violencia, mayor corrupción, cárceles sobrepobladas y múltiples desafíos de salud pública.¹ Además, aunque Estados Unidos mantiene un alto interés en el control del tráfico de drogas, el tema no tiene la misma importancia que en las décadas de los años ochenta y noventa. Por último, el enfoque llamado *reducción de riesgos y daños* ha ganado reconocimiento y popularidad en los espacios públicos y, por tanto, constituye una alternativa cada vez más importante al prohibicionismo.² No obstante, como se muestra más adelante, llama la atención la persistencia o el regreso a políticas prohibicionistas y represivas en países tan diversos como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela, a pesar del evidente fracaso y los altos costos sociales de este enfoque.

Esta persistencia es aún más intrigante, ya que, por una parte, ninguna otra región del mundo ha sufrido tanto por las políticas fracasadas de la GCT como América Latina. Las campañas militarizadas contra los grupos que administran el narcotráfico han dejado una ola de violencia y terror y hoy en día en la región habita una poderosa red criminal, que se extiende desde las selvas de América Central hasta las villas de Buenos Aires, y que simultáneamente evade, confronta y corrompe al Estado. Por otra parte, varios actores de

1 En términos de salud pública, las leyes prohibicionistas de drogas deshabilitan el tratamiento efectivo, exacerbando la propagación de enfermedades peligrosas como el VIH y limitan posibles mecanismos de control del mercado sobre cómo se componen, comercializan y venden las drogas.

2 La reducción de riesgos y daños constituye una estrategia de disminución de efectos negativos asociados con el consumo de sustancias psicoactivas sin necesariamente apuntar a una reducción del consumo. Se basa en la creencia de que una sociedad libre de drogas no es una meta realista y que el uso de sustancias que alteran el estado de ánimo es una característica endémica de la vida humana (Einstein 2007).

la región han participado en primera fila en los debates globales sobre políticas de drogas, cuestionando el prohibicionismo y abogando por enfoques alternativos.

Para ayudar a explicar el rompecabezas de la persistencia del prohibicionismo, el presente artículo busca fortalecer una creciente literatura que rompe con la interpretación dominante de la GCD, la cual asume que la región sudamericana ha sido meramente un receptor y una víctima de modelos externos en políticas de drogas. El trabajo de Campos (2012) es clave en este sentido, ya que revela que la prohibición de la marihuana en México en 1920 fue precedida por un fuerte discurso nacional que asoció el uso de la planta con la violencia y la locura. Además, el autor relata cómo las creencias mexicanas al respecto influenciaron el prohibicionismo estadounidense y no al revés. Si bien Manzano (2015) destaca el aumento de la cooperación entre EE. UU. y Argentina en materia de drogas al inicio de la década de los setenta, su trabajo ilustra cómo la posterior transformación del uso de drogas en un problema social y de seguridad nacional correspondió, principalmente, a intereses del Estado argentino. Los escritos de Molano Cruz (2017 y 2019) son importantes porque analizan la participación de los países latinoamericanos en las negociaciones y debates globales sobre políticas de drogas, especialmente desde los años ochenta.

El principal aporte del presente trabajo radica en examinar los debates y negociaciones previos al primer acuerdo regional de los países sudamericanos para hacer frente a los desafíos relacionados con el consumo y tráfico de drogas: el Acuerdo Sudamericano sobre Estupefacientes y Psicotrópicos (ASEP) de 1973, el cual ha sido ignorado casi por completo por la literatura sobre la GCD.³ Este análisis evidencia que los gobiernos sudamericanos han sido cómplices y agentes importantes en el fomento del prohibicionismo. Además, en un segundo paso y con base en el análisis de documentos oficiales y de medios de comunicación, se muestra cómo en todas las etapas de la GCD diversos miembros y representantes de los gobiernos sudamericanos impulsaron, abrazaron, formularon y desarrollaron las políticas del prohibicionismo.⁴

En la tarea de analizar cómo se ha venido desarrollando el prohibicionismo en la región sudamericana, el artículo reconoce las diferentes experiencias de cada país, ciudad y territorio en materia de drogas (Durán-Martínez 2017). Por ejemplo, no todos los países de la región tienen cultivos ilícitos de coca o han experimentado un combate frontal entre las fuerzas del Estado y actores criminales. Gootenberg (2017) incluso muestra cómo los tres principales productores de coca y cocaína, Bolivia, Colombia y Perú, han diversificado sus políticas de drogas en los últimos años. No obstante, en la variedad de experiencias existe un fuerte patrón de intolerancia, prohibición, penalización y represión del consumo de sustancias psicoactivas, basado en valores y “concepciones ideológicas sobre el desarrollo de las sociedades que han sido ampliamente revaluadas por la ciencia” (Thoumi 2011, 4). Ilustrar cómo estos valores, ideas y creencias se han ido fortaleciendo en la región ayuda a entender por qué el prohibicionismo sigue siendo popular y ampliamente aplicado en la actualidad. Si bien la extensa literatura sobre factores sociales —como ideas, valores, ideologías, creencias, normas, culturas, discursos e incluso emociones colectivas como el miedo— no se ha puesto de acuerdo sobre la naturaleza de los efectos de estos elementos de análisis de la vida social y política, sí hay una amplia concordancia en que, una vez estos factores se fortalecen, afectan decisiones y procesos políticos por mucho tiempo.⁵

3 Una excepción notable son los trabajos de Garat (2012 y 2016) sobre las políticas de drogas en Uruguay.

4 Castro (2015) y Manzano (2015) también destacan el apoyo al prohibicionismo por parte de la policía, figuras de la vida pública y medios de comunicación.

5 La persistencia de ideas e intereses asociados con el prohibicionismo puede explicarse, por ejemplo, a través del fomento de culturas institucionales o estratégicas (Erpul 2018), trayectorias dependientes (Mahoney y Schleuser 2006) o efectos de internalización (Finnemore y Sicking 1998).

El presente escrito asume que dichos factores son importantes por tres razones principales. Primero, cuando representan los intereses y demandas de actores sociales y políticos, o de la población en general, generan fuertes estímulos (nacionales, inter y transnacionales) para tenerlos en cuenta en la formulación de leyes y políticas públicas. Las normas sociales son particularmente importantes en este sentido, ya que constituyen expectativas colectivas sobre cómo distintos tipos de actores deben comportarse. Es precisamente por su naturaleza intersubjetiva que las normas sociales generan incentivos políticos relevantes (Finnemore y Sikkink 1998; Towns 2010). Segundo, cuando representan el pensamiento y los intereses de los miembros del gobierno, ellos pueden utilizar su poder para verlos reflejados en las políticas estatales (especialmente en la ausencia de oposiciones fuertes). Tercero, como indican los trabajos de Castro (2015) y Manzano (2015), los gobiernos también pueden apropiarse de ideas populares (como que el consumo de drogas genera crimen y violencia) para lograr fines particulares (como el fortalecimiento del aparato coercitivo del Estado).

Sin duda, es importante tener en cuenta los tres efectos en el análisis de la GCD y la historia de las drogas en América Latina. Asimismo, tiene mucha relevancia delinear con más claridad cuáles de estos efectos han sido más importantes para explicar diferentes momentos y desarrollos de la GCD, teniendo en cuenta los intercambios dinámicos entre actores internacionales, transnacionales y locales. No obstante, este artículo prioriza examinar cómo los valores, las ideas y las creencias asociados con el prohibicionismo fueron articulados por representantes de los gobiernos sudamericanos en diferentes escenarios, con un énfasis particular en los primeros encuentros diplomáticos regionales sobre el tema de las drogas. La importancia de estas conferencias radica en la posibilidad de discutir las ideas y preferencias de cada país, en un contexto en el cual Estados Unidos recién empezó a articular sus expectativas con más fuerza. Sin embargo, las discusiones en los foros regionales solo ilustraron diferentes puntos de vista sobre detalles técnicos, mientras predominó la percepción de que las drogas constituían una amenaza de seguridad en contra del Estado, la sociedad y la familia. Como se mencionó antes, estos sucesos no solo subrayan la necesidad de recontextualizar la historia de la GCD, sino que también ayudan a entender la actual aplicación de políticas prohibicionistas.

Teniendo en cuenta los objetivos señalados, el texto procede de la siguiente manera: primero, resume brevemente la narrativa predominante sobre el prohibicionismo y la GCD, la cual asume que ambos fenómenos fueron desarrollados fuera de la región y aplicados porque los Estados no tenían otra opción. En un segundo momento, muestra cómo, desde la década de los setenta, los gobiernos de la región definieron el consumo de drogas como una amenaza a la seguridad, negociaron un acuerdo regional para hacer frente a esta amenaza y, desde entonces, implementaron políticas cada vez más prohibicionistas y represivas. En tercer lugar, se demuestra que incluso en la fase más represiva de la GCD los países sudamericanos mantuvieron altos niveles de protagonismo en la definición e implementación de decisiones. La última parte ilustra cómo cada vez más actores se están distanciando del prohibicionismo e indica algunos cambios en materia de políticas públicas. A la vez, expone que, particularmente en los últimos diez años, hubo un retorno significativo al prohibicionismo, acompañado por altos niveles de represión contra los consumidores de drogas y los microtraficantes. Las diferentes secciones muestran que los gobiernos sudamericanos han tenido más libertad para definir sus políticas de drogas de lo que las narrativas dominantes reconocen. Por lo tanto, comparten responsabilidad por los resultados, tanto en el pasado como en el presente.

La GCD en el debate académico y en las narrativas populares

La interpretación predominante de la GCD se basa en la premisa de que Sudamérica fue cuasi obligada a aplicar enfoques prohibicionistas y represivos por parte de Estados Unidos y el Régimen Internacional de Control de Drogas (RICD), el cual EE. UU. ayudó a construir

(Bewley-Taylor 2003; Borda Guzmán 2002; Dammert 2009; Paladines 2016; Rodrigues y Labate 2016; Tokatlian 1997). Según esta narrativa, hacia el final de los años sesenta el presidente Richard Nixon identificó las drogas como enemigo número uno de los Estados Unidos y declaró, en 1971, la llamada “guerra contra las drogas”. Castro (2015, 87) aclara que, “entre 1967 y 1976, los recursos para el control de narcóticos pasaron de tres a doscientos millones de dólares, con un punto crítico en 1973, año en que se creó la Drug Enforcement Administration (DEA)”. Asimismo, a principios de los setenta, agentes de la DEA empezaron a trabajar en casi todos los países latinoamericanos, ofreciendo recursos y entrenamiento mientras hacían campaña para que los gobiernos de la región endurecieran sus leyes y mejoraran sus capacidades para contener flujos de drogas (Pérez Ricart 2018, 19-21).

De acuerdo con la misma perspectiva, en los gobiernos de Ford (1974-1977) y Carter (1977-1981) la GCD tuvo un cierto descanso (Carpenter 2003, 15-18). No obstante, durante la presidencia de Reagan (1981-1989) la “guerra” volvió a constituir un tema de alta prioridad y se transformó en uno de los ejes centrales de la política exterior estadounidense hacia América Latina. Entre 1981 y 1989, el gasto de ayuda antinarcótica aumentó casi en 400%, de 1.200 millones a 5.700 millones (Carpenter 2003, 34). Además, en 1986, Reagan firmó la Directiva de Seguridad Nacional 221 (“National Security Decision Directive” [NSDD]), que declaró que el tráfico de drogas constituía una amenaza para los Estados Unidos. El mismo documento ordenó al secretario de Defensa y al fiscal general desarrollar e implementar las modificaciones necesarias para permitir que las fuerzas militares de EE. UU. pudieran apoyar los esfuerzos antinarcóticos en otros países. Otro elemento clave de la directiva fue vincular los objetivos de EE. UU. en el área de control de narcóticos con la planificación de la asistencia externa (The White House 1986).

Para poner en práctica la nueva estrategia, la administración de Reagan inventó un mecanismo de sanción unilateral conocido como *proceso de certificación*. Este procedimiento requirió que el presidente evaluara cada año si los principales “productores” y “países de tránsito” de drogas ilícitas habían cumplido con las expectativas de los Estados Unidos. En caso de que no certificara un país, el Congreso podría suspender hasta el 50% de toda la ayuda financiera para el actual año fiscal y suspender toda ayuda para los años siguientes. También obligó a los representantes de EE. UU. en organismos multilaterales de desarrollo a votar en contra de la concesión de préstamos al país infractor (Carpenter 2003, 124-125).

De manera simultánea a la presión bilateral, desde mediados de la década de los ochenta, la comunidad internacional negoció la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. Esta comprometió a sus miembros a combatir de forma más decisiva las estructuras criminales que manejaban el narcotráfico. Mientras que la Convención intentó mejorar la cooperación internacional en materia de drogas, también obligó a los Estados miembros a criminalizar una amplia gama de conductas relacionadas con las drogas, incluso su consumo, el comercio ilícito con precursores químicos y cualquier uso o transferencia de bienes que provinieran del narcotráfico (United Nations 1988, article 3).

El gobierno de George H. W. Bush (1989-1993) una vez más aumentó el presupuesto para el combate internacional contra las drogas. El eje principal de su estrategia fue la Iniciativa Andina, que propuso distribuir más de \$2.000 millones de ayuda militar en un periodo de cinco años (Carpenter 2003, 38). En paralelo, el presidente Bush firmó una nueva NSDD (clasificada), que permitió al personal militar estadounidense acompañar a las tropas locales en misiones de rutina fuera de las bases militares (Isikoff 1989). Otro elemento del gobierno de Bush fue la vinculación de la política antidrogas a beneficios comerciales a través de la Ley de Preferencias Comerciales Andinas.

Según la interpretación dominante delineada arriba, EE. UU. creó un contexto internacional que impulsó a la región a aplicar políticas prohibicionistas y de mano dura sin muchas

posibilidades de optar por enfoques alternativos.⁶ Ahora bien, aunque es innegable el impacto de Estados Unidos, los autores que retratan el prohibicionismo y la GCD como una mera imposición incurren en un desacierto frecuente en las ciencias sociales: confunden una condición necesaria con una condición suficiente. Si bien las presiones y la coerción por parte de EE. UU. y el RICD fueron necesarias, también es evidente que la GCD no hubiese sido posible sin apoyo y legitimidad en los países de la región. Como indica Gootenberg (2008, 189): “Yet, in order for a prohibition regime to actually be build and work its effects, it must be absorbed and accepted by actors and institutions in the political periphery”. En el mismo sentido, Gootenberg y Campos (2015, 10) argumentan que diversos países latinoamericanos habían desarrollado sus propias restricciones con respecto a las drogas mucho antes de que EE. UU. se involucrara directamente. Además, como destaca Molano Cruz (2017, 636), tal perspectiva ignora por completo la participación de los países latinoamericanos en el proceso global para la elaboración del marco normativo orientado a combatir el narcotráfico. No obstante, mientras que Molano Cruz (2017 y 2019) sitúa este activismo regional en el proceso político que impulsó la Convención de 1988, en este trabajo se muestra que las iniciativas regionales que legitimaron e impulsaron la GCD empezaron mucho antes.

En 1972 y 1973, diplomáticos, expertos gubernamentales y ministros de todos los países sudamericanos (excepto Guyana, Surinam y el territorio Guayana Francesa) se reunieron en Buenos Aires para intercambiar experiencias y coordinar sus políticas en materia de drogas. Estas reuniones no solo identificaron las drogas ilícitas como una amenaza de seguridad a nivel regional, sino que también acordaron el primer tratado sudamericano y una amplia gama de medidas para frenar el tráfico ilícito y el consumo de drogas. Aunque no hubo, en tal momento, un combate frontal al narcotráfico, que apenas empezaba a profesionalizarse, la descripción del problema y las medidas acordadas están en plena concordancia con la GCD.

Adicionalmente, las siguientes secciones demuestran que en todas las etapas de la GCD la mayoría de los países sudamericanos mantuvo una cierta autonomía en materia de drogas. A veces rechazaron las iniciativas de EE. UU.; otras veces solicitaron el apoyo de actores externos. Este relato no solo fortalece una recontextualización necesaria de la GCD, sino que también nos ayuda a entender la continua popularidad del enfoque prohibicionista, a pesar de su evidente fracaso y un contexto internacional más favorable hacia enfoques alternativos.

Los orígenes sudamericanos de la GCD

A principios de la década de los setenta, el rumbo de la región sudamericana en materia de drogas era poco claro (Pérez Ricart 2018, 21). Aunque la mayoría de los Estados habían ratificado la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes —el principal marco legal global en materia de drogas en ese momento—, la implementación de las normas globales no fue muy rigurosa en buena parte de los países. En particular, no hubo fuertes controles sobre el cultivo de coca, la producción de cocaína y el tráfico ilícito de sustancias psicoactivas (Gootenberg 2008, 309; McAllister 1999, 199). Sin embargo, Manzano (2015, 38) argumenta que tanto en Argentina como en Brasil figuras influyentes de la vida pública respaldaron la creencia de que el consumo de drogas debilitaría el “frente interno” de las sociedades al alimentar ideas y estilos de vida hedonistas entre los jóvenes, quienes desafiarían

6 Molano Cruz (2017, 637) argumenta que varios trabajos sobre la GCD han sido marcados por “altas dosis de realismo”, lo cual supone que los Estados sudamericanos han sido coaccionados o cooptados, sin muchas posibilidades de intervenir y articular sus preferencias en los procesos de toma de decisiones en materia de drogas. Sin embargo, el mismo autor destaca que estereotipos sobre actores latinoamericanos como sujetos pasivos también son comunes en trabajos de orientación liberal y constructivista (639). Por ejemplo, Pérez Ricart (2018, 27), quien emplea ideas afines al nuevo institucionalismo y al constructivismo de las Relaciones Internacionales, asume que la DEA se refirió a “actores con información incompleta, racionalidad limitada e incapacidad para calcular los costos y beneficios de cada política”.

jerarquías y costumbres tradicionales consideradas fundamentales para la seguridad del Estado. En este contexto de creciente autoritarismo y espacios cada vez más estrechos para las libertades individuales, Argentina invitó a sus pares regionales a reunirse en Buenos Aires para discutir y coordinar sus acciones en materia de drogas ilícitas en el marco de la Reunión Gubernamental de Expertos Sudamericanos sobre Estupefacientes y Psicotrópicos (ReGESEP) de 1972.⁷ En el discurso inaugural, el ministro de Bienestar Social de Argentina, Oscar R. Puiggrós, definió las drogas como una poderosa amenaza biológica y psicológica contra la humanidad y argumentó que el futuro de la nación argentina estaba en peligro. También mencionó un crecimiento en el número de drogadictos y habló de una degradación moral cada vez más fuerte.⁸ Después de su discurso, los delegados trabajaron en tres grupos para elaborar propuestas más específicas para un posible acuerdo y una estrategia regional. Estos grupos coordinaron sus propuestas en las áreas de: 1) prevención y habilitación, 2) tráfico ilícito y control, y 3) legislación y uniformidad de normas.

Gran parte de las discusiones en el primer grupo se centraron en la necesidad de educar a la población juvenil sobre los peligros del consumo de drogas. El delegado de Brasil destacó la importancia de utilizar y “educar” a los medios de comunicación masiva para instruir a las sociedades en abstenerse del consumo de drogas. Sus propuestas fueron discutidas ampliamente y recibieron apoyo de varios delegados.⁹ Dentro del primer grupo también nació la idea de crear un amplio acuerdo regional que contuviese una serie de “compromisos internacionales” para hacer frente al tráfico y consumo de drogas ilícitas.¹⁰

El segundo grupo (sobre tráfico ilícito y control) declaró como su meta principal “preservar la salud de la humanidad”.¹¹ El delegado del Perú, Julio Esquivel Trigoso, caracterizó las drogas como un “monstruoso vicio capaz de minar a la sociedad en su moralidad, en su buen vivir y en la propia célula fundamental: la familia”.¹² El delegado argentino, Saúl García Tuñón, destacó que si bien la Organización Mundial de la Salud consideraba que el consumo de drogas no era un crimen, esto no era bueno desde el punto de vista político, ya que cualquier tipo de posesión de drogas debería ser investigado. Otro delegado de Argentina aclaró que “el jovencito se inyecta él mismo cualquier cosa, hasta alcohol incluso, loción para el cabello, remedios, y se pasan unos a otros la jeringa sin el menor cuidado de higiene. El contacto con estos jovencitos demuestra que no tienen religión, ni amor, ni respeto por nada, ni tampoco tienen pudor”.¹³

7 Esta reunión de expertos fue presidida por el secretario permanente de la Comisión Nacional de Toxicomanías y Narcóticos de Argentina, Héctor Laurence, mientras que Adela Reta de Uruguay (profesora titular de Derecho Penal y presidenta del Instituto del Niño) ocupó el puesto de secretaria de la reunión (ReGESEP D.T.3, “Versión taquigráfica de la reunión inaugural”, 29 de noviembre de 1972, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay [MREROU], Archivo Histórico-Diplomático [AHD], Embajada Uruguaya en Buenos Aires [Uruba], carp. E1-14, 1973, Reunión Internacional sobre Problemas Estupefacientes y Toxicomanías [Ripet] 1972).

8 ReGESEP D.T.2, “Discurso pronunciado por el Dr. Oscar R. Puiggrós, Ministro de Bienestar Social, en la sesión plenaria inaugural”, 29 de noviembre de 1972, MREROU, AHD, Uruba, carp. E1-14, 1973, Ripet 1972.

9 ReGESEP D.T.5, “Comisión 1 prevención y rehabilitación: acta resumida de la primera reunión”, 29 de noviembre de 1972, MREROU, AHD, Uruba, carp. E1-14, 1973, Ripet 1972; ReGESEP D.T.14, “Comisión 1 prevención y rehabilitación: acta resumida de la segunda reunión”, 30 de noviembre de 1972, MREROU, AHD, Uruba, carp. E1-14, 1973, Ripet 1972; y ReGESEP D.T.16, “Comisión 1 prevención y rehabilitación: acta resumida de la tercera reunión”, 30 de noviembre de 1972, MREROU, AHD, Uruba, carp. E1-14, 1973, Ripet 1972.

10 El delegado de Brasil incluso mencionó que un posible acuerdo regional debería tener “carácter coercitivo” (ReGESEP D.T.17, “Comisión 1 prevención y rehabilitación: acta resumida de la cuarta reunión”, 1.º de diciembre de 1972, MREROU, AHD, Uruba, carp. E1-14, 1973, Ripet 1972).

11 ReGESEP D.T.7, “Comisión 2, Tráfico ilícito y control: acta de la primera reunión”, 29 de noviembre de 1972, MREROU, AHD, Uruba, carp. E1-14, 1973, Ripet 1972.

12 ReGESEP D.T.12, “Comisión 2, Tráfico ilícito y control: acta resumida de la segunda reunión”, 29 de noviembre-4 de diciembre de 1972, MREROU, AHD, Uruba, carp. E1-14, 1973, Ripet 1972.

13 ReGESEP D.T.7, “Comisión 2, Tráfico ilícito y control: acta de la primera reunión”, 29 de noviembre de 1972, MREROU, AHD, Uruba, carp. E1-14, 1973, Ripet 1972.

Entre las recomendaciones que elaboró este grupo se incluyeron: mayor cooperación con la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas, con el fin de “erradicar o disminuir la importancia del actual problema del coquismo, elaboración y tráfico ilícito de cocaína”; ratificación obligatoria de todos los convenios de control de drogas de la ONU; celebración de reuniones gubernamentales; creación de un centro de información sobre drogas en cada país para hacer más eficaz el intercambio de información relacionado con el control de estupefacientes; intercambios de técnicos y expertos; estudio de la posibilidad de incluir agregados policiales en las embajadas; y una intensificación en la erradicación de las plantaciones de cannabis, considerando que “esta no tiene una finalidad terapéutica en la medicina moderna”.¹⁴

En el tercer grupo (sobre legislación y uniformidad de normas), la discusión en torno a una posible criminalización del consumo de drogas volvió a tomar fuerza. Un delegado argentino destacó que actualmente no era un acto punible la posesión de drogas para el consumo personal, “lo cual fue sumamente criticado por las autoridades policiales”.¹⁵ Un representante de Brasil sostuvo que, si bien era cierto que los drogadictos eran personas enfermas, los únicos beneficiados de una legislación benévola serían los traficantes. Aunque no hubo acuerdo alrededor de una posible criminalización del consumo, sí hubo un amplio consenso en que, como mínimo, los adictos deberían recibir tratamiento obligatorio. Además, los representantes compartían la preocupación sobre la circunstancia de que las legislaciones vigentes no resultarían suficientes y que las penas actuales fueran demasiado bajas para controlar el narcotráfico y el expendio de drogas. Entre sus recomendaciones se encontraban: establecer mejores especificaciones de objetos, actos y procesos criminales en materia de drogas; destrucción inmediata de los materiales usados para elaborar drogas; tratamiento obligatorio para usuarios de drogas, y necesidad de avanzar en instrumentos jurídicos para investigar las dimensiones transnacionales, como cooperación policial, asistencia judicial y extradición.¹⁶

La resolución más importante del encuentro diplomático fue la de seguir trabajando por una convención única a nivel regional para tratar los diversos desafíos relacionados con las drogas.¹⁷ En abril de 1973 se llevó a cabo, nuevamente en Buenos Aires, una conferencia ministerial para finalizar las negociaciones del ASEP: la Conferencia Plenipotenciaria sobre Estupefacientes y Psicotrópicos.¹⁸ A través de este primer acuerdo regional, los Estados sudamericanos establecieron una serie de medidas que incluyeron la celebración de reuniones anuales para discutir los desafíos relacionados con las drogas; la creación de agencias nacionales de control de drogas; la promoción de planes educativos para prevenir el consumo de drogas; el apoyo a investigaciones científicas sobre drogadicción; el mejoramiento en la capacitación del personal de seguridad para socavar el consumo de drogas;

14 ReGESEP D.T.18, “Recomendaciones finales de la Comisión 2 sobre tráfico ilícito y control”, 1.º de diciembre de 1972, MREROU, AHD, Uruba, carp. E1-14, 1973, Ripet 1972.

15 ReGESEP D.T.6, “Comisión 3, Legislación y uniformidad de normas para el expendio: acta resumida de la primera reunión”, 29 de noviembre de 1972, MREROU, AHD, Uruba, carp. E1-14, 1973, Ripet 1972.

16 ReGESEP D.T.25, “Recomendaciones finales de la Comisión 3 sobre legislación y uniformidad de normas para el expendio”, 4 de diciembre de 1972, MREROU, AHD, Uruba, carp. E1-14, 1973, Ripet 1972.

17 ReGESEP, “2ª reunión plenaria de delegados”, 4 de diciembre de 1972, MREROU, AHD, Uruba, carp. E1-14, 1973, Ripet 1972.

18 La conferencia contó con la participación del ministro de Bienestar Social de Argentina (Oscar Puiggrós), los ministros de Salud Pública de Paraguay y Uruguay (Adán Godoy Jiménez y Pablo Purriel, respectivamente) y el jefe del gabinete del ministro de Estado de Salud de Brasil (Justino Alves Pereira). Los otros países enviaron embajadores (Bolivia, Ecuador y Perú), un encargado de negocios (Colombia), un ministro consejero (Venezuela) y diversos funcionarios de gobierno. También participaron varios observadores internacionales de la Organización Panamericana de Salud (OPS), la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol), las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos (OEA) y los gobiernos de Estados Unidos, Francia, los Países Bajos, Turquía y Chile (Conferencia Sudamericana Plenipotenciaria sobre Estupefacientes y Psicotrópicos [CSPEP], “CONATON/Doc. 12. Informe final”, 27 de abril de 1973, MREROU, ADH, Uruba, carp. E1-14, 1973, Acta Final Estupefacientes, 55-57).

la intensificación de las medidas para erradicar las plantaciones de cannabis y coca y la prohibición del cultivo de adormidera, excepto las que se utilizan con fines médicos y científicos; y, finalmente, la creación de una secretaría permanente para ayudar a implementar el acuerdo.

Un elemento crucial fue que los signatarios acordaron armonizar las leyes de drogas de la región según un conjunto de normas definidas en el Primer Protocolo Adicional del tratado.¹⁹ Dicho protocolo definió una serie de actividades criminales que debían incluirse en las leyes nacionales sobre drogas. La lista de ASEP fue más precisa y extensa que los delitos que eran punibles según las convenciones de la ONU en aquel momento (United Nations 1961, artículo 44). Por ejemplo, incluyó la organización y el financiamiento de actividades relacionadas con las drogas y apuntó específicamente a los abusos de poder de los profesionales que regulaban el comercio lícito con sustancias psicoactivas. En los siguientes años, todos los países que participaron en la conferencia ratificaron el acuerdo, si bien Perú tardó hasta 1978, dada su oposición a suscribir cualquier convenio que obligara al país a reducir sus cultivos de coca.

Además, durante la misma década los países de la región reformaron sus leyes sobre drogas e incorporaron los lineamientos y criterios de ASEP (Argentina [1974], Bolivia [1976], Brasil [1976], Chile [1973], Colombia [1974], Ecuador [1974, 1978], Perú [1978] y Uruguay [1974]). Estas leyes no solo criminalizaron más actividades relacionadas con las drogas, sino que también aumentaron significativamente las penas para este tipo de delitos (Beckmann 2019, 107-113). Aunque el fomento del prohibicionismo en esta época no se puede entender sin el esfuerzo de Estados Unidos, llama la atención que los Estados de la región compartieran plenamente la visión de que el consumo de drogas constituía una amenaza para sus sociedades y que debía ser atacado con medidas excepcionales. Bajo el liderazgo de Argentina, la creación del ASEP constituyó un esfuerzo propio de la región para definir el problema, tipificar crímenes relacionados con las drogas y atacarlos de manera decisiva.

Si se toma en cuenta lo expuesto, identificar la GCD como una mera imposición por parte de Estados Unidos es insuficiente e ignora el papel de la región, no solo en la identificación y construcción lingüística de la amenaza, sino también en el fomento de políticas prohibicionistas. Las siguientes secciones demuestran que la actuación de la región también fue clave en las siguientes décadas, durante las cuales la GCD se transformó en un enfoque cada vez más represivo y violento.

Activismo sudamericano en los ochenta y noventa

Como se mencionó arriba, en la década de los ochenta la GCD tomó más fuerza. El gobierno de Reagan identificó las drogas como una de las principales amenazas para los Estados Unidos y empezó a presionar bilateralmente a los Estados sudamericanos para que implementaran enfoques más represivos. En este sentido, no es sorprendente que el comienzo de la militarización de la GCD en esa época sea interpretado casi exclusivamente como el resultado de la presión estadounidense. No obstante, varios gobiernos de la región continuaron caracterizando el narcotráfico y el uso ilícito de las drogas como una amenaza para su propia seguridad. En diversos casos, los países pidieron ayuda en la lucha contra las drogas a los Estados Unidos y la comunidad internacional (Molano Cruz 2017, 644-647). Asimismo, en 1984 los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela lanzaron una declaración conjunta, dirigida al secretario general de la ONU, en contra del uso ilícito de drogas. La carta declaró que el tráfico y el uso ilícito de drogas constituían una amenaza contra la salud pública y el desarrollo económico y social de

19 CSPEP, "CONATON/Doc. 12. Informe final", 27 de abril de 1973, MREROU, ADH, Uruba, carp. E1-14, 1973, Acta Final Estupefacientes.

las naciones americanas, lo que debería ser tratado como un crimen contra la humanidad. Además, la carta pidió que la ONU adoptara medidas conjuntas y organizara una conferencia especial para considerar los aspectos legales e institucionales del problema (United Nations 1984). Como relata Molano Cruz (2017, 643), después del pedido de los países sudamericanos, la Asamblea General adoptó tres resoluciones que destacaron sus sugerencias y llamaron a la negociación de una nueva convención internacional para establecer un marco legal más actualizado en favor del combate contra el tráfico ilícito de drogas. Este proceso culminó en la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

La nueva convención expandió la lista de delitos relacionados con las drogas, incluyendo el comercio ilícito con precursores químicos y el uso, la posesión y la transferencia de propiedades, dinero y bienes que provinieran del narcotráfico. La última medida fue diseñada para privar a los traficantes de sus ganancias financieras. Otro cambio clave fue la criminalización de la posesión, la compra y el cultivo de drogas para el consumo personal, con lo que se rechazaron explícitamente las disposiciones de la Convención Única de 1961, su Protocolo de 1972 y la Convención de 1971, que solo recomendaban que la posesión de drogas fuese un delito punible. Además, la Convención avanzó en varias medidas para fortalecer la cooperación internacional, incluso en nuevas directrices para la asistencia judicial recíproca, la transferencia de procedimientos en procesos penales y la cooperación policial y de inteligencia (United Nations 1988, artículos 2, 3, 6, 7, 8, 9, 11 y 12).

Después de concluir las negociaciones de la Convención de 1988, Argentina (1989), Bolivia (1988), Brasil (1998), Chile (1994), Ecuador (1990), Paraguay (1988), Perú (1990 y 1993), Uruguay (1998) y Venezuela (1993) ejecutaron reformas en sus políticas de drogas, e implementaron nuevas regulaciones y estándares globales (Beckmann 2019, 113-122). Asimismo, con la ayuda militar, logística y financiera de los EE. UU., los países andinos realizaron grandes campañas de erradicación forzada y un combate frontal contra los principales carteles de narcotráfico (Carpenter 2003, 33-58). Aunque esta intensificación de la GCD no hubiera sido posible sin el apoyo de los Estados Unidos, verla como una mera imposición simplifica un proceso político y social mucho más complejo. Precisamente, la movilización de las fuerzas armadas para combatir el tráfico ilícito de drogas fue algo que surgió de manera natural en los debates nacionales sobre el tema. En una discusión parlamentaria en Ecuador del año 1986, el diputado Enrique Delgado Coppiana, del partido Izquierda Democrática, destacó:

Dada la gravedad que está adquiriendo en este momento el problema del narcotráfico en el país, el Estado está en la obligación de movilizar todos los recursos que pueda tener en un momento dado, para combatir este flagelo; por lo tanto, para estudio de la Comisión, solicito muy comedidamente que se vea la posibilidad también de incluir entre los organismos nacionales para el control y fiscalización del tráfico lícito, o ilícito, a las fuerzas armadas.²⁰

También es importante destacar que, en muchas instancias, los países de la región no cumplían con las exigencias de EE. UU. Por ejemplo, mientras que Colombia permitía la fumigación de cultivos ilícitos de coca, Bolivia y Perú rechazaron esta práctica. Durante la primera mitad de la década de los noventa, Perú incluso abandonó la erradicación forzada de coca con el fin de no alejar a la población rural en la lucha contra Sendero Luminoso y otros grupos insurgentes (“Si no hay cultivos alternos” 1990).

20 Congreso Nacional de Ecuador, “Acta no. trece. Sesión: de plenario de comisiones”, 25 de noviembre de 1986, Asamblea Nacional de la República del Ecuador, Archivo Biblioteca Juan León Mera.

Por otra parte, en diversas instancias los países andinos reclamaron incluso más apoyo de EE. UU. en sus acciones antidrogas. En mayo de 1994, Estados Unidos, unilateralmente y sin previo aviso, retiró su apoyo de inteligencia y servicio de radar para la supervisión del tráfico aéreo de coca entre Perú y Colombia. Según informes mediáticos, expertos legales del Departamento de Estado habían expresado su preocupación porque el apoyo de los Estados Unidos estaba violando el derecho internacional, dado que la Fuerza Aérea del Perú tenía un mandato de derribar aviones que usaran el espacio aéreo ilegalmente para así disuadir a los narcotraficantes. La retirada de Estados Unidos, que se revirtió unas semanas después, provocó una ola de protestas públicas en la cual varios actores peruanos se quejaron de que los EE. UU. los dejaron luchando solos (“Severas críticas” 1994).

Otro ejemplo es el caso de Ecuador, cuyo gobierno, en 1990, se quejó públicamente por haber sido excluido de la cumbre antidrogas en Cartagena, en la cual participaron Bolivia, Colombia, Estados Unidos y Perú (Jácome y Álvarez Velasco 2016, 76). En el contexto de la segunda gran cumbre antidrogas de los noventa, en San Antonio, en la cual Ecuador sí pudo participar, el presidente Borja Cevallos declaró lo siguiente:

Es una plaga que bordea ninguna frontera y que por lo tanto debe recibir una concertada respuesta bilateral y multilateral para que esta lucha tenga éxito. Yo he hablado con el presidente Bush bilateralmente con el fin de financiar ciertas acciones ahora que todavía tenemos tiempo de hacerlas para que mi país no llegue a ser un productor de drogas, hasta el momento básicamente toda la lucha contra la droga ha sido con capital ecuatoriano, pero este financiamiento no es suficiente. (Citado en Robayo 2005, 104)

Estos ejemplos confirman que varios gobiernos y actores de la región no solo empujaron la formación de nuevas normas prohibicionistas a nivel global, sino que también apoyaron la agenda estadounidense de promover la GCD y la prohibición del uso de las drogas para fines recreativos. No obstante, hacia el fin de la década de los noventa también se evidenciaron las primeras señales de una cierta flexibilización en materia de drogas. Por ejemplo, la Ley 9714 de Brasil de 1998 permitió, por primera vez después del fin de la dictadura militar, castigar el consumo de drogas con penas alternativas como los servicios comunales o incluso la suspensión de la pena en algunas circunstancias. La Ley 17016 de Uruguay redujo las penas mínimas para casi todos los delitos relacionados con las drogas (Congreso Nacional da República do Brasil 1988; Senado y Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay 1998). Como se nota en la próxima sección, esta flexibilización continuó en las siguientes décadas.

Hacia una nueva política de drogas: Sudamérica en los debates globales desde el 2000

El primer gran empuje para cambiar la política regional en materia de drogas surgió en Uruguay, mucho antes de que el país empezara a discutir de forma seria una posible legalización de la marihuana. En el año 2000, el presidente recién elegido, Jorge Batlle (2000-2005), emitió una declaración en la que llamó a sus pares regionales a legalizar todas las drogas ilícitas. Su argumento era que la legalización de las drogas sería la forma más efectiva de eliminar el crimen organizado. En la 56.^a Asamblea General de la Asociación Interamericana de Prensa en Chile, en octubre de 2000, Batlle declaró que el narcotráfico era el principal instigador de violencia en la región y que en el futuro las drogas se producirían en laboratorios y el problema se resolvería. Pero también aclaró que su propuesta solo funcionaría si era adoptada por toda la región: “Si liberalizo el consumo de drogas, todos vendrán a Uruguay” (“A favor de liberalizar” 2000). Un mes después, Batlle repitió su posición en la 10.^a Cumbre Interamericana en Panamá. Específicamente, afirmó que los gobiernos deberían encontrar formas de hacer que las drogas fueran más baratas, ya que

esto socavaría los incentivos financieros para los traficantes ilegales (“Battle insiste con liberalizar” 2000). Aunque Battle no logró convencer a sus pares regionales, es posible que sus comentarios hayan allanado el camino para que otros actores políticos de alto perfil presentaran sus críticas a la GCD de forma explícita.

El segundo gran impulso para un nuevo paradigma en política de drogas se materializó en 2009. En este año, los expresidentes de Brasil (Fernando Henrique Cardoso [1995-2002]), Colombia (César Gaviria [1990-1994]) y México (Ernesto Zedillo [1994-2000]), quienes apoyaron la GCD durante sus presidencias, crearon la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (CLSDD). La Comisión emitió una declaración y publicó un libro en los que abogaba por un cambio de paradigma en la política de drogas en América Latina, pedía el fin de la GCD y proponía políticas basadas en la reducción de daños, la despenalización, la prevención y la promoción de la salud pública. El documento fue apoyado por diecisiete personalidades conocidas de América Latina, incluido el ganador del Premio Nobel de Literatura Mario Vargas Llosa (CLSDD 2009). Con base en la experiencia de la CLSDD, en 2011 sus participantes ayudaron a crear la Comisión Mundial de Política de Drogas (GCDP, por sus siglas en inglés), dentro de cuyos miembros fundadores hay doce exjefes de Estado y un exsecretario general de la ONU (Kofi Annan).²¹ Desde su fundación, la GCDP ha publicado informes anuales. Los primeros tres destacaron varias consecuencias negativas de la GCD con un énfasis particular en los aspectos relacionados con la salud. Los últimos plantearon alternativas a las políticas actuales, las cuales priorizan enfoques basados en la salud y tienen como objetivo garantizar el acceso a medicamentos controlados, despenalizar el uso de drogas y la posesión personal, utilizar alternativas al castigo de los actores no violentos de bajo nivel en los mercados de drogas ilícitas, regular los mercados de drogas y reducir el impacto del crimen organizado, y “su influencia corrupta y violenta” (GCDP 2015).

Si bien presidentes y políticos han sido mucho más francos en sus críticas a la GCD después de salir de sus cargos, algunos se han unido a las críticas en ejercicio de sus funciones. En 2012, el presidente de Guatemala, Otto Pérez Molina (2012-2015), argumentó que las drogas deberían estar legalmente disponibles en mercados altamente regulados:

Guatemala no dejará de cumplir ninguno de sus compromisos internacionales para combatir el narcotráfico. Pero tampoco estamos dispuestos a continuar como testigos tontos en un autoengaño global. No podemos erradicar los mercados mundiales de drogas, pero ciertamente podemos regularlos como lo hemos hecho con los mercados de alcohol y tabaco. El abuso de drogas, el alcoholismo y el tabaco deben tratarse como problemas de salud pública, no como problemas de justicia penal. (Pérez Molina 2012)

El expresidente uruguayo José Mujica (2010-2015) a menudo defendió la legalización de la marihuana en su país, en franca oposición a las políticas tradicionales de la GCD: “En América Latina la vía represiva que venimos caminando hace 50 años está fracasando. Tenemos que luchar para ganar el mercado del narcotráfico. Entonces si lo legalizo, lo regulo” (“Mujica también llamó la atención” 2013). Durante su mandato, el presidente colombiano Juan Manuel Santos (2010-2018) criticó fuertemente la GCD e hizo una campaña por nuevos modelos de políticas. En su última intervención en la Asamblea General de la ONU, Santos caracterizó la GCD como un remedio que ha sido mucho peor que la enfermedad. Argumentó que era necesario llegar a un consenso de no criminalizar

²¹ Entre sus miembros más destacados se encuentran Aleksander Kwaśniewski (expresidente de Polonia), Ricardo Lagos (expresidente de Chile), George Papandreou (expresidente de Grecia), Ruth Dreifuss (expresidente de Suiza), George P. Shultz (exsecretario de Estado de los Estados Unidos), Javier Solana (ex alto representante de la Unión Europea para la Política Exterior y Seguridad Común), Jorge Sampaio (expresidente de Portugal) y Paul Volcker (expresidente de Reserva Federal de los Estados Unidos).

a los adictos y entender el consumo de drogas como una cuestión de salud pública y no como una política criminal. También sugirió discutir una regulación responsable, buscar nuevas formas para disminuir los grupos criminales y enfrentar el consumo dedicando más recursos a la prevención, atención y reducción de daños producidos por las drogas (Presidencia de Colombia 2017). Más recientemente, el presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador (2018-) ha indicado estar dispuesto a considerar la legalización de ciertos narcóticos durante su gobierno.

Estos cambios en los debates regionales y globales sobre políticas de drogas también han dejado sus huellas en algunos documentos oficiales de organizaciones internacionales. En 2008, la delegación uruguaya planteó a la Comisión sobre Narcóticos de la ONU (CND, por sus siglas en inglés) la idea de incorporar los derechos humanos como punto de referencia en el RICD.²² A pesar de cierta resistencia, la CND adoptó una resolución para fortalecer la cooperación entre la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) y otras entidades de la ONU para la promoción de los derechos humanos en la implementación de los tratados internacionales de control de drogas. La resolución estableció que este debe llevarse a cabo en total conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y otras provisiones del derecho internacional, en particular, con pleno respeto a la soberanía y la integridad territorial de los Estados, el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados y todos los derechos humanos y libertades fundamentales, y sobre la base de los principios de igualdad de derechos y respeto mutuo (CND 2008, §1). Tras la resolución, varios documentos de la UNODC han hecho referencia a los derechos humanos como principio clave en la implementación de los requisitos de control de drogas (UNODC 2010 y 2012). La incorporación de los principios de derechos humanos en los fundamentos normativos del RICD no solo ha dificultado a los Estados legitimar la tortura y la pena de muerte en referencia a los tratados de control de drogas, sino que también les ha facilitado a los Estados una mayor flexibilidad en sus decisiones políticas. Según Milton Romani, exsecretario general de la Junta Nacional de Drogas de Uruguay (JND), quien defendió la legalización de la marihuana de Uruguay en 2013 como embajador del país (2012-2014) ante la Organización de Estados Americanos (OEA), la incorporación de los derechos humanos en el RICD le permitió a Uruguay preparar y justificar su legalización de la marihuana ante la comunidad internacional (entrevista realizada en Montevideo, Uruguay, el 31 de enero de 2018).

A nivel regional, después de la Sexta Cumbre de las Américas en 2012 en Cartagena, la OEA preparó dos informes sobre los desafíos relacionados con las drogas de la región. El primero evaluó el alcance de los diferentes problemas asociados en las Américas, incluyendo las consecuencias negativas de las políticas actuales de control. Además, pidió un mayor énfasis en la salud pública y una flexibilización del RICD. Al mismo tiempo consideró que “corresponde evaluar los signos y tendencias existentes, que se inclinan a que la producción, venta y consumo de la marihuana puedan ser despenalizados o legalizados. Tarde o temprano deberán tomarse decisiones al respecto” (OEA 2013a, 110). El segundo informe analizó cuatro escenarios que podrían ayudar a aliviar los desafíos para la región en el periodo de 2013 a 2025. Uno de los escenarios, llamado *camino*, abordó el problema de las drogas al “probar y aprender de regímenes legales y regulatorios alternativos, iniciando con el cannabis” (OEA 2013b, 23). Además, tal escenario planteó que “los recursos para el control de drogas y usuarios de drogas se reasignan para la prevención y el tratamiento del uso problemático; eliminación de algunos mercados y

22 Una crítica recurrente del RICD es que las prácticas de control de drogas frecuentemente violan los derechos humanos básicos. Para los críticos, dentro de los abusos se encuentran la penalización y criminalización de los usuarios de drogas, incluido el requisito de someterse a un tratamiento obligatorio; la negación de juicios justos; sanciones desproporcionadas por delitos relacionados con drogas, incluida la pena de muerte en algunos países, y la violencia relacionada con el tráfico ilícito de drogas y las estrategias de aplicación de la ley, que a menudo afectan a civiles inocentes (Garzón y Pol 2015).

ganancias del crimen mediante la regulación” (OEA 2013b, 23). Estos dos informes de la OEA representan una clara ruptura con el pasado, en el cual las diferentes variaciones del prohibicionismo eran las únicas opciones disponibles para muchos gobiernos.

A nivel subcontinental, el Consejo Sudamericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), creado en 2009, generó nuevas expectativas acerca de una mayor cooperación de los países de la región y la posibilidad de articular enfoques alternativos. Sin embargo, el Consejo nunca logró convertirse en una herramienta eficaz de la gobernanza regional y proyectos clave, como la creación de un observatorio regional de drogas, el fomento de una doctrina sudamericana en materia de drogas y la coordinación de acciones en contra de grupos criminales, no se materializaron (Álvarez Velasco 2014, 6; Quiliconi y Rivera 2019, 237-243). El logro más destacado de tal órgano fue la presentación de una visión regional en el marco de una sesión especial de la Asamblea General de la ONU (Ungass, por sus siglas en inglés) (Wilches 2016). En 2012, en el camino hacia la conferencia de la ONU, los gobiernos de Colombia, Guatemala y México pidieron reexaminar los mecanismos de control de drogas a nivel global. Su declaración conjunta destacó el fracaso del RICD en limitar el consumo de drogas ilícitas y subrayó la dilatación del crimen organizado, la corrupción y la violencia como consecuencias del régimen de carácter prohibicionista. Además, hicieron un llamado a la revisión intensiva de todas las opciones disponibles, incluidos los mecanismos regulatorios de los mercados de drogas, para establecer un nuevo paradigma con el fin de impedir el flujo de recursos hacia grupos criminales (Gobiernos de Colombia, Guatemala y México 2012). Cuatro años más tarde, en 2016, representantes de los países miembros de la ONU se reunieron en Nueva York para evaluar los tratados internacionales y las políticas impulsadas por el RICD.

Si bien los países participantes no abandonaron el tradicional enfoque prohibicionista, el texto final tuvo algunas novedades. Por primera vez, un documento oficial de la ONU hizo referencia al concepto de la *proporcionalidad* en la penalización de actividades relacionadas con las drogas, incorporó una perspectiva de género y mencionó la posibilidad de alternativas a la penalización (IDPC 2016, 3). Asimismo, según Bewley-Taylor y Jelsma (2016, 7), el texto contiene las provisiones más rígidas sobre derechos humanos dentro de los documentos oficiales de la ONU en materia de control de drogas. No obstante, lo que más llamó la atención en el encuentro fue la falta de consenso sobre la orientación prohibicionista del régimen. Mientras que la mayoría de los países africanos y asiáticos afirmaron su compromiso con un mundo libre de drogas, varios países europeos y americanos argumentaron que liberar el mundo de las drogas no era realista y que habría que pensar en un nuevo enfoque (IDPC 2016, 4-6).

Los países sudamericanos no solo han impulsado estos cambios globales con su participación en los debates, sino también a través de una serie de nuevas políticas públicas. Por una parte, Uruguay logró transformarse en un referente global por ser el primer país del mundo que legalizó y reguló la producción, venta y consumo recreativo de marihuana en todo su territorio. Por otra parte, Brasil y Ecuador bajaron sus penas por delitos relacionados con las drogas, mientras que Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Ecuador descriminalizaron el uso de marihuana y otras sustancias. Además, Argentina, Chile, Colombia, Perú y Uruguay aprobaron leyes que permiten la producción, importación y uso de ciertos medicamentos cannábicos; Brasil, Colombia, Ecuador y Uruguay promovieron políticas de tratamiento y salud pública; Chile, Colombia y Uruguay legalizaron el autocultivo de plantas de cannabis y, aunque Bolivia mantiene una de las leyes más punitivas con respecto al tráfico y consumo de drogas ilegales, el gobierno de Evo Morales (2006-2019) instaló un nuevo sistema de “control social” para regular de forma legal los cultivos de coca en su país.

Sin embargo, la aplicación de políticas de drogas más tolerantes no es una tendencia uniforme. Si bien Venezuela aplaudió y apoyó a sus pares regionales por cambiar los términos del debate, en 2005 y 2010 el gobierno de Hugo Chávez (1999-2013) emitió dos nuevas

leyes, cada una de las cuales amplió el alcance de las actividades punibles relacionadas con las drogas y aumentó significativamente las penas por delitos de drogas. Según la nueva legislación, los narcotraficantes podrían ser penalizados con hasta 45 años de prisión, por formas agravadas (Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela 2010, artículos 149, 150, 151, 152 y 163). Estos cambios legales han estado acompañados por un fuerte aumento de arrestos relacionados con drogas, de solo 3.374 en 2001 a 112.010 en 2011 (Antillano, Zubillaga y Ávila 2016, 111).

En 2015, Ecuador aumentó las sanciones por la posesión de pequeñas cantidades de drogas, lo que hizo que su consumo sea *de facto* ilegal, a pesar de que el país había despenalizado el consumo de drogas en su Constitución de 2008 (“Gobierno anuncia ‘tolerancia cero’” 2015). En el mismo año, el presidente argentino recién electo, Mauricio Macri (2015-2019), declaró la extinción del tráfico de drogas como uno de los tres objetivos principales de su presidencia. En enero de 2016, como una de las primeras medidas, Macri legalizó por decreto el derribo de aviones utilizados para el tráfico de drogas (Cué 2016). Poco tiempo después, envió alrededor de 3.000 tropas adicionales de la Gendarmería Nacional —una fuerza policial de estilo militar— a la provincia de Santa Fe, una de las áreas más afectadas por el tráfico de drogas. También lanzó un plan llamado Argentina sin Tráfico de Drogas, que propuso aumentar las penas para los narcotraficantes y especializar a las fuerzas policiales federales y provinciales en la lucha contra las drogas (“Mauricio Macri declara la guerra al narcotráfico” 2016).

Una continuación del modelo prohibicionista también caracteriza la política de drogas en Perú. Entre 2011 y 2015 el país aumentó la erradicación de coca ilícita de 10.290 a 35.868 hectáreas (UNODC 2018, 52). Además, a pesar de que la posesión de drogas para el consumo personal no es técnicamente ilegal, entre 2008 y 2013 la policía peruana arrestó a 43.515 consumidores (Mangelinckx 2017, 32). Una vuelta a prácticas prohibicionistas también se observa en Colombia, donde el presidente Iván Duque (2018-) emitió un decreto que ordenó que la policía confiscara y destruyera cualquier cantidad de drogas que encuentre, incluso para el consumo personal.

Estas medidas y prácticas dan cuenta de que la región sudamericana está muy lejos de superar el prohibicionismo como enfoque principal de sus políticas de drogas, a pesar de su evidente fracaso y un contexto internacional más favorable para la aplicación de medidas alternativas. Aunque el nuevo empuje hacia el prohibicionismo surgió de diferentes contextos y experiencias nacionales, su popularidad tiene mucho más sentido, teniendo en cuenta que desde los setenta los gobiernos sudamericanos participaron felizmente en la construcción lingüística de la GCD y la promoción de un programa prohibicionista en su región.

Conclusión

El presente artículo ha intentado evidenciar que los países sudamericanos nunca fueron solo receptores de modelos externos de políticas de drogas, sino que han sido agentes importantes en la formulación del prohibicionismo y los debates globales sobre el tema. Protocolos de los primeros encuentros diplomáticos para tratar este asunto a nivel regional muestran que los gobiernos de la región percibieron el consumo de drogas como una amenaza a la cultura dominante y a la estabilidad política de sus países. Con gran entusiasmo negociaron el primer acuerdo regional (ASEP), el cual obligó a sus miembros a criminalizar múltiples actividades relacionadas con las drogas y estableció diversos canales de cooperación internacional para hacer frente al fenómeno. El artículo también indica que, durante las fases más violentas de la GCD, los países sudamericanos cooperaron cómodamente con EE. UU. En diferentes instancias iniciaron nuevas negociaciones a nivel global, y solicitaron más, y no menos, ayuda de EE. UU. y de la comunidad internacional para atacar al narcotráfico. Además, como se destacó antes, en las últimas dos décadas

los voceros sudamericanos han desempeñado un papel clave al querer cambiar el tono de los debates sobre políticas de drogas a nivel global.

Mientras que en la actualidad muchos actores sudamericanos desean salir del pasado y aplicar nuevos enfoques basados en la reducción de riesgos y daños, solo Uruguay ha logrado implementar e institucionalizar una reforma real de su política de drogas. De todas formas, es importante destacar que hoy en día los principales obstáculos para una nueva política son locales. Por una parte, varias agencias estatales han transformado el combate contra el narcotráfico en su *raison d'être*. Por otra parte, la mayoría de los electorados premian la retórica y las políticas de mano dura, mientras los medios de comunicación siguen fomentando el mismo discurso prohibicionista desde hace décadas. En este contexto será difícil avanzar en políticas alternativas, a pesar del evidente fracaso de los modelos del pasado.

El énfasis de este texto en la actuación sudamericana y su promoción del prohibicionismo no busca disminuir de ninguna forma la responsabilidad de los Estados Unidos, especialmente con respecto a la militarización de la GCD. Es evidente que sin la presión y los recursos estadounidenses hubiese sido imposible lanzar un combate frontal contra el narcotráfico, el cual dejó tantas víctimas inocentes. No obstante, es importante destacar que la racionalidad de esta “guerra” fue compartida casi de forma absoluta por los gobiernos de la región y apoyada por amplios segmentos de las sociedades sudamericanas. Esta recontextualización de la historia de la GCD es importante, no solo para reclamar la responsabilidad de la región sobre un modelo político fracasado, sino también porque nos ayuda a entender por qué es tan difícil escapar del prohibicionismo en el contexto actual.

Referencias

1. “A favor de liberalizar el consumo de drogas”. 2000. *El Observador*, 17 de octubre, 4.
2. Álvarez Velasco, Carla. 2014. “El Consejo Sudamericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de la Unasur. ¿En el limbo?”. International Drug Policy Consortium (IDCP). Consultado el 24 de abril de 2021. http://fileserv.idpc.net/library/Informe_UNASUR_Marzo-de-2014.pdf
3. Antillano, Andrés, Verónica Zubillaga y Keymer Ávila. 2016. “Revolution and Counter-reform: The Paradoxes of Drug Policy in Bolivarian Venezuela”. En *Drug Policies and the Politics of Drugs in the Americas*, editado por Beatriz Caiuby Labate, Clancy Cavnar y Thiago Rodrigues, 105-122. Cham: Springer International Publishing.
4. Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. 2010. “Ley Orgánica de Drogas. G.O. (37510) 05/09/2010”. Bangente. Consultado el 24 de abril de 2021. <http://www.bangente.com.ve/static/pdf/marco-regulatorio/m821.pdf>
5. “Batlle insiste con liberalizar las drogas”. 2000. *El Observador*, 20 de noviembre, 4.
6. Beckmann, Nicolas. 2019. “Drug Policy in an Era of Normative Change: Prohibition and Harm Reduction in Uruguay, Ecuador, and Peru”. Disertación doctoral, Florida International University, Estados Unidos.
7. Bewley-Taylor, David. R. 2003. “The American Crusade: The Internationalization of Drug Prohibition”. *Addiction Research & Theory* 11 (2): 71-81. <https://doi.org/10.1080/1606635021000021377>
8. Bewley-Taylor, David R. y Martin Jelsma. 2016. “UNGASS 2016: A Broken or B-R-O-A-D Consensus?”. Transnational Institute, Amsterdam. Drug Policy Briefing 45. Consultado el 24 de abril de 2021. <https://www.tni.org/es/node/23116>
9. Borda Guzmán, Sandra. 2002. “Una aproximación constructivista a la guerra estadounidense en contra de las drogas”. *Colombia Internacional* 54: 73-102. <https://doi.org/10.7440/colombiaint54.2002.03>
10. Campos, Isaac. 2012. *Home Grown: Marijuana and the Origins of Mexico's War on Drugs*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
11. Carpenter, Tad Galen. 2003. *Bad Neighbor Policy: Washington's Futile War on Drugs in Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
12. Castro, Guzmán. 2015. “Narcotizando la Guerra Fría: orígenes históricos del control de drogas en Uruguay”. *Contemporánea: Historia y Problemas del Siglo XX* 6 (6): 83-102.
13. Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (CLSDD). 2009. “Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma”. CLSDD. Consultado el 13 de agosto de 2020. http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/planesNacionales/docs/Drogas%20y%20Democracia.%20Hacia%20un%20cambio%20de%20paradigma.pdf
14. Commission on Narcotic Drugs (CND). 2008. “Res. 51/2. Strengthening Cooperation between the United Nations Office on Drugs and Crime and other United Nations Entities for the Promotion of Human Rights in the Implementation of the International Drug Control Treaties”. United Nations. Consultado el 13 de octubre de 2020. https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Drug_Resolutions/2000-2009/2008/CND_Res-2008-12e.pdf

15. Congresso Nacional da República do Brasil. 1998. "Lei Nº 9.714 de 25 de novembro de 1998. D.O.U. de 26.11.1998". Gov.br. Consultado el 24 de abril de 2021. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19714.htm
16. Cué, Carlos E. 2016. "Macri aprueba un decreto que permite derribar aviones del narco". *El País*, 21 de enero. https://elpais.com/internacional/2016/01/20/argentina/1453307002_112304.html
17. Dammert, Lucía. 2009. "Drogas e inseguridad en América Latina: una relación compleja". *Nueva Sociedad* 222: 112-131.
18. Durán-Martínez, Angélica. 2017. "Drug Trafficking and Drug Policies in the Americas: Change, Continuity and Challenges". *Latin American Politics and Society* 59 (2): 145-153.
19. Einstein, Stan. 2007. "Harm and Risk Reduction: History, Theories, Issues, and Implications". *Substance Use & Misuse* 42 (2-3): 257-265. <https://doi.org/10.1080/10826080601141990>
20. Erpul, Onur. 2018. "Updating the Culture of Strategic Cultural Studies". Ponencia presentada en el congreso anual de la International Studies Association. San Francisco, Estados Unidos.
21. Finnemore, Martha y Kathryn Sikking. 1998. "International Norm Dynamics and Political Change." *International Organization* 52 (4): 887-917.
22. Garat, Guillermo. 2012. *Marihuana y otras yerbas*. Montevideo: Debate.
23. Garat, Guillermo. 2016. "Uruguay: A Way to Regulate the Cannabis Market". En *Drug Policies and the Politics of Drugs in the Americas*, editado por Beatriz Caiuby Labate, Clancy Cavnar y Thiago Rodrigues, 209-226. Cham: Springer International Publishing.
24. Garzón, Juan Carlos y Luciana Pol. 2015. "El elefante en la habitación: drogas y derechos humanos en América Latina". *Sur - Revista Internacional de Derechos Humanos* 12 (21): 1-8.
25. Global Commission on Drug Policy (GCDP). 2015. "Mission and History". GCDP. Consultado el 13 de octubre de 2020. <http://www.globalcommissionondrugs.org/about-usmission-and-history>
26. "Gobierno anuncia 'tolerancia cero' a tenencia de heroína y fija nuevas penas". 2015. *El Comercio*, 5 de septiembre. <https://www.elcomercio.com/actualidad/gobierno-anuncia-tolerancia-cero-tenencia.html>
27. Gobiernos de Colombia, Guatemala y México. 2012. "Declaración conjunta". Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de México. Consultado el 13 de octubre de 2020. https://mision.sre.gob.mx/onu/images/dec_con_drogas_esp.pdf
28. Gootenberg, Paul. 2008. *Andean Cocaine: The Making of a Global Drug*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
29. Gootenberg, Paul. 2017. "Cocaine Histories and Diverging Drug War Politics in Bolivia, Colombia, and Peru". *A Contracorriente* 15 (1): 1-35.
30. Gootenberg, Paul e Isaac Campos. 2015. "Towards a New Drug History of Latin America: A Research Frontier at the Center of Debates". *Hispanic American Historical Review* 95 (1): 1-35.
31. International Drug Policy Consortium (IDPC). 2016. "The UNGASS on the World Drug Problem: Report of Proceedings". IDPC. Consultado el 13 de octubre de 2020, <https://idpc.net/publications/2016/09/the-ungass-on-the-world-drug-problem-report-of-proceedings>
32. Isikoff, Michael. 1989. "Drug Plan Allows Use of Military". *Washington Post*, 10 de septiembre. <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1989/09/10/drug-plan-allows-use-of-military/e5093198-7d79-4301-a1ea-529d393672cc/>
33. Jácome, Ana Isabel y Carla Álvarez Velasco. 2016. "Ecuador: The Evolution of Drug Policies in the Middle of the World". En *Drug Policies and the Politics of Drugs in the Americas*, editado por Beatriz Caiuby Labate, Clancy Cavnar y Thiago Rodrigues, 71-86. Cham: Springer International Publishing.
34. Mahoney, James y Daniel Schleuser. 2006. "Historical Context and Path Dependence". En *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, editado por Robert E. Gooding y Charles Tilly, 454-471. Oxford: Oxford University Press.
35. Mangelinekx, Jérôme. 2017. *Lucha contra las drogas en el Perú: una batalla perdida*. Lima: Editorial UPC.
36. Manzano, Valeria. 2015. "The Creation of a Social Problem: Youth Culture, Drugs, and Politics in Cold War Argentina". *Hispanic American Historical Review* 95 (1): 37-69. <https://doi.org/10.1215/00182168-2836904>
37. "Mauricio Macri declara la guerra al narcotráfico en Argentina". 2016. *El País*, 30 de octubre. https://elpais.com/internacional/2016/08/30/argentina/1472580597_174995.html
38. McAllister, William B. 1999. *Drug Diplomacy in the Twentieth Century: An International History*. Londres; Nueva York: Routledge.
39. Molano Cruz, Giovani. 2017. "A View from the South: The Global Creation of the War on Drugs". *Contexto Internacional* 39 (3): 633-653. <https://doi.org/10.1590/so102-8529.2017390300009>

40. Molano Cruz, Giovanni. 2019. "La gobernanza global de las drogas: normas elaboradas para proteger unos usos y eliminar otros". *Análisis Político* 95: 144-162. <https://doi.org/10.15446/anol.v32n95.80981>
41. "Mujica también llamó la atención de los medios chilenos". 2013. *El Observador*, 2 de febrero. <https://www.elobservador.com.uy/nota/mujica-tambien-llamo-la-atencion-de-los-medios-chilenos-20132213170>
42. Organización de los Estados Americanos (OEA). 2013a. "El problema de las drogas en las Américas". Cídad. Consultado el 13 de octubre de 2020. http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/drogas/elinforme/default_spa.asp
43. Organización de los Estados Americanos (OEA). 2013b. "Escenarios para el problema de drogas en las Américas 2013-2025". ODC. Consultado el 13 de octubre de 2020. <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/destacados/CO031032013-informe-escenarios-.pdf>
44. Paladines, Jorge Vicente. 2016. "En busca de la prevención perdida: reforma y contrarreforma de la política de drogas en Ecuador". FES-Ildis. Consultado el 13 de octubre de 2020. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/12566.pdf>
45. Pérez Molina, Otto. 2012. "We Have to Find New Solutions to Latin America's Drugs Nightmare." *The Guardian*, 7 de abril. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2012/apr/07/latin-america-drugs-nightmare>
46. Pérez Ricart, Carlos A. 2018. "El papel de la DEA en la emergencia del campo policial antidrogas en América Latina". *Foro Internacional* 231: 5-48. <https://doi.org/10.24201/1.v58i1.2483>
47. Presidencia de Colombia. 2017. "Palabras del Presidente Juan Manuel Santos ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en el 72o Período de Sesiones Ordinarias". Presidencia de la República de Colombia. Consultado el 13 de octubre de 2020. <http://es.presidencia.gov.co/discursos/170919-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-ante-la-Asamblea-General-de-las-Naciones-Unidas-en-el-72-periodo-de-sesiones-ordinarias>
48. Quiliconi, Cintia y Renato Rivera. 2019. "Ideology and Leadership in Regional Cooperation: The Case of the Defense and the World against Drugs Councils in Unasur". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 28 (1): 219-248.
49. Robayo, Leopoldo. 2005. "Relaciones Ecuador Estados Unidos: presidencia de Rodrigo Borja". En *Las relaciones Ecuador-Estados Unidos en 25 años de democracia*, editado por Javier Ponce Leiva, 89-112. Quito: Abya-Yala; Flacso.
50. Rodrigues, Thiago y Beatriz Caiuby Labate. 2016. "Prohibition and the War on Drugs in the Americas: An Analytical Approach". En *Drug Policies and the Politics of Drugs in the Americas*, editado por Beatriz Caiuby Labate, Clancy Cavnar y Thiago Rodrigues, 11-32. Cham: Springer International Publishing.
51. Senado y Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay. 1998. "Ley N° 17.016. Publicada D.O. 28 Oct./998 - N° 25142". Cídad. Consultado el 24 de abril de 2021. http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/legislations/PDF/UY/ley_17016.pdf
52. "Severas críticas genera la actitud estadounidense de recortar ayuda antidrogas". 1994. *El Comercio*, 31 de mayo, A5.
53. "Si no hay cultivos alternos a la coca puede estallar guerra civil". 1990. *La República*, 27 de octubre, 2.
54. The White House. 1986. "National Security Decision Directive 221: Narcotics and National Security". Homeland Security Digital Library. Consultado el 24 de abril de 2021. <https://www.hsdl.org/?abstract&did=463177>
55. Thoumi, Francisco E. 2011. "Sueños de reformas de las políticas contra las drogas y del Régimen Internacional de Control de Drogas". Friedrich Ebert Stiftung. Consultado el 24 de abril de 2021. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/08461.pdf>
56. Tokatlian, Juan Gabriel. 1997. *En el límite: la (torpe) norteamericanización de la guerra contra las drogas*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
57. Towns, Ann E. 2010. *Women and States: Norms and Hierarchies in International Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
58. United Nations. 1961. "Single Convention on Narcotic Drugs". UNODC. Consultado el 24 de abril de 2021. https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_en.pdf
59. United Nations. 1984. "Letter Dated 84/10/02 from the Permanent Representatives of Argentina, Bolivia, Brazil, Colombia, Ecuador, Peru and Venezuela to the United Nations Addressed to the Secretary-General. A/39.551". UN Digital Library. Consultado el 24 de abril de 2021. <https://digitallibrary.un.org/record/71241?ln=es>
60. United Nations. 1988. "United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances". UNODC. Consultado el 24 de abril de 2021. https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf
61. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). 2010. "Drug Control, Crime Prevention and Criminal Justice: A Human Rights Perspective. E/CN.7/2010/CRP.6 and E/CN.15/2010/CRP.1". UNODC. Consultado el 13 de octubre de 2020. https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/CCPCJ_19/E-CN15-2010-CRP1_E-CN7-2010-CRP6/E-CN15-2010-CRP1_E-CN7-2010-CRP6.pdf
62. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). 2012. "UNODC and the Protection of Human Rights. Position Paper". UNODC. Consultado el 13 de octubre de 2020. https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC_Human_rights_position_paper_2012.pdf
63. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). 2018. *World Drug Report 2018, Booklet 2: Global Overview of Drug Demand and Supply, Latest Trends, Cross-cutting Issues*. Viena: UNODC. Consultado el 24 de abril de 2021. https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_Booklet_2_GLOBAL.pdf
64. Wilches, Julián. 2016. "Unasur y la visión regional de drogas". IDPC. Consultado el 22 de febrero de 2021. <https://idpc.net/es/publicaciones/2016/10/unasur-y-la-vision-regional-de-las-drogas>

Archivos

65. Archivo Histórico-Diplomático (AHD) del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay (MREROU). Montevideo, Uruguay.
66. Archivo Biblioteca Juan León Mera. Asamblea Nacional de la República del Ecuador. Quito, Ecuador.

Nicolas Alexander Beckmann

Ph. D. en Relaciones Internacionales por Florida International University, Estados Unidos. Docente interno e investigador de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana, sede Medellín, Colombia, y miembro del Grupo de Investigación Estudios Políticos de la misma universidad. Últimas publicaciones: "The Fragmentation of a Discipline: How Diversity Elevates and Undermines IR's Normative Potential". *OASIS* 32: 11-28, 2020; "Inter-American Relations in the Age of Trump: How the U. S. Is Losing Its Grip on Its Volatile 'Backyard'". *Perceptions Journal of International Affairs* 24 (1): 83-104, 2019. nicolas.beckmann@upb.edu.co

