



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

REPÚBLICA DEL ECUADOR
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES JOSÉ PERALTA
MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES. MENCIÓN POLÍTICA
EXTERIOR 2014-2016

TEMA:

UNASUR, ECUADOR Y EL ORDEN MUNDIAL:
POLÍTICA INTERNACIONAL DE DROGAS 2007-2015

Tesis para optar al título de Máster en Relaciones Internacionales y Diplomacia.
Mención Política Exterior.

Autor: Diego Vintimilla Jarrín
Director: Ph.D (c). Milton Reyes

Quito, enero de 2018

ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los veinticuatro días del mes de enero del año dos mil dieciocho, **DIEGO ARMANDO VINTIMILLA JARRÍN**, portador de el numero de cédula: 0104551049, **EGRESADO DE LA MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA CON MENCIÓN EN POLÍTICA EXTERIOR 2014-2016**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema: **"UNASUR, ECUADOR Y EL ORDEN MUNDIAL: POLÍTICA INTERNACIONAL DE DROGAS 2007-2015"**, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de **MAGÍSTER EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA CON MENCIÓN EN POLÍTICA EXTERIOR**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

| | |
|---------------------|------|
| Promedio Académico: | 9.15 |
| Tesis Escrita: | 8.54 |
| Grado Oral: | 8.50 |

Nota Final Promedio: 8.83

En consecuencia, **DIEGO ARMANDO VINTIMILLA JARRÍN**, se ha hecho acreedor al título mencionado.

Para constancia firman:

Dr. Mauricio Bustamante
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL

Dra. Katalina Barreiro
MIEMBRO

Dr. Diego Pérez
MIEMBRO

Abg. José Luis Jaramillo
Director de Secretaría General

AUTORÍA

Yo, Diego Armando Vintimilla Jarrín, con CC 0104551049, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad del autor del trabajo de titulación.

Quito, enero de 2018.



Firma

CC: 0104551049

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, enero de 2018



FIRMA

DIEGO ARMANDO VINTIMILLA JARRÍN

CC: 0104551049

Resumen ejecutivo / Abstract:

La política de drogas del Estado Ecuatoriano ha presentado modificaciones estructurales –no exentas de contradicciones– durante el periodo 2007-2015, expresadas tanto en su política local, como en su política exterior. Estos cambios han estado condicionados por el funcionamiento de una *estructura histórica* hegemónica, liderada por los EEUU y su denominada ‘guerra contra las drogas’, que ha marcado la pauta del desarrollo de la política internacional.

La constitución de Unasur como espacio regional de construcción de nuevos sentidos de la política regional sobre drogas, supone la generación de un campo de disputa de la política internacional, la misma que se halla condicionada por un contexto histórico concreto, en el que se desarrollan relaciones dialécticas entre la política del organismo y la política de sus estados miembros. El objeto de nuestra investigación será identificar las maneras en que las relaciones Unasur-Ecuador se han desarrollado.

The drug policy of the Ecuadorian State, during the period 2007-2015, has passed through structural modifications – not exempt from contradictions – which are expressed both in its local policy and in its foreign policy. These changes have been conditioned by the action of a hegemonic *historical bloc* lead by the US and its so-called "war on drugs" that has set the path for the development of international politics.

The constitution of Unasur as a regional space for the construction of new meanings in the regional drug policy, supposes the configuration of a new field of dispute for the international politics. Furthermore, this process is conditioned by a concrete historical context in which dialectic relations are developed between the policy of the organism and the policy of its member states. The object of our research will be to identify the ways in which the Unasur-Ecuadorian State relations have been developed.

Palabras clave: Política; Drogas; Unasur; Ecuador; Teoría Crítica; Seguridad.

Keywords: Politics; Drugs; Unasur; Ecuador; Critical Theory; Security.

Dedicatoria

A Virginia, mi posible.

A Paúl, mi camarada.

A Camilo, Alicia, Pedro, mi vida.

A todas las víctimas de la política de drogas.

Agradecimiento

Mi profundo agradecimiento a Milton Reyes por el apoyo durante la investigación como director de tesis, sin sus criterios esta investigación no hubiese sido posible.

A mis maestros Norberto Emmerich, Roxana Arroyo y Sergio Martín, por fomentar el estudio de las Relaciones Internacionales como un mecanismo transformador de la realidad.

Agradezco el tiempo, la apertura y la información entregada por los informantes calificados para este trabajo, así como a todas las personas que contribuyeron en la investigación.

Índice general

| | |
|--|-----|
| Resumen ejecutivo / Abstract:..... | 5 |
| Dedicatoria | 7 |
| Agradecimiento | 8 |
| Índice general | 9 |
| Glosario de siglas. | 9 |
| Prefacio | 10 |
| Introducción: | 13 |
| Objetivo general: | 14 |
| Objetivos específicos: | 14 |
| Propuesta metodológica. | 14 |
| Estructura capitular. | 16 |
| Capítulo 1. Marco Teórico: Aproximaciones teóricas a la política de drogas. | 17 |
| Capítulo 2. ONU, OEA y Unasur, un repaso histórico de la política de drogas en los organismos internacionales..... | 31 |
| <i>La ‘guerra contra las drogas’</i> | 31 |
| <i>La ONU y la política de drogas.</i> | 39 |
| <i>La OEA y la política de drogas.</i> | 42 |
| <i>Las críticas a la “guerra contra las drogas”</i> | 45 |
| <i>Críticas desde fuera de los EEUU y desde la academia.</i> | 46 |
| <i>Críticas a la política de drogas de la OEA.</i> | 56 |
| <i>La Constitución de Unasur.</i> | 58 |
| Capítulo 3. La política de drogas del Estado Ecuatoriano y su participación en la agenda regional sobre drogas en Unasur. | 68 |
| <i>Contexto previo (1991-2006).</i> | 68 |
| <i>Administración de Rafael Correa (2007 – 2015).</i> | 71 |
| <i>La participación del Ecuador en la construcción del CSPMD.</i> | 87 |
| Capítulo 4. Unasur y el orden mundial. | 93 |
| Capítulo 5. Conclusiones..... | 101 |
| Bibliografía. | 111 |

Glosario de siglas.

- ATPDEA.-** Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga, en inglés Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act
- CELAC .-** Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
- CICAD.-** Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
- COIP.-** Código Orgánico Integral Penal
- CONSEP.-** Consejo de Sustancia Estupefacientes y Psicotrópicas
- CSPMD.-** Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas
- DEA.-** Administración para el Control de Drogas, en inglés Drug Enforcement Administration
- ECOSOC.-** Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
- FMI.-** Fondo Monetario Internacional
- FOL.-** Puesto de Operaciones de Avanzada, en inglés Forward Operating Location
- JIFE.-** Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes
- OMS.-** Organización Mundial de la Salud
- ONU.-** Organización de las Naciones Unidas
- TLC.-** Tratado de Libre Comercio
- UNGASS.-** Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en inglés United Nations General Assembly Special Session
- UNODC.-** Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito, en inglés United Nations Office on Drugs and Crime

Prefacio

La progresiva incorporación de la problemática de las drogas en la agenda de los organismos internacionales, y la consecuente promulgación de instrumentos internacionales, pactos y convenciones al respecto, así como la persistencia de discursos oficiales que lo abordan como una problemática a resolverse mediante su combate, más exactamente la guerra, dan cuenta de la existencia de una estrategia sobre las drogas, que intenta impactar globalmente; la misma que se expresa públicamente a través de acciones desde los Estados. Además, los mecanismos que se han utilizado para el control de las drogas implícitamente indican la existencia de una estrategia de intervención en función de los intereses geopolíticos de las potencias hegemónicas, que se viabilizan mediante el discurso de las drogas, pero que se operativizan mediante el control del territorio, el uso de la violencia y el fortalecimiento de las capacidades de vigilancia estatal.

Estudios académicos como, “Asumiendo el control” (Global Commission on Drug Policy, 2014) o “Acabando con la Guerra contra las drogas” (LSE Ideas, 2014), señalan que la respuesta de los estados al problema de las drogas ha sido insuficiente y equivocada por su correspondencia a una estrategia global errada, razón por la que han ido en aumento voces críticas que han elaborado y presentado propuestas alternativas a la denominada ‘guerra contras las drogas’, las mismas que se han puesto en la discusión política y pública.

No obstante, las interrogantes se amplían cuando se analizan las drogas desde un enfoque político, en el que no solo intervienen los aspectos vinculados a su producción, comercialización y consumo, sino que se plantean teorías políticas de las drogas como un instrumento de intervención geopolítica, como herramienta para la perpetuación de un sistema global hegemónico basado en la acumulación de capital, pero también de la desposesión y exclusión social de grandes colectivos humanos.

Por su parte, históricamente la acción política del Estado ecuatoriano respecto a las drogas se ha correspondido, en mayor o menor grado, a estrategias globales y a presiones externas a cambio de ciertas preferencias comerciales, tales como el Sistema de Preferencias

Arancelarias, ATPDEA por sus siglas en inglés, o la suscripción del Convenio sobre la Base de Manta, a cambio de créditos del FMI.

Con estos antecedentes, bajo la administración de Rafael Correa observamos una serie de modificaciones de la política de drogas, que se expresan en el discurso político del Presidente y en la Constitución 2008, que marca un cambio en la orientación de la política pública respecto a los usuarios/consumidores de drogas y que provoca una serie de políticas a favor de los mismos. Por otra parte, la ley que deriva de este nuevo marco constitucional, aprobada en 2015, así como otros instrumentos normativos y políticas públicas presentan contradicciones respecto al enfoque hacia el sujeto consumidor y además reorienta la acción del Estado respecto a las drogas hacia un enfoque punitivo, desde el derecho penal, hacia los portadores-expendedores de drogas en mínima y mediana escala.

Las decisiones que el Estado Ecuatoriano ha tomado en los últimos años, dan cuenta de una reorientación de las políticas para el abordaje del fenómeno de las drogas; hechos que coinciden temporalmente con el proceso de discusión y posterior constitución de la Unión de Naciones Suramericanas, Unasur (2007-2009), y específicamente del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, CSPMD (2009); siendo esto una clara expresión de una posición alternativa desde Unasur, que como organismo multilateral regional suramericano ha procurado generar un abordaje integral a la problemática de las drogas (UNASUR, 2015). Una posición que responde a la voluntad política de los estados de proponer nuevos enfoques, pero que también obedece a las circunstancias político-económicas-históricas de la región y que permite observar la articulación y relación indisoluble que existe entre lo local, lo regional y lo internacional.

Ernesto Samper, Secretario General de Unasur manifiesta que: “La política prohibicionista acaba de cumplir 100 años y seguimos pensando que haciendo lo mismo van a cambiar las cosas. Se debe gestar una nueva política de lucha contra las drogas” (Samper, 2016). Afirmación que refleja una intencionalidad expresa de modificar, desde este organismo regional, el tratamiento de las drogas. Considerando que el Estado Ecuatoriano en la administración del Presidente Rafael Correa fue uno de los auspiciantes de la creación de

Unasur es posible establecer, o al menos suponer, la existencia de procesos relacionales entre lo que Unasur discute como políticas regionales y lo que el Estado Ecuatoriano aplica como políticas públicas.

Las diversas aproximaciones al problema de las drogas que hoy se discuten y aplican son también la expresión de unas capacidades concretas que los Estados construyen, como sujetos dentro de las relaciones internacionales, para participar en la política internacional; es decir la forma en la que se trata la problemática de drogas es también la expresión del ejercicio del poder de los Estados que disputan sus posiciones al interior de los organismos multilaterales. Este funcionamiento concreto basado en posiciones y acciones compartidas, desde la teoría crítica, podemos denominarlos “estructuras históricas” como las denomina Robert Cox (1993), las cuales ejercen posiciones hegemónicas durante un momento histórico concreto, pero que enfrentan a otras posiciones alternativas que pretenden también configurarse en una nueva “estructura histórica”. Desde esa perspectiva, Unasur es, o pretende ser, un espacio contenedor de propuestas antagónicas a la posición hegemónica de la guerra contra las drogas de los EEUU que se ha mantenido históricamente en la ONU y la OEA.

Finalmente la comprensión del orden mundial actual requiere identificar los elementos que ponen en marcha el complejo entramado de las relaciones internacionales, en el cual las dinámicas regionales adquieren especial relevancia por el esquema de división funcional de ese orden mundial, donde los bloques geográficos actúan en función de contextos específicos y particulares sin detrimento del esquema global. Desde los estudios críticos de seguridad encontramos aportes significativos para dicho propósito que, además, vinculan este esquema de grupos regionales con la seguridad como categoría central de las relaciones internacionales en el momento histórico que hoy vivimos.

Introducción:

La guerra contra las drogas como única estrategia continental y global para enfrentar la problemática de las drogas, en las últimas cuatro décadas, no es fruto de la casualidad, sino refleja la existencia de una capacidad hegemónica de los EEUU, como impulsor de dicha estrategia, para implementarla extraterritorialmente tanto desde su política exterior, como también desde las agendas de los organismos multilaterales –ONU y OEA–. Por lo que no resulta casual que un organismo regional como Unasur, en el que no participan los EEUU, proponga una estrategia alternativa.

Por lo anteriormente señalado es preciso identificar los hechos políticos como resultado de la interacción entre sujetos en función de objetivos políticos y observar las motivaciones y causas, las mismas que obedecen a contextos históricos concretos en los que se desarrollan, interactúan y disputan los sujetos. Es por ello que para este trabajo se ha establecido como pregunta central de investigación la siguiente: ¿Cómo se desarrollan las relaciones entre la política regional sobre las drogas de Unasur y la política de drogas del Estado ecuatoriano en el contexto del orden mundial vigente?

Con las consideraciones antes expuestas resulta ineludible, para responder nuestra interrogante, realizar un análisis histórico de las distintas propuestas con las que han sido abordadas las políticas de drogas a nivel global/regional/local, y observar la interrelación y condicionamientos que operan entre estas dentro del accionar político del Estado ecuatoriano. Así también es necesario utilizar categorías teóricas que permitan comprender el rol de los organismos regionales en el orden mundial y los mecanismos y dinámicas de su funcionamiento como parte de las relaciones internacionales.

Bajo estas consideraciones previas, a manera de hipótesis para nuestro trabajo, señalamos que la constitución del CSPMD de Unasur responde a la necesidad de los Estados suramericanos -en el caso particular de estudio, el Estado ecuatoriano- de construir una agenda regional propia para el tratamiento de las drogas, que a la postre configura también una agenda regional de seguridad como respuesta a la guerra contra las drogas propuesta por

los EEUU. La posibilidad de una agenda regional en materia de drogas se halla condicionada por el funcionamiento de Unasur como estructura histórica alternativa que se viabilice como un complejo regional de seguridad, que a su vez establece un marco relacional entre el funcionamiento de la estructura regional y los Estados que la conforman.

Por estas razones, los objetivos planteados para este trabajo son:

Objetivo general:

- Identificar las relaciones entre la política regional sobre drogas de Unasur y la política de drogas del Estado Ecuatoriano en el marco del actual orden mundial.

Objetivos específicos:

- Analizar históricamente la discusión sobre el tema drogas en ONU, OEA y Unasur para establecer sus diferencias, tomando como referencia la política de “guerra contra las drogas” de los EEUU.
- Analizar el proceso de discusión y constitución de la agenda regional sobre las drogas de Unasur y la participación del Estado Ecuatoriano.
- Identificar los elementos relacionales entre la política de drogas vigente del Estado Ecuatoriano y la agenda regional sobre las drogas de Unasur.
- Analizar el desarrollo de Unasur a partir de la Teoría Crítica de las Relaciones Internacionales y la Teoría de los Complejos Regionales de Seguridad.

Propuesta metodológica.

En función del tema propuesto la línea de investigación corresponde a la rama de relaciones internacionales y de acuerdo a los datos que pretendemos conocer y por el carácter propio de las ciencias sociales, metodológicamente utilizaremos un enfoque cualitativo, a partir del cual identificaremos los siguientes elementos: *capacidades materiales; ideas; instituciones*

que constituyen una “estructura histórica” tal como corresponde a la propuesta del método de las estructuras históricas propuesto por Cox (1993).

Basados en esta propuesta metodológica pretendemos identificar los rasgos característicos de la agenda regional sobre las drogas de Unasur como elementos diferenciadores respecto a ONU y OEA, a partir de lo cual podemos establecer a Unasur como estructura histórica rival de la existente previa a su creación, y en tanto “estructura limitada” observaremos las influencias y relaciones que esta mantiene con la política del Estado Ecuatoriano; para lo cual utilizaremos, en primer momento el método histórico para establecer las circunstancias temporales en las que suscitaron determinados acuerdos políticos respecto a las drogas.

Posteriormente utilizaremos el método analítico para aplicar de manera interrelacional las categorías de la Teoría Crítica de las Relaciones Internacionales, la Doctrina de Seguridad de la Escuela de Copenhague y la Teoría de los Complejos Regionales de Seguridad, que en su conjunto serán el sustento teórico de la investigación para desarrollar la pregunta central de nuestro planteamiento y cumplir con los objetivos específicos.

Las técnicas con las que desarrollaremos nuestra propuesta metodológica serán en la recopilación y análisis documental como sustento teórico e histórico para las secciones pertinentes; mientras que utilizaremos entrevistas semiestructuradas a informantes calificados como material para la contrastación analítica frente a los recursos bibliográficos.

El rigor y la científicidad de este trabajo radicarán en el análisis de fenómenos concretos a través de categorías sustentadas en una base epistemológica para comprender el problema en cuestión en su proceso concreto dentro del orden mundial como escenario del desarrollo de las relaciones internacionales propuesto por la teoría crítica. En este sentido, observaremos la ‘guerra contra las drogas’ y también lo que llamaremos ‘nueva política de drogas’ en clave securitización/desecuritización, y analizaremos el rol de Unasur respecto a la posibilidad de una nueva política de drogas para la región desde la categoría de las estructuras históricas y los complejos regionales de seguridad.

Estructura capitular.

La presente investigación consta de cinco capítulos, organizados de la siguiente forma:

El capítulo 1, *“Marco Teórico: Aproximaciones teóricas a la política de drogas”*, presenta un análisis de la política de drogas desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales contrastando con las categorías propuestas por el Método de Estructuras Históricas desde la Teoría Crítica de Cox, el modelo de seguridad en la globalización de la Escuela de Copenhague y los Complejos Regionales de Seguridad de Buzan y Wæver.

El capítulo 2, *“ONU, OEA y Unasur, un repaso histórico de la política de drogas en los organismos internacionales”*, realiza una revisión histórica de la discusión sobre las drogas en los mencionados organismos internacionales, tomando como antecedente la estrategia de ‘guerra contra las drogas’ de los EEUU como elemento fundamental para la comprensión del desarrollo de la estrategia de drogas convenida en ONU y OEA, y la respuesta que regionalmente se pretende generar, al respecto, desde Unasur como expresión del progresivo desarrollo de posiciones críticas a la guerra contra las drogas. Finalmente analizamos la incidencia de Unasur, específicamente el CSPMD, en la agenda regional sobre las drogas.

El capítulo 3, *“La política de drogas del Estado Ecuatoriano y su participación en la agenda regional sobre drogas en Unasur”*, analiza las decisiones del gobierno ecuatoriano para el tratamiento de las drogas en el periodo 2007-2015 y presenta la posición oficial del Ecuador al interior de Unasur.

El capítulo 4, *“Unasur y el orden mundial”*, presenta un análisis de Unasur y su rol dentro del orden mundial desde el planteamiento de las estructuras históricas, y como el tratamiento de la política de drogas opera desde la propuesta de los complejos regionales de seguridad.

El capítulo 5 *“Conclusiones”*, presenta las reflexiones finales como respuesta a la pregunta central de esta investigación y otras consideraciones adicionales que sustentan nuestras afirmaciones.

Capítulo 1. Marco Teórico: Aproximaciones teóricas a la política de drogas.

El presente análisis parte de la Teoría Crítica de las Relaciones Internacionales de Robert Cox, que como el autor señala: “La teoría siempre es para alguien y tienen algún propósito. Todas las teorías tienen una perspectiva. Las perspectivas derivan de una posición en el tiempo y en el espacio, específicamente tiempo y espacio social y político” (Cox, 1993: 124), con lo que se evidencia un anclaje histórico, que no determinismo, que condiciona los márgenes de maniobra de los estados en función del orden mundial.

La Teoría Crítica de Cox permite comprender las relaciones internacionales y su incidencia en la política interna de los estados como un todo articulado, tanto en lo político como en lo histórico; articulación que se desarrolla en escenarios cambiantes, tanto lo que refiere a las instituciones, como en las relaciones sociales y de poder (Cox, 1993). Con lo cual podemos aproximarnos a las posibles respuestas a nuestra pregunta central respecto a la relación de la Unasur y la política del Estado ecuatoriano; además permitirá abordar la interrelación dinámica entre Estado y organismo multilateral, en su contexto histórico-político que supere las visiones unidireccionales y lineales de las relaciones internacionales.

Consideramos que la teoría crítica permite comprender históricamente el desarrollo de las decisiones del Estado, no solamente como ejercicio interpretativo, sino también para establecer posibilidades alternativas. Tal como Cox señala:

La teoría crítica entonces contiene un elemento de utopía, en el sentido de que puede representar una descripción coherente de un orden alternativo, pero su carácter utópico es restringido por su comprensión de los procesos históricos. Debe negar alternativas improbables, del mismo modo que rechaza la permanencia del orden existente. En ese sentido, la teoría crítica puede ser una guía para la acción estratégica con el fin de lograr un orden alternativo (Cox, 1993:128).

El planteamiento teórico de Cox (1993) propone un enfoque analítico de las Relaciones Internacionales que no solamente pretende comprender el desarrollo de los sucesos o interpretar los elementos que configuran un fenómeno concreto; su propuesta de Teoría

Critica toma un hecho concreto para, a partir de este, comprender estructuralmente el desarrollo histórico de las condiciones concretas que configuran el orden mundial realmente existente y observar, de esta forma, los procesos continuos y dialecticos que posibilitan el ordenamiento mundial vigente y también los elementos que surgen como antítesis superadoras.

Los planteamientos de Cox permiten identificar y comprender las posibilidades reales, dentro de un marco concreto, en las que se desarrollan las relaciones internacionales y las consecuencias de estas en las demás aristas del desarrollo de la sociedad.

La comprensión de que la acción nunca es absolutamente libre, sino que tiene lugar dentro de un marco que constituye su problemática. La teoría crítica debería empezar con este marco, lo que significa comenzar con una investigación histórica o una apreciación de la experiencia humana que impulsa la necesidad de la teoría. (Cox, 1993:140)

Dichos límites para la acción, son lo que Cox denomina *Estructuras Históricas*, las mismas que deben entenderse como “una combinación particular de modelos de pensamiento, condiciones materiales e instituciones humanas que tienen cierta coherencia entre sus elementos (Cox, 1993:141)”; sin que estas sean interpretadas como marcos deterministas de la acción, sino como elementos que constituyen el contexto para el desarrollo de los procesos sociales. Dicho de otra manera las *estructuras históricas* estarían conformadas por la interrelación compleja e histórica de: capacidades materiales, ideas e instituciones (Cox, 1993: 142). Tal como señala el autor: “El método de las estructuras históricas representa lo que pueden ser llamadas totalidades limitadas. La estructura histórica no representa el mundo global, sino más bien una particular esfera de la actividad humana en su totalidad históricamente localizada” (Cox, 1993:146).

Desde nuestra perspectiva, el método de las estructuras históricas desarrollado por Cox es pertinente para el análisis propuesto, pues permite estudiar el desarrollo histórico de la política de drogas del Estado Ecuatoriano en el periodo 2007-2015, que discurre paralelamente al desarrollo de la política regional de Unasur al respecto; con lo cual es posible observar el proceso dinámico de influencia bidireccional. Además, la propuesta de

Cox nos ofrece un marco interpretativo dinámico -capacidades materiales, ideas e instituciones- lo cual permite comprender el proceso concreto de las relaciones Ecuador-Unasur como un conjunto en función de la realidad concreta con sus limitaciones materiales y políticas tanto internas como externas que definen los márgenes de maniobra dentro del orden mundial.

Estos conjuntos de variables, que conforman las estructuras históricas, intervienen en el desarrollo de los fenómenos y se presentan en un momento histórico y, por lo tanto, son el resultado de un proceso dialéctico mediante el cual los estadios históricos se configuran a partir del conflicto y su superación. Así la teoría crítica rechaza las pretensiones de estabilidad sistémica, que no es más que un *sesgo sistémico* como advierte Cox (1993:140)

De esta forma, quien analiza un fenómeno determinado desde la Teoría Crítica no cuenta con un patrón absoluto y estático que pueda aplicarse atemporalmente, sino que cuenta con la teoría como un instrumento guía para comprender las circunstancias históricas y los elementos estructurales que intervienen en la forma como se presenta en problema que se estudia. Así el problema estudiado es un punto de partida para observar el ordenamiento mundial; una vez que se comprende el mismo se puede inferir una serie de posibilidades superadoras del problema o fenómeno concreto.

Desde la propuesta de Cox, las relaciones internacionales no pueden ser estudiadas abstraídas de otros niveles de acción, por lo que es preciso analizar: relaciones de producción, relaciones sociales desde los Estados y órdenes mundiales (Cox, 1993: 147).

Los tres niveles están interrelacionados. Los cambios en la organización de la producción generan nuevas fuerzas sociales, las cuales, a su turno, provocan cambios en la estructura de los Estados; a su vez, la generalización de los cambios en la estructura de los Estados altera la problemática del orden mundial (Cox, 1993: 147).

El método de Cox, comprende a la estructura histórica como la interrelación de *capacidades materiales, ideas y instituciones* que se expresan concretamente en las relaciones entre *fuerzas sociales, formas de Estado y órdenes mundiales* (Cox, 1993: 149), lo que permite

comprender la conformación de dicha estructura como un proceso de disputa por el sentido histórico, y que a su vez refleja la existencia de relaciones conflictivas entre posiciones, entre las cuales la que consigue el control hegemónico -en el sentido gramsciano- (Cox, 1993: 193) es la que conseguirá también el funcionamiento de su estructura como la hegemónica.

La comprensión del comportamiento conflictivo entre las estructuras históricas, la disputa por la construcción de un sentido hegemónico como modelador del orden mundial permite también examinar las razones por las que históricamente cambian las posiciones teórico y prácticas para la interpretación de los fenómenos en el ámbito de las relaciones internacionales.

La progresiva transnacionalización del capitalismo, como estructura histórica hegemónica ha transnacionalizado también sus ideas e instituciones a partir de sus capacidades materiales, mediante el establecimiento de mecanismo multilaterales en los que participan los Estados en igualdad formal, pero donde ejerce predominio un actor determinado. En ese sentido podemos observar, como ejemplo paradigmático, la constitución de la Organización de las Naciones Unidas como el mecanismo multilateral modelador del vigente orden mundial basado en los conceptos de la racionalidad moderna occidental. En este sentido el análisis realizado por Mushakoji (1997) permite identificar, en concordancia con lo propuesto por Cox, el concurso relacionado de ideas – instituciones – capacidades para el establecimiento del orden mundial vigente.

El proceso de modernización no sólo eliminó instituciones para construir una sociedad "moderna" más racional. Desarrolló un nuevo discurso y deslegitimó todos los demás discursos. Este proceso epistemológico que guió la modernización de Europa se caracteriza por el desarrollo de un conjunto de conceptos universales formales que describen las realidades naturales y sociales, definen los objetivos y valores sociales y determinan las características de las instituciones y los regímenes.

Las instituciones contemporáneas de las relaciones multilaterales han sido por esta tendencia general. Como con otras organizaciones multilaterales, las estructuras y procesos del sistema de las Naciones Unidas se formulan en el discurso "racional" moderno. Las actividades de las Naciones Unidas se encuentran dirigidas hacia objetivos formalmente definidos en

términos de los valores occidentales modernos, sea la 'paz' definida como seguridad interestatal, el 'desarrollo' identificado con crecimiento industrial o los 'derechos humanos' formulados en derechos legales individualistas (Mushakoji, 1997: 84).¹

Respecto a las causas y formas en las que se ha desarrollado las relaciones internacionales y los escenarios que estas han creado han sido estudiadas por las distintas corrientes de las Relaciones Internacionales desde varios ejes analíticos: el realismo mediante el análisis del poder; el neorrealismo mediante la categoría del interés nacional, etc. Sin embargo en el siglo XXI esas categorías analíticas parecen incompletas o insuficientes cuando se observa una estructura histórica hegemónica capitalista en clave moderna, neoliberal y globalizada. En ese sentido, Orozco señala:

En los albores del siglo XXI la globalización se ha convertido en el escenario del nuevo orden mundial, influyendo con sus rasgos más destacados la actividad de todos los actores de ese escenario. Podríamos afirmar, sin riesgo a equivocarnos, que la globalización es el mundo en el que nos movemos, el marco general de nuestras relaciones y el contexto en el que se inscriben nuestras representaciones. Nos hallamos, por tanto, ante una nueva realidad internacional, caracterizada, entre otras cosas, por una conexión económica a nivel planetario, un movimiento constante de capitales, la extensión de la democracia como forma de gobierno, las transformaciones en los asuntos militares, la preocupación por el terrorismo internacional y el desgaste medioambiental o el desfase, cada vez más grande, entre ricos y pobres, todos estos son fenómenos que determinan el marco de relaciones sociales y las formas de comprensión del mundo de las personas.

Como ya hemos señalado anteriormente, todos ellos requieren de un tratamiento integral a partir de un concepto que los pueda articular en un programa de investigación que arroje luces sobre su estado y las posibles medidas para hacer frente a esas tendencias. En este sentido, la seguridad permite examinar las distintas dimensiones de la globalización, siendo capaz de abarcar una serie de problemas y desafíos del actual escenario internacional (Orozco, 2006: 47).

¹ Versión original en inglés, la traducción es nuestra.

Si aceptamos esta interpretación como premisa, podemos afirmar que la estructura hegemónica actualmente se compone, en términos generales, de:

- Ideas: Como *Pensamientos o significados intersubjetivos*; la democracia liberal y un conjunto de valores occidentales, libre mercado como factor de progreso y crecimiento económico, internacionalización del Estado y de la producción (Cox, 1993: 144) Es decir, son ideas de largo plazo comprendidas como “nociones compartidas de la naturaleza de las relaciones sociales que tienden a perpetuar los hábitos y las expectativas de comportamiento (Ibid, 2014: 142)”. Y, en un segundo grupo encontramos las *Imágenes colectivas del orden social*, comprendidas como aquellas nociones diversas y particulares de los grupos sociales, que interpelan unas a otras. Y como resultado de esa contradicción: “El choque de imágenes colectivas rivales evidencia el potencial de vías alternativas de desarrollo y plantea preguntas sobre las posibles bases materiales e institucionales de una estructura alternativa emergente (Ibid, 2014: 142)”.
- Instituciones: Sistema de Naciones Unidas como organizador de instituciones formales y ONG que promueven la agenda hegemónica; El complejo entramado diplomático y el régimen internacional institucional con capacidad de sanción a los estados en diversas materias. Al respecto, es posible identificar en el actual aparato institucional internacional las características que Cox identificaba en la organización internacional:
 - (1) representan las reglas que facilitan la expansión de los órdenes hegemónicos mundiales;
 - (2) son en sí mismas el producto del orden hegemónico mundial;
 - (3) legitiman ideológicamente las normas del orden hegemónico mundial;
 - (4) incorporan a las élites de países periféricos y;
 - (5) absorben ideas contra-hegemónicas (Cox, 2016: 149).

- Capacidades materiales: Tanto de carácter constructivo como destructivo, entre las que cuentan los aparatos industriales-productivos; el complejo militar y tecnológico, los sistemas financieros y bursátiles y las capacidades económicas de los Estados.

Partiendo de lo anteriormente descrito, resulta implícito establecer que el país que mantiene una posición hegemónica dentro de esta compleja estructura de dominio global es EEUU. La forma histórica del ordenamiento mundial refleja en los EEUU no solamente una posición de dominio, sino una suerte de *destino manifiesto* a partir del cual sus objetivos se han convertido en la agenda internacional; que se institucionaliza mediante diversos organismos internacionales, que a la vez operativizan diversos mecanismos para mantener la posición hegemónica. Esto reitera lo que Cox señala:

Existe una cercana conexión entre la institucionalización y lo que Gramsci llamó hegemonía. Las instituciones proveen maneras de enfrentar los conflictos y minimizar, de ese modo, el uso de la fuerza. Hay un reforzamiento potencial en las relaciones materiales de poder subyacentes a cualquier estructura, en el cual el más fuerte puede dar una paliza al débil si piensa que es necesario. Pero la fuerza no debe ser utilizada con el fin de asegurar el dominio del fuerte hasta el límite de que el débil acepte las relaciones de poder prevalecientes como legítimas. Esto lo puede hacer el débil si el fuerte ve su misión como hegemónica y no meramente dominante o dictatorial, esto es, si desea hacer concesiones que puedan asegurar la aquiescencia del débil respecto a su liderazgo y si puede expresar su liderazgo en términos de intereses universales o generales, más que como mero apoyo a sus propios intereses particulares (Cox, 1993: 145).

Es preciso puntualizar que la existencia de la estructura histórica con hegemonía de los EEUU no puede separar al Estado dominante del orden mundial, pues son partes indisociables e interrelacionadas, tal como señala Cox “uno no puede esperar comprender el sistema imperial identificando el imperialismo con los actores, sean ellos Estados o multinacionales; ambos son elementos dominantes en el sistema, pero el sistema como una estructura es más que la suma de sus componentes (Cox, 1993: 162-163)”.

Partiendo del concepto coxiano de hegemonía que la define como “una estructura de valores y entendimientos acerca de la naturaleza del orden que permea todo un sistema de estados y de entidades no estatales (Pessina, s/a: 3)²” podemos observar, como el correlato a la posición geopolítica de dominio de los EEUU dentro del orden mundial, la existencia de un conjunto de países sobre los cuales se ejerce esa hegemonía y, por lo tanto, se desempeñan como ejecutores de la política norteamericana; no como repetición discursiva o mero cumplimiento de órdenes, sino como expresión del conflicto interno –dentro del Estado- donde existen también un bloque histórico³ producto de la dialéctica dominantes y dominados .

De esto es posible identificar entre los países dominados diferentes formas de relacionamiento dentro de la estructura histórica hegemónica; unos más cercanos a la cooperación y asimilación al estado hegemónico, otros que se relacionan en torno al conflicto dentro de los límites de la estructura y aquellos que impulsan una estructura contrahegemónica.

Así, los países articulados al orden mundial operarían de la siguiente forma:

Tanto las instituciones como las normas internacionales, generalmente son “iniciadas por el Estado que establece la hegemonía” o por lo menos, “deben tener el apoyo de ese Estado”, cuyo rol “ideológico” ayudará a definir los lineamientos de política para los Estados periféricos y las prácticas a lo interno de los mismos, orientándose a favorecer a *las fuerzas sociales y económicas* dominantes a partir de conexiones con las clases hegemónicas nacionales de los países centrales que serán “intermediarias” en el establecimiento de una base más amplia en aquellos países (Mila, 2015: 25).⁴

Mientras que aquellos que impulsan una posición contrahegemónica se enfocarán en propiciar:

² Cita en referencia a propuesta de Cox.

³ Retomando los planteamientos de Gramsci, Cox considera al bloque histórico como el resultado del dominio de una clase sobre, tanto a nivel estatal como supraestatal. Dominio, que a su vez se mantiene mediante el accionar del Estado como garante la cohesión dialéctica entre las clases dominantes y dominadas mediante una cultura común (Cox, 2016: 144).

⁴ Cita en referencia a propuesta de Cox.

[...] una perspectiva coherente de un orden alternativo mundial, apoyada por una concentración de poder suficiente para mantener el desafío a los países centrales [...] Las perspectivas de contrahegemonía residen, en buena medida, en el futuro desarrollo de las estructuras estatales en el Tercer Mundo (Cox, 1993: 180-181).

Guardando coherencia con el planteamiento de Cox, es posible inferir que los países del Tercer Mundo serán quienes interpelen con mayor fuerza el orden mundial, en función de su situación de subordinación, por lo que

[...] uno no debe ignorar el principio de la dialéctica al sobreenfatizar el poder y la coherencia de una estructura, incluso de una muy dominante. Donde una estructura es manifiestamente dominante, la teoría crítica conduce a ver una contraestructura, incluso una latente, buscando sus posibles bases de soporte y elementos de cohesión (Cox, 1993: 183).

No obstante, Cox establece una singularidad dentro de los países del Tercer Mundo respecto a la existencia de una *clase estatal* como la “fuerza social de control” que sería el colectivo de sujetos que tienen a su cargo el control del Estado y de quienes dependerá la adscripción a la estructura histórica hegemónica o sea proponente de *alternativas radicales* (1993: 181).

Desde otra perspectiva complementaria, en consonancia con el planteamiento de Cox podemos identificar –como parte del conjunto de *pensamiento intersubjetivos* pertenecientes al concepto general *ideas*– a la categoría “seguridad”, propuesta por Orozco (2006), como una de las categorías centrales para la comprensión del *modus operandi* del complejo entramado de relaciones y vínculos entre actores estatales entre sí, pero también entre actores tanto locales como transnacionales mediante el cual se articula el orden mundial vigente. Así pues, podemos afirmar que la categoría *seguridad* es la más amplia para comprender el proceso de desarrollo histórico actual de las relaciones internacionales; lo que a su vez coincide con la progresiva prevalencia de la seguridad como línea retórica mediática, estrategia política y como objetivo global que ha colocado EEUU en la agenda internacional. La categoría *seguridad* se convierte, en la actualidad, en principio garante del corpus ideológico de la estructura histórica dominante.

Partiendo de la seguridad como categoría de análisis dialéctico, la Escuela de Copenhague (Orozco, 2006), propone una interpretación del ordenamiento mundial de carácter sistémico que cuenta con la participación de multiplicidad de actores, estatales, no estatales, transnacionales, no formales/irregulares, que se relacionan entre sí desde la cooperación o desde el conflicto en la construcción social de la agenda internacional. Las variables de análisis de la seguridad son fuerza militar/violencia y valores identitarios/ideas (Orozco, 2006: 45).

Sin desmedro del aporte interpretativo que nos ofrece el Método de las Estructuras Históricas, consideramos necesario utilizar los aportes que Orozco (2006) desarrolla respecto a la doctrina de seguridad en la globalización como categoría de contraste de las pretensiones de Unasur de construir una política regional de drogas asociada a nuevas concepciones de la seguridad, pues la política de drogas usualmente ha estado relacionada con la política de seguridad tanto de los Estados como de los organismos internacionales, por lo que la interpretación más amplia del concepto *seguridad* que ofrece este enfoque permite comprender esta relación en su contenido político explícito, y a su vez indaga el trasfondo de las políticas de seguridad. Tal como señala Orozco:

La seguridad tendría, entonces, que vaciarse de su contenido instrumental para poder evaluar su función ante determinados problemas. Este proceso de vaciamiento se concibe dentro de la dialéctica de *seguritización* y *deseguritización*, la cual consiste en depurar a la seguridad de aquellos usos que buscan desviar la atención hacia problemas que en principio no requieren una intervención estatal o militar, pues con este proceso de securitización se consigue movilizar a los ciudadanos en torno a la voluntad de los grupos más poderosos. Por ello, habría que aplicar un análisis del discurso y del proceso de securitización que llevan a cabo las instituciones políticas para asumir un asunto como una cuestión de seguridad nacional o internacional. Para estudiar la securitización se analiza la estructura del discurso del actor securitizante y su efectividad en lograr que la audiencia acepte la ruptura de las reglas del juego político, que en otras circunstancias debieran ser respetadas. Mientras este objetivo no sea logrado, se estará en presencia de un movimiento de securitización, cuando se alcance la meta, el tema estará securitizado y la violación a las normas será legítima a favor de despejar la amenaza (Orozco, 2006: 33-34).

De esta manera, desde los estudios críticos de seguridad, es posible analizar la política de drogas como un tema de seguridad⁵, que amplía su concepción, no solo en referencia a la capacidad de respuesta militar del Estado; sino que tal como propone Buzan (1991) la seguridad debe ser analizada desde los ámbitos militar, social, político, económico y ambiental. Desde esa perspectiva:

[...] la seguridad se convierte en una práctica, una forma específica de enmarcar un problema. De ahí que, con la ayuda del lenguaje teórico, se pueda denominar a la seguridad como un discurso que se caracteriza por dramatizar un problema como si éste tuviera prioridad absoluta, lo que significa que el Estado debe desarrollar todas las acciones necesarias en una determinada área, justificando las medidas para contrarrestar la amenaza (Cujabante, 2009: 104).

A partir de ese modelo de interpretación del orden mundial⁶ Buzan y Wæver (2003), desde la Escuela de Copenhague, postulan un Modelo de Seguridad⁷ basado en *Complejo de Seguridad Regional* como mecanismo que asumen los actores estatales de una región determinada para enfrentar problemas comunes sorteando “el problema de la dinámica internacional y las necesidades locales, de tal forma que se afronten las distintas amenazas a las que se ven sometidos los estados, sociedades o personas (Orozco, 2006: 41)”.

Ahora bien, para identificar los componentes claves de un <<Complejo de Seguridad Regional>> hay que tener en cuenta: (1) la disposición de las unidades y la diferenciación entre ellas, (2) los patrones de amistad y enemistad, y (3) la distribución del poder entre las unidades principales. Cualquier cambio significativo en algunos de estos componentes, modificará la dinámica del complejo. La cuestión está en evaluar si estos cambios socavan la

⁵ Desde la perspectiva de la organización de nuevas agendas de seguridad en la que los Estados participan mediante una asignación de funciones dentro de las distribución internacional del poder; lo que también se encuentra asociado con las ideas hegemónicas dentro del orden mundial. Por lo tanto es importante considerar que los conceptos de seguridad viabilizan agendas ideológicas para el sostenimiento de la hegemonía y la existencia de la estructura histórica.

⁶ La categoría seguridad propuesta por los autores profundiza la interpretación del orden mundial de Cox en lo que respecta al concepto “ideas” y permite observar la relación de estas con los demás elementos constitutivos de la Estructura Histórica.

⁷ Por modelo de seguridad se entiende una construcción teórica para explicar un proceso de estabilidad y de relaciones pacíficas entre los Estados en determinadas zonas del mundo, pudiendo ser, además, una propuesta analítica para establecer zonas de paz a partir de políticas de seguridad. (Orozco, 2006: 40).

estructura, le son indiferentes o si la refuerzan. Existen 4 maneras de evaluar la influencia de las alteraciones a la dinámica; (a) Mantenimiento del *statu quo*, la estructura permanece intacta, (b) Transformación interna, la estructura esencial se modifica por las fuerzas intrínsecas, (c) Transformación externa, hay una modificación de la distribución del poder o en los patrones de amistad y enemistad por adición o sustracción de un Estado al subsistema, y (d) Sobrecubierta u *overlay*, imposición de potencias externas, restringiendo su dinámica (Orozco, 2006: 39).

Desde la propuesta de la Escuela de Copenhague se establece también el concepto de *seguritización* que según Orozco “consiste en un proceso mediante el cual se pretende darle calidad o estatus de asunto de seguridad a un problema que puede atentar contra la supervivencia de un ente, ya sean individuos, conglomerados, Estados o la humanidad (Orozco, 2006: 33)”.

El concepto *seguritización* permite comprender los procesos políticos que se han desarrollado en la actualidad en el escenario internacional, procesos que a su vez son parte de la agenda de los actores hegemónicos para garantizar sus intereses. La seguridad en este sentido como principio o idea se torna polisémico y tiene la capacidad de definir acciones concretas de la agenda internacional instrumentalizadas para la perpetuación de la hegemonía⁸.

A nuestro modo de ver, es posible establecer una relación de concomitancia efectiva entre el *método de las estructuras históricas* de Cox y el modelo de *Complejos de Seguridad Regional* de la Escuela de Copenhague para, de esta manera, comprender las dinámicas de funcionamiento de la realidad concreta del siglo XXI. La articulación de estos dos aportes teóricos aplicados al concepto de *seguritización* hace posible observar en la agenda internacional una serie de hechos que cumplen con las condiciones teóricas postuladas.

⁸ Al respecto es necesario considerar el concepto de *transformismo* propuesto por Cox (2016), que refiere a la capacidad de la estructura histórica dominante para asimilar ideas contrahegemónicas y funcionalizarlas a los intereses hegemónicos.

Los aportes de los estudios críticos de seguridad son fundamentales para comprender el desarrollo de la política de drogas, sea esta en clave de guerra o en cualquier otro enfoque, en el actual contexto de la globalización y el surgimiento de agendas de seguridad en las que los Estados no son los actores exclusivos de la política internacional, pero sobretodo nos permite comprender a las drogas como un hecho transnacional que opera de manera particular en función de contextos geográficos determinados. En razón de aquello, consideramos necesario también analizar Unasur desde el enfoque teórico propuesto por Buzan y Wæver (2003: 10-12), pues como sugieren los autores en el momento histórico actual las relaciones internacionales de los estados se encuentran condicionadas también por un contexto regional en el cual opera una interdependencia en temas de seguridad que son particulares de la zona y que motivan o condicionan la conformación de *Complejos Regionales de Seguridad* (Buzan & Wæver, 2003).

El modelo de *Complejos Regionales de Seguridad* aporta para comprender, en este caso a la política de drogas y las estrategias que construyen los Estados al respecto, en un ejercicio simultáneo donde la seguridad del Estado es parte también de la seguridad regional y viceversa. Es decir; la existencia de un fenómeno común para varios estados requiere de respuestas que operen paralelamente en clave nacional y regional, partiendo del hecho de que la seguridad nacional requiere de una acción regional en función de que las “...preocupaciones de seguridad se encuentran tan estrechamente relacionadas que sus seguridades nacionales no pueden ser razonablemente concebidas aparte las unas de las otras” (Buzan & Wæver, 2003: 44).

En este sentido, Yepes señala:

Para entender los CSR es necesario examinar las grandes problemáticas domésticas de cada uno de los Estados que componen la región, las diferencias en cuanto a capacidad económica y militar entre los Estados pertenecientes, los desequilibrios y conflictos históricos entre ellos. También es pertinente comprender su participación como región en el contexto internacional y el grado de dependencia frente a una potencia regional o global, ya que de esto depende, en gran medida, las políticas y la forma de abordar las problemáticas de seguridad regional y, por supuesto, las problemáticas que son o no sujeto de securitización (Yepes, 2013: 375).

La propuesta de Buzan y Wæver (2003) es pertinente en tanto que permite comprender el funcionamiento de la política regional en razón de las relaciones entre los estados geográficamente vecinos, así como por la relación que la región, en su conjunto, mantiene con otros bloques/complejos regionales, específicamente EEUU/Norteamérica en este caso. Tal cómo señalan los propios autores:

RSCT demands not that the regional level is the only, or necessarily dominant, one, only that is always part of a picture. This seems certainly to be the case. The regional level is often the most important and overall ranks at least as high as the global and domestic levels. Global here primarily means securitisations relating to the United States and/or the main great powers - and when globalisation is understood as Americanisation or westernisation it links closely to this dynamic of powers. More surprising to us was the interregional level shows up quite strongly [...] Securitisation of issues such as migration, drugs, and crime also brings in the interregional level (Buzan & Wæver, 2003: 463,464).

A partir de los elementos teóricos desarrollados en el presente capítulo nos encontramos en condiciones de realizar nuestro estudio, apegados a referencias teóricas capaces de interpretar los niveles de operación y relación entre el Estado –Ecuador–; la estructura regional –Unasur– y el orden mundial desde una perspectiva de lo general a lo particular y que tendrá a la política de drogas como elemento concreto condicionado por razones históricas y como segmento, de estudio, desde la teoría crítica de las Relaciones Internacionales.

Capítulo 2. ONU, OEA y Unasur, un repaso histórico de la política de drogas en los organismos internacionales.

Desde la teoría crítica resulta fundamental el rol que juegan las instituciones internacionales para el sostenimiento de la hegemonía y el consecuente funcionamiento de la estructura histórica en base a la triada coxiana –ideas, instituciones, capacidades–. Pues son las instituciones las que viabilizan las ideas, especialmente los pensamientos intersubjetivos –y viceversa– ; y coadyuvan la expansión de la influencia de los Estados hegemónicos y el fortalecimiento de sus capacidades materiales dentro del orden mundial. Adicionalmente las instituciones internacionales se constituyen en el espacio para el procesamiento de intereses subordinados sin que lleguen a afectar a la estructura

Las instituciones internacionales y las reglas son iniciadas generalmente por el estado que establece la hegemonía. Como mínimo tienen que tener el apoyo de ese estado. El estado dominante se ocupa de asegurar la conformidad de otros estados de acuerdo a la jerarquía de poderes dentro de la estructura interestatal de la hegemonía [...] Hay una estructura informal de influjo que refleja los diferentes niveles de poder económico y político reales, y que subyace a los procedimientos formales de toma decisiones (Cox, 2016: 149).

Desde esta perspectiva, y para comprender la dinámica de funcionamiento, analizaremos la discusión, las reglas establecidas respecto a la política internacional de drogas en los organismos internacionales, ONU, OEA, Unasur, vigentes dentro del orden mundial.

La ‘guerra contra las drogas’⁹

El actual funcionamiento del orden mundial, al menos desde el fin de la II Guerra mundial, tiene a los EEUU como la potencia central y hegemónica; a pesar de la existencia de otras potencias globales, incluso antagónicas con los intereses norteamericanos, como la URSS en su momento, o como Japón a finales del Siglo XX, o más recientemente China o el Bloque

⁹ *War on drugs* fue la expresión utilizada por R. Nixon en 1971.

de países de la Unión Europea –UE–, el predominio político, económico, cultural, militar de EEUU es indiscutible.

Por ello es que se torna fundamental que cualquier análisis que se realiza sobre la política internacional inicie revisando la posición de esta nación, mucho más si se trata de la política internacional de drogas. Aunque bajo ningún concepto es algo reciente y podemos situar los prolegómenos del tratamiento internacional de la problemática en la Convención Internacional del Opio de 1909, la forma en la que se ha organizado, dirigido, aplicado a nivel global, en los últimos cincuenta años, tiene como actor protagónico a los EEUU con una estrategia claramente marcada y que ha ido consolidándose en el tiempo como un fenómeno histórico con consecuencias planetarias, y especialmente de incidencia a nivel continental: la ‘guerra contra las drogas’. Esta guerra solo pudo ser implementada y desarrollada gracias al “carácter de Estado hegemónico [de EEUU] dentro del continente americano, y de líder en la implantación de regulaciones internacionales, en materia de drogas, a lo largo del siglo XX (del Olmo, 1994:127)”. Dicho carácter, aún con diferencias, mantiene su influencia continental en la actualidad.

El 17 de junio de 1971 se escuchó por primera vez, en una conferencia que pasará a la historia por sus repercusiones, la frase ‘guerra contra las drogas’ la misma que fue pronunciada por el entonces Presidente de los Estados Unidos, Richard Nixon, con lo que anunciaba toda una estrategia del gobierno norteamericano para enfrentar el problema de las drogas, fenómeno que era calificado como el enemigo número uno de los EEUU (Rodillo, 2011). El propósito era concreto, pero nada sencillo: castigo severo a todos los involucrados en la cadena de producción y circulación de drogas ilícitas dentro y fuera del territorio norteamericano¹⁰.

¹⁰ Las declaraciones del exconsejero de Nixon, John Ehrlichman pueden ser tomados como un testimonio respecto a los objetivos políticos ocultos en la guerra contra las drogas. “La campaña de Nixon de 1968, y su gobierno después, tuvieron dos enemigos: la izquierda anti-guerra y la gente negra. ¿Entiendes lo que digo? Sabíamos que no podíamos ilegalizar estar contra la guerra ni ser negro, pero al hacer que el público asociara a los hippies con la marihuana y a los negros con la heroína, y luego criminalizando fuertemente a ambas, podíamos afectar seriamente a esas comunidades. Podíamos arrestar a sus líderes, allanar sus viviendas, desbaratar sus reuniones y vilipendiarlos todos los días mediante los noticieros de la noche. ¿Sabíamos que estábamos mintiendo con las drogas? Claro que sí.” (Telesur, 2016)

Desde esos momentos, la ‘guerra contra las drogas’ progresivamente fue convirtiéndose en la estrategia convenida para afrontar los problemas asociados a las drogas, y se evidencia la pretensión de los EEUU de intervenir a escala global. Tal como señala Estrella: “la guerra contra las drogas’ aparece como un fenómeno histórico en un contexto de relaciones internacionales asimétricas entre los Estados Unidos y América Latina. (Nuñez, 2008: 9)”.

Para el año 1973 la guerra de Nixon escalaba de magnitud y su estrategia se apuntalaba como una cruzada global contra la “amenaza de las drogas”. Se crea la *Drug Enforcement Administration*, DEA (Administración de Cumplimiento de Leyes sobre las Drogas), que progresivamente asumirá la coordinación antidrogas intra y extra frontera (Rodillo, 2011).

En 1981 subía a la presidencia de EEUU, el republicano Ronald Reagan, quien asumía la continuación de la guerra contra las drogas, mediante la “estrategia nacional para la prevención del abuso y tráfico de drogas”, tal como señala Bagley:

El jefe de Estado norteamericano, Ronald Reagan, declaró la Guerra a las drogas en febrero de 1982 y empeñó a su administración en la tarea de cerrar el paso al crecimiento de la epidemia de drogas en los Estados Unidos. A fin de cumplir este urgente objetivo de "seguridad nacional", el gobierno federal incrementó rápidamente los gastos para el programa de control de narcóticos durante los siete años siguientes de sus dos períodos presidenciales, alcanzando \$ 43 billones de dólares anuales en 1988. Respaldando entusiastamente la iniciativa del presidente, el Congreso estadounidense aprobó una legislación antidrogas más dura, ensanchó la participación del ejército en la guerra, respaldó el manejo presidencial para intensificar los esfuerzos de interdicción a lo largo de las fronteras estadounidenses, y expandió el diseño de programas de sustitución de cultivos y de coerción legal en los países productores y de tránsito extranjeros. La primera dama, Nancy Reagan lanzó su campaña de "dile no", ahogando el sistema educativo norte americano con mensajes antidrogas (Bagley, 1991: 170,171).

Bajo la administración de Reagan, la DEA se fortalece como agencia de intervención transfronteriza para enfrentar los problemas relacionados a las drogas, “de forma tal que para 1987, 23 países recibían ayuda norteamericana para programas de erradicación, frente a 2 países en 1981 (del

Olmo: 127)”. Así también la DEA y el Gobierno tenían la capacidad de establecer condiciones a otros gobiernos que requerían financiamiento desde organismos multilaterales de crédito respecto a su incorporación en la guerra contra las drogas y otros temas; situación que evidencia la posición hegemónica de EEUU en la materia, además refleja una posición que se sustenta en la ubicación geopolítica de los EEUU, que posibilita que: “los Estados Unidos no solamente tienen el derecho sino el deber de usar su posición de liderazgo y su poderío superior para persuadir (compeler) a estados subordinados a cooperar en temas como la guerra de las drogas” (Ibid, 1991: 179).

La guerra contras las drogas, desde sus inicios y hasta la administración de Reagan, se elaboró siguiendo la línea de interpretación realista con la que manejaba su política exterior la administración estadounidense. Sin embargo; las dinámicas concretas con las que el combate a las drogas se presentaba en los distintos países y regiones, supuso un cambio en el enfoque interpretativo hacia el neorrealismo y su consecuente reformulación en la que se reconoce la participación e incidencia de actores subestatales y transnacionales (Ibid, 1991: 186).

El contexto histórico de la administración Reagan, en el que el conflicto fundamental a nivel internacional era la ‘Guerra Fría’ también incidió en este cambio a nivel interpretativo, pues no solo era el poder detentado por EEUU lo que condicionaba las posibilidades de imponer una agenda mundial, sino que esta se encontraba mutuamente condicionada con otros intereses de los propios EEUU y de sus países aliados y de los adversarios.

En ese sentido, la “guerra contra las drogas” tiende a ir centrando su campo de intervención en el continente americano, especialmente hacia América Latina donde los, hasta ayer, aliados, advenían en enemigos. Es decir la administración Reagan evidencia como los grupos de intervención que fueron financiados por los EEUU en la época del freno a la expansión del comunismo en el continente, habían adquirido capacidades de control territorial, político y económico por lo que en los líderes políticos latinoamericanos, operaba una racionalidad condicionada por el funcionamiento de mafias dedicadas al ciclo de producción y circulación de las drogas (Ibid, 1991: 187).

Así también los intereses políticos contrapuestos de los propios EEUU en la región, como el combate a las drogas y el combate al comunismo, mermaban credibilidad a las amenazas de

sanciones ante los incumplimientos de los estados latinoamericanos en cuanto a la guerra contra las drogas y reflejaban también la capacidad parcial del uso del poder militar como instrumento político (*Ibid*, 1991: 189,191).

En otras palabras la conjunción de elementos políticos como vectores de análisis de las relaciones internacionales propuesto por el neorrealismo, que siguió la política exterior de los EEUU, suponía la interdependencia y la necesidad de “desarrollar aproximaciones multilaterales coordinadas” (*Ibid*, 1991: 193), respecto a las drogas y enfrentar oferta y demanda de manera conjunta, a partir de lo cual se torna evidente la necesidad de controlar espacios como la ONU y la OEA que, aunque ya funcionaban como brazos diplomáticos multilaterales de los EEUU, desde los 90 y en especial desde el fin de la ‘Guerra Fría’ y la desintegración del bloque socialista soviético, adquieren dinámicas distintas en lo que refiere a la ‘guerra contra las drogas’.

La década de los 90 y el fin de la ‘Guerra Fría’ supusieron la reconfiguración del orden mundial, en el que la hegemonía norteamericana alcanzó su mayor influencia global. En ese contexto y ante la desaparición de la amenaza comunista, la política internacional norteamericana se bifurcó en dos grandes líneas: el combate al radicalismo islámico como eje de intervención en Oriente Medio, y la ‘guerra contra las drogas’ para Latinoamérica, registrándose en 1989 la puesta en marcha de la “Iniciativa Andina” (Ramírez, 2014). Siendo así la década de los 90, hay toda una estrategia, dentro de la ‘guerra contra las drogas’ para que América Latina cope la atención mediática del mundo con el tema de drogas y narcotráfico (Bull, 2015).

La “Iniciativa Andina” para la guerra contra las drogas, tal como reconoce el informe del *Naval War College*, fue un programa con “un fuerte énfasis en la asistencia militar dirigido a aumentar la capacidad y la voluntad de las naciones anfitrionas para combatir el tráfico de drogas” (Bergeron, 1991: ii)¹¹, que representa la primera acción de carácter regional de los

¹¹ La cita original en inglés: “The program has a heavy military assistance emphasis aimed at increasing capability and will of the host nations to combat the drug trade”. La traducción es propia.

EEUU enfocada en la agresiva dotación de capacidades militares a los gobiernos latinoamericanos para el combate a las drogas que:

[En] principio, estaba compuesta de un plan de cinco años y un monto de US\$ 200 millones para dismantelar las organizaciones narcotraficantes, aislar las principales regiones donde se cultivaba coca, destruir los laboratorios de procesamiento de drogas y bloquear la entrega de insumos químicos para su producción a través de asistencia tecnológica y ayuda económica a Bolivia, Perú y Colombia (Rivera, 2004: 15).

Posterior a la “Iniciativa Andina” la asistencia económica del gobierno de EEUU a los países latinoamericanos y el direccionamiento de la ‘guerra contra las drogas’ ha tenido un preponderante énfasis en el aspecto militar, como se puede observar con el financiamiento para capacidad logística y capacidad de fuego del “Plan Colombia”; la “Iniciativa Mérida”, la “Iniciativa Regional Centro americana de Seguridad” (Bull, 2015: 280); o en la militarización de la región con el progresivo asentamiento de más de 30 base militares norteamericanas (Contrainjerencia, 2013).

Por su parte, la administración de Barack Obama, comprendida entre 2009 y 2017, continuó el apoyo a la intervención militar de EEUU como parte de la ‘guerra contra las drogas’.

Pese a las esperanzas iniciales de que la Administración del Presidente Barak Obama repensaría la iniciativa estadounidense más costosa de los Estados Unidos en América Latina desde la Guerra Fría la “guerra contra las drogas” continúa a toda máquina y está escalando peligrosamente en América Central (Youngers, 2013: 14).

La DEA ha mantenido su rol de injerencia solapada bajo el concepto de apoyo al combate de las drogas:

Los Equipos de Asesoría y Apoyo Destacados en el Extranjero (FAST) de la *Drug Enforcement Administration* (DEA) constituyen una piedra angular de las políticas estadounidenses sobre drogas en América Central. Operando inicialmente en Afganistán para

bloquear el tráfico de amapola, los equipos FAST ahora están desplegados en Honduras (Youngers, 2013: 15)

Finalmente, bajo la administración Obama la ‘guerra contra las drogas’ cumplió cuatro décadas de aplicación sistemática y de carácter continental, con énfasis en Latinoamérica; que, como hemos descrito en líneas anteriores, ha ido registrando cambios a lo largo del tiempo, pero que mantiene incólume su objetivo. Tal como señala Núñez:

La política estadounidense está orientada hacia los países productores y no a los consumidores, desde sus orígenes el objetivo ha sido evitar el ingreso de drogas ilegales en su territorio, en gran medida esta es la matriz práctico-discursiva que delimita lo que se entiende comúnmente por “guerra contra las drogas” y “narcotráfico” en América Latina. Esquemáticamente se compone de tres ejes: 1) Militarización, 2) Criminalización, 3) Medicalización (Núñez, 2008: 6).

Como se observa la ‘guerra contra las drogas’ ha mantenido su objetivo principal, respondiendo también en función de los objetivos coyunturales de la política exterior norteamericana. Y en la actualidad enfrenta su mayor desafío, como observaremos con mayor detenimiento en el siguiente capítulo: responder a la crítica internacional respecto a la legitimidad de una estrategia de combate fetichista a las drogas y que en todos sus años de aplicación sus resultados son cuestionados. Adicionalmente el gobierno de los EEUU es cada vez más cuestionado en un concierto internacional, en el que incrementan las voces disonantes, debido a que mantiene la ‘guerra contra las drogas’ hacia fuera, a pesar de las modificaciones al respecto de su política interna¹².

Al respecto, B. Bagley (2012), señala el contexto histórico actual en el que opera la ‘guerra contra las drogas’:

- .- Creciente globalización del consumo de drogas;
- .- "Victorias parciales" y consecuencias no intencionadas 'guerra contra las drogas';

¹² Revisar documento del Foro Económico Mundial. <https://goo.gl/hNHNNR>

- .- Proliferación de zonas de cultivos de droga y de las rutas de contrabando de drogas en todo el hemisferio;
- .- Dispersión y fragmentación de grupos delictivos organizados o redes dentro de los países y subregiones;
- .- Fracaso de la reforma política y los esfuerzos de construcción del estado (desinstitucionalización)¹³;
- .- Fallas de control de la demanda;
- .- Ineficacia de las políticas de control regional e internacional de drogas.
- .- Creciente apoyo a iniciativas políticas alternativas de reducción del daño, despenalización y legalización (Bagley, 2012)¹⁴.

Finalmente, Tokatlian (2010) nos ofrece una aproximación conceptual a la ‘guerra contra las drogas’, después de observada la aplicación práctica de aquella consigna retórica pronunciada por Nixon en 1971, la misma que debe ser interpretada:

Como una aproxima que expresa la existencia de una campaña prohibicionista de corte militante que busca suprimir, preferentemente con fuertes medidas represivas, el fenómeno de las drogas en cada uno de sus componentes y fases. En ese sentido, el objetivo de la prohibición es lograr la abstinencia frente a determinadas sustancias psicoactivas y así crear una sociedad libre de drogas. Ello implica, por lo tanto, eliminar el cultivo, la producción, el procesamiento, el tráfico la distribución, la comercialización, la venta y el uso de un conjunto específico de sustancias psicoactivas declaradas ilegales. Cabe subrayar, sin embargo, que la prohibición actual no es "pura": prevalece un modelo de coerción inconsistente o imperfecta (Tokatlian, 2010: 180).

Como se observa, la “guerra contra las drogas” registra un largo transitar como política de Estado de los Estados Unidos tanto para su territorio como para otros Estados, para lo cual uno de sus instrumentos de acción ha sido la ONU.

¹³ Especialmente países periféricos

¹⁴ Sistematizado del texto, original en inglés, de Bruce Bagley: Drug trafficking and organized crime in the Americas: major trends in the twenty-first century.

La ONU y la política de drogas.

Si partimos de la premisa de que la política estadounidense, y más específicamente la ‘guerra contra las drogas’, ha sido la línea hegemónica para afrontar los diferentes elementos asociados a las drogas, es importante contextualizar históricamente la implementación de esta estrategia, observando el desarrollo paralelo de la política sobre drogas de la Organización de las Naciones Unidas, ONU.

El inicio de los intentos de convenir internacionalmente un régimen de control de las sustancias psicoactivas se originó en 1909 con la “Comisión Internacional del Opio” y la posterior “Convención del Opio, en 1909 y 1912 respectivamente. Como estos, otros instrumentos discutidos en la Liga de las Naciones, hasta 1946 procuraron ser marcos regulatorios respecto al comercio global de sustancias (Jelsma & Armenta, 2015: 1-2). Solamente después de la II Guerra Mundial este enfoque cambiará debido al rol protagónico que asumen los EEUU en el orden mundial de la postguerra.

Al salir de la segunda guerra mundial como la potencia política, económica y militar dominante, los Estados Unidos estaban en condiciones de forjar un nuevo régimen de fiscalización (Protocolo de Lake Success, 1946) y aplicar la presión necesaria para imponerlo a otros países al amparo del sistema de las Naciones Unidas. El clima político posibilitó la globalización de los ideales prohibicionistas antidrogas. (Jelsma & Armenta, 2015: 2)

El marco jurídico internacional para el control y fiscalización de drogas de la ONU se sustenta en tres convenciones o tratados cuyo objetivo principal es asegurar el uso médico y científico de sustancia psicoactivas y evitar su uso de forma ilegal, así como su comercialización y consumo. Dichas convenciones son: la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972; el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971; y, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 (UNODC, 2013), que desarrollaremos a continuación:

a). La *Convención Única de 1961* sobre Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972.

Desde 1912 a 1953, fueron 13 los instrumentos internacionales que se aprobaron para la fiscalización de sustancias psicoactivas, ante esta amplitud y dispersión de cuerpos normativos, la Convención de 1961 pretende construir un “sistema de fiscalización unificado y universal” (Jelsma & Armenta, 2015: 3). Además de controlar el cultivo de plantas de las que derivan sustancias psicoactivas, define también como uno de sus objetivos la eliminación del consumo de opio, de coca y cannabis en plazos de 15 y 25 años respectivamente; plazos que vencieron en 1979 y 1989. Adicionalmente, la Convención establece una lista de más de 100 sustancias sujetas a fiscalización (Jelsma & Armenta, 2015: 3,4).

b). El *Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971*.

La ampliación y diversificación del consumo de nuevas sustancias psicoactivas fue el principal motivo para la creación de la Convención de 1971, que establece la diferencia entre sustancias estupefacientes y sustancias psicotrópicas; y determina el control de cada una de las sustancias sujetas a fiscalización con mayor o menor rigidez, de acuerdo a su ubicación en las cuatros listas definidas para el efecto (Jelsma & Armenta, 2015, págs. 5,6,7).

c). La *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988*.

El progresivo aumento de la demanda de sustancias psicoactivas en países distintos a los países donde se cultivaban promovió la creación de la Convención del 88, que puso el acento en el control del tráfico internacional de sustancias ilícitas y el negocio que estaba detrás de esta actividad, control que se traduce en sanciones de tipo penal para las conductas prohibidas en el tratado (Jelsma & Armenta, 2015: 7,8).

El tratado obligó a los países a imponer sanciones penales para combatir todos los aspectos de la producción ilícita, posesión y tráfico de drogas, disponiendo medidas especiales contra

el cultivo, la producción, la posesión y el tráfico ilícito de sustancias psicoactivas, y la desviación de precursores químicos, así como a un acuerdo sobre colaboración jurídica que incluyó la extradición. Anexas a la Convención de 1988 hay 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 (Jelsma & Armenta, 2015: 8).

El régimen internacional de drogas, que jurídicamente se sustenta en las convenciones, del 1961, 1971 y 1988 tiene como organismos operativos de control, seguimiento y legislación a: la *Comisión de Estupefacientes*, CND, que funciona como organismo asesor de ECOSOC en temas de drogas, así como elabora la legislación y las políticas en la materia; la *Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes*, JIFE, es la instancia que vigila el cumplimiento del régimen de fiscalización de sustancias y tiene a cargo: la fiscalización del acceso con fines médicos y científicos de sustancias y la asistencia a los gobiernos en este sentido. Administra un sistema de provisiones respecto a la provisión de sustancias y un sistema estadístico; analiza el cumplimiento de los gobiernos respecto a las convenciones sobre drogas; y, finalmente, la *Organización Mundial de la Salud*, OMS, que tiene rol netamente técnico respecto al análisis de sustancias en función de sus ventajas médicas y los posibles problemas de uso indiscriminado (Jelsma & Armenta, 2015).

Adicionalmente la ONU recibe periódicamente informes relativos a las drogas y su control desde la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, ONUDD, en función de la Declaración política sobre el control mundial de las drogas (ONUDD, 2016). Incluso la ONU tiene una Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Drogas, UNGASS por sus siglas en inglés que se ha realizado periódicamente en 1998, 2012 y 2016 (ONU, 2016).

Es preciso considerar como parte de la política internacional asociada a las drogas la UNODC, que fue la responsable de organizar la “Convención de Palermo” en 2000, que redactó la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos (ONUDD, 2016).

Finalmente, a pesar de que ha sido la misma ONU y sus distintos organismos quienes han organizado foros y conferencias sobre la necesidad de nuevas perspectivas y estrategias que

superen el prohibicionismo, *entre pasillos* se reconoce el fracaso de la ‘guerra contra las drogas’, la situación actual es prácticamente la misma respecto a 1988, cuando se aprobó la última de las convenciones que definen la política de drogas del organismo.

No obstante resulta importante, para nuestro análisis, observar como el régimen de fiscalización internacional así como las instancias dentro de la ONU, como organización internacional, presentan las características de las instituciones e ideas propuestas por Cox respecto al funcionamiento dentro del orden mundial y como garantes de la hegemonía. Así también se puede advertir la orientación del régimen internacional sobre drogas se sustenta en fuertes referencias respecto a la seguridad.

La OEA y la política de drogas.

A pesar de que la problemática de las drogas ya se venía discutiendo en el seno de la OEA, este organismo institucionaliza instrumentos jurídicos y crea instancias especializadas para su tratamiento apenas en 1986, cuando por mandato de la Asamblea General se convocó la “Conferencia Especializada Interamericana sobre el Tráfico de Estupefacientes”, la misma que aprobó el “Programa Interamericano de Acción de Río de Janeiro sobre el tráfico de Estupefacientes”, el cual entre sus objetivos principales establece que:

La meta principal del desarrollo socioeconómico consiste en el mejoramiento de los niveles y de la calidad de vida; las políticas adoptadas para la reducción de la demanda y la prevención del uso indebido de estupefacientes y la lucha contra su tráfico ilícito deben, en última instancia, encaminarse igualmente a esa meta principal. (OEA, 1986: 1)

Desde esa perspectiva, el programa se centra en políticas de reducción de la demanda, prevención del uso indebido de sustancias y combate contra el tráfico ilícito, tareas para las cuales conforma la Comisión Interamericana para el control del Abuso de Drogas, CICAD, que es el organismo encargado de “Servir como cuerpo consultivo y de asesoramiento de la Organización sobre el uso indebido, la producción, el tráfico y distribución ilícitos de drogas y delitos conexos (CICAD, 1996: 4)”.

A partir de entonces la OEA ha recibido anualmente los informes del CICAD respecto a las problemáticas conexas de las drogas en las que se puede observar una clara tendencia de continuar con la estrategia prohibicionista, tal como se expresa en la “Estrategia Antidrogas del Hemisferio”, la creación del Observatorio Interamericano de Drogas, la fundación de la Escuela Regional de Inteligencia Antidrogas (CICAD, 2002); así como una tendencia hacia la segurización del problema de las drogas como se refleja en la estrategia de seguridad que se desprende de la Declaración de Seguridad en las Américas, fruto de la Conferencia Especial sobre Seguridad, en 2003, donde se incluye a la problemática de las drogas al mismo nivel de otras actividades delictivas.

La seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa:

[E]l terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos (OEA, 2003: 4)

No obstante, una serie de cambios respecto a la posición política sobre las drogas de varios Jefes de Estado, dirigidos por el Presidente de Colombia Juan Manuel Santos, en la Cumbre América de Cartagena en 2012 (OEA, 2013), ordenan la elaboración de un informe que, en palabras del entonces Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza: “develara los claroscuros de lo actuado hasta el momento en materia de drogas, sin ocultar los temas sensibles y sin temor a romper tabúes, para abrir el camino a nuevas formas de encarar el fenómeno (OEA, 2013: 2)”.

Ese informe presentado a la Asamblea General, en 2013, rompe con la posición secuencial respecto a las drogas que se venía dando al interior de la OEA, y en función de ese documento se aprueba la Declaración de Antigua Guatemala “por una política integral frente al problema mundial de las drogas en las Américas” en la que se reconoce que:

(...) el problema mundial de las drogas, incluidos sus costos políticos, económicos, sociales y ambientales, se ha convertido en un desafío cada vez más complejo, dinámico y multicausal

que genera efectos negativos en la salud, en la convivencia social, seguridad ciudadana, en la integridad de las instituciones democráticas, las políticas públicas, el desarrollo y las actividades económicas y que, bajo el principio de responsabilidad común y compartida, requiere un abordaje integral, equilibrado, multidisciplinario y construido sobre un marco de pleno respeto de derechos humanos y libertades fundamentales (OEA, 2013: 1).

De esta forma la OEA consiguió un nuevo consenso multilateral respecto a las drogas, diferente a la estrategia de la ‘guerras contras las drogas’ que hasta entonces era aplicado como denominador común en la región. Dicho consenso, está conformado por cuatro consensos específicos respecto a la posición de los Estados que conforman la OEA en cuanto a la problemática de drogas, que se detallan en el “Informe de Drogas de la OEA: 16 meses de Debates y Consensos”, que fue presentado por Insulza:

1. El problema de drogas se debe abordar con un enfoque de salud pública (...)
- 2.- Se deben implementar reformas judiciales orientadas a proveer alternativas al encarcelamiento (...)
- 3.- Se deben implementar reformas judiciales orientadas a proveer alternativas al encarcelamiento (...)
- 4.- Es indispensable fortalecer las instituciones judiciales y de orden público (OEA, 2013: 8,10,11,13).

Es importante comprender que los cambios en la posición de la OEA sobre las drogas tienen una repercusión limitada respecto a las políticas que los estados determinan, pues como observamos anteriormente, el régimen internacional de ONU es el marco regulatorio global. Además se puede inferir que la modificación de la postura de la OEA sobre el tema responde también a un reacomodo táctico del organismo frente al surgimiento de la Comunidad Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC, y la Unasur que tenían por objetivo discutir las problemáticas regionales sin la presencia de los EEUU, que a su vez ha sido el país hegemónico al interior de la OEA.

A pesar de ello, no podemos negar la importancia de estos cambios, pues suponen también hitos importantes para la comprensión de la política internacional sobre las drogas, así como la política exterior y doméstica de los estados. En este sentido del Olmo señala:

no puede ignorarse el papel de los organismos internacionales, como plataformas de encuentro de representantes oficiales de los distintos países, y la influencia y poder de cada uno de éstos, al interior de los organismos, al darle contenido y aprobación a los diferentes convenios, convenciones o tratados internacionales que regular el problema de las drogas ilícitas. A su vez, las perspectivas nacional, binacional y regional son fundamentales para establecer las especificidades y diferencias que se observan al examinar la implementación de las relaciones internacionales en estos tres niveles (del Olmo, 1994: 127).

En base a lo anteriormente desarrollado; la OEA seguirá siendo, al menos en el mediano plazo, un foro continental multilateral legitimado por la mayoría de sus estados miembros, por lo que los debates y propuestas que emerjan de este organismo deben ser consideradas como elementos de influencia directa en la política de drogas del continente en su conjunto, la región suramericanos y en la política de sus estados.

Concordante con los planteamientos de Cox, es posible identificar la existencia de un 'bloque histórico' regional –como conjunto de representantes de las clases dominantes de los respectivos países– que posibilitó la generación de consensos al interior de la OEA respecto a las drogas. No obstante la relación dialéctica entre los sectores nacionales en disputa también se refleja en lo que refiere a las drogas y su tratamiento en los organismos internacionales, y es por ello que paralelamente al funcionamiento de las instituciones han operado diversas expresiones no estatales con posiciones críticas como instrumentos para la disputa política.

Las críticas a la “guerra contra las drogas”

Durante los primeros años, de forma paralela al establecimiento de la ‘guerra contra las drogas’ por parte del gobierno de los EEUU, surgieron también voces críticas respecto a la estrategia que se ponía en marcha. Estas, han versado principalmente sobre la eficacia, la

legalidad, la pertinencia y la legitimidad; aristas a las que se les ha puesto el acento en función del sector del que provienen las críticas.

Los primeros en criticar la estrategia de Nixon fueron los propios partidarios de una estrategia basada en la prohibición, la represión y la criminalización de toda la cadena de producción y circulación de las drogas.

En esta línea, en EEUU criticaron a Reagan la falta de firmeza y la ‘poca’ asignación de recursos, así también se exigía una mayor responsabilidad de las fuerzas armadas en la cuestión y mayor firmeza con otros países (Bagley, 1991: 173-174). La política de Reagan fue criticada además por su pasividad frente a gobiernos latinoamericanos involucrados en tráfico de drogas como el de Noriega en Panamá o grupos vinculados al negocio de las drogas como los “contra” (Bagley, 1991: 175). Otra de las críticas refería a que la ‘guerra contra las drogas’ mantenía una estrategia dirigida casi exclusivamente hacia el combate a la oferta. Finalmente, se criticó a Reagan, desde posiciones libertarias opuestas a la ‘guerra contra las drogas’ y se abogó por la legalización y descriminalización (Bagley, 1991: 176,178).

Críticas desde fuera de los EEUU y desde la academia.

La mayor cantidad de críticas, pero sobre todo las más contundentes en sentido político provienen desde fuera de los EEUU, principalmente desde América Latina, al ser aquella región sobre la que se desplegaba la ‘guerra contra las drogas’; mientras que desde la academia las críticas han sido constantes dentro y fuera del territorio norteamericano. Más aún, hay un elemento común en la crítica desde la oposición a la ‘guerra contra las drogas’: la legitimidad tanto política como ética.

La “guerra contra las drogas” (war on drugs”) es una construcción política que pretende construir líneas claras entre narcotraficantes y ciudadanos, pero, en realidad, se sabe que en el negocio de la droga aparecen involucradas ,a economía, la política y la vida social a todos los niveles (Bull, 2015: 178).

Uno de los primeros intentos sistemáticos, pero que recogen el fondo común de la crítica disponible en la bibliografía, consiste en criticar la estrategia de las drogas y la política internacional asociada con esta, provienen de la Comisión Andina de Juristas, que en 1993 proponen un conjunto organizado de observaciones y propuestas a lo que, a juicio de ellos, eran yerros que se cometían en la política internacional de drogas (Comisión Andina de Juristas, 1993).

En esa línea las observaciones señalan que el control penal no logra frenar problemas ni de tráfico internacional ni de salud pública y advierten que: “esa política de control penal al consumo y la provisión de drogas no tan solo ha sido y es ineficiente no solo por no haberlos detenido, sino que, además es peligrosa para la sociedad por la corrupción y violencia que fomentan” (*Ibid*, 1993: 201-202). Ante ese argumento la Comisión propone tres acciones: “control del consumo, el aislamiento del crimen organizado, y la actuación en el campo de la prevención, tratamiento y control de la provisión lícita de estas sustancias” (*Ibid*, 1993: 202).

Así también la Comisión apela a “evitar efectos de la sobrecriminalización” (*Ibid*, 1993: 204) y sugieren la aplicación de un derecho penal con razonable proporcionalidad que establezca una dosimetría adecuada en función del delito asociado al ciclo de producción y circulación de drogas. Además, solicitan a los estados: utilizar un enfoque de tratamiento de las drogas desde la salud pública como tarea del Estado, pero también de la salud humana como elemento de corresponsabilidad social; “regular administrativamente su provisión lícita” que elimina la clandestinidad; diferenciar a campesinos productores y expendedores de calle de criminales grandes; establecer dosis de portabilidad y escalas de tenencia con intención de tráfico; evitar blanqueo de dinero, no penalizar consumo; sustitución de prisión preventiva y sustitución de proceso si acepta rehabilitación y finalmente instan a “la creación de un espacio andino de cooperación en materia de control de drogas” (*Ibid*, 1993: 205-210). Todas estas recomendaciones y sugerencias las realizan al entender como un inconveniente,

convertir a los actos del tráfico de drogas en un acto pluriofensivo [pues] esta magnificación [...] ha impedido abordar eficazmente el problema como uno de salud pública, para

convertirlo incluso, en uno relativo a la seguridad de los Estados. [Y de esta forma] las estrategias ejecutadas tradicionalmente están basadas en este discurso (*Ibid*, 1993: 204).

Para el año 2000 el debate, que se había generado en diversos espacios tanto institucionales, como académicos concluye enfáticamente señalando el *fracaso de la guerra*. Gastos enormes para fumigaciones, entrenamiento y equipamiento de policías y militares, el colapso de los sistemas de justicia y penitenciarios, la no reducción de producción y comercio, y persistencia de la violencia asociada a las drogas (Bull, 2015: 281), eran los argumentos a los que los detractores recurrían para señalar que la guerra no solo no había cumplido con sus objetivos, sino que había traído consigo consecuencias negativas en distintos ámbitos de las sociedades latinoamericanas.

Desde los decisores de la política, todo se había mantenido en una crítica reactiva y de respuesta a la estrategia de los EEUU y aplicada por la mayoría de estados latinoamericanos. No fue sino hasta 2009 cuando la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, liderada por F.H Cardoso, interpela la validez de la ‘guerra contra las drogas’ y postula un enfoque del Estado a la problemática sustentado en: el tratamiento desde un enfoque de salud pública, la reducción del consumo con educación y prevención, y el énfasis represivo policial únicamente al crimen organizado asociado al negocio de las drogas (Bull, 2015: 282).

Podemos señalar a la Declaración de la Comisión Latinoamericana como un hito, pues después el discurso respecto a la necesidad de alternativas no quedó como exclusivo de las declaraciones de ex políticos sino que también fue asumido por presidentes en funciones. El primero de ellos fue Juan Manuel Santos de Colombia que rompe con la posición clásica. Vale decir que esta decisión de Santos supone una respuesta, o al menos procura una nueva perspectiva, a las consecuencias vividas por la ‘guerra contra las drogas’ en Colombia, y así como para construir escenarios propicios para iniciar el proceso de negociación política del fin del conflicto con las FARC (Bull, 2015: 282).

Al respecto, es menester detenerse a analizar la procedencia de este discurso, pues contrario a lo que se puede afirmar desde un análisis superficial de que el cambio del discurso

latinoamericano sobre las drogas proviene de sectores más “progresistas”, más bien son los sectores políticos vinculados a derechas liberales quienes ponen las alternativas en la mesa de discusión. Al respecto por ejemplo, el Excanciller del Ecuador, Guillaume Long señala:

“El Santismo (en referencia a la posición del presidente Santos) aunque proviene del sector del Uribismo (en referencia al expresidente Álvaro Uribe), claro representante de doctrina de la regionalización del conflicto y que calificaba al conflicto como un tema de narcoterrorismo, reconoce el elemento político asociado a las drogas.

La guerra contra las drogas de los EEUU no lleva a ningún lado, tiene un costo elevadísimo, que cambia el eje de acción de los gobiernos, fue progresivamente militarizando su tratamiento; todo esto lleva al surgimiento de voces críticas, no solo desde la izquierda antiimperialista sino desde la propia derecha (...) que empieza a buscar alternativas poniendo énfasis en la demanda, en el control del lavado de activos, y propuestas vinculadas a la descriminalización. Lo que va generando una hegemonía liberal ONU, a inicios de los 2000, que enfrenta una postura liberal demócrata vs una agenda belicista republicana. Esto tiene un correlato posterior, que al hablar más de consumo y menos de producción empieza a tratarse al problema de las drogas como una cuestión de salud pública (Long, 2017).

Resulta necesario realizar esta precisión, pues no es casual que sean los representantes de Colombia, México y Guatemala, quienes abogan por alternativas pues sus países constan entre los más golpeados por las consecuencias de la ‘guerra contra las drogas’, golpes que llegan a poner en riesgo la legitimidad de la misma institución del Estado, como organizador del contrato social. Desde esta perspectiva el costo político del fracaso de la guerra pone en riesgo la propia posición de las élites nacionales que se ven amenazadas por el crimen organizado del narcotráfico y la presión social con posibilidad de estallido social.

Desde esa perspectiva debemos observar los resultados de la Cumbre de Cartagena de 2012 que, entre otras cosas, ordena a la OEA un estudio pormenorizado, pertinente y consecuente con la problemática regional respecto a las drogas y los posibles escenarios de acción. Así también, esta cumbre de Jefes de Estado logró que la ONU convocara a la Sesión Especial de UNGASS en 2016 (Youngers, 2013: 14).

Otro hito importante, en la línea de sucesos analizados en este acápite, es la Cumbre de las Américas 2013, en la que, por iniciativa del entonces presidente de Guatemala, Otto Pérez Molina, se conforma una comisión encargada de la redacción de informes que recomienden nuevos enfoques a la ‘guerra contra las drogas’ (Bull, 2015: 283).

Pasando de la retórica política –que no se lo señala como algo peyorativo, pues esos mensajes, aunque dubitativos o cortos de resultados, son importantes para abrir nuevos esquemas de discusión– vemos como varios gobiernos, desde 2005 en adelante, toman decisiones que constituyen hitos, que al menos marcan el inicio o la voluntad de una transición hacia una estrategia distinta a la ‘guerra contra las drogas’. Así por ejemplo¹⁵: Brasil 2006: descriminalización parcial de drogas para consumo personal (Youngers, 2013: 18); México 2009: despenalización del consumo de cannabis (Bull, 2015: 284); Argentina 2009: declaración de inconstitucionalidad la sanción de tenencia a pequeña escala (Youngers, 2013: 19); Uruguay 2013: legalización del consumo de marihuana y regulación estatal de su mercado (Bull, 2015: 284).

Todos estos hechos reflejan también un acontecimiento particular: Latinoamérica como región procura asumir un rol activo en la discusión global respecto a los problemas asociados a las drogas y el narcotráfico, que se aparta de la tutela del gobierno norteamericano y comienza a ejercer la disputa de los márgenes soberanos de maniobra respecto a los conflictos que atraviesan sus sociedades.

No obstante, a pesar de que se puede apreciar un proceso de crítica regional a la ‘guerra contra las drogas’ y aunque hay una voluntad general, aún persisten diferencias que se expresan en agendas diferentes en función de la ubicación de cada país en el mapa de las drogas, considerando que Latinoamérica es una región productora de diversas drogas, así como zona de trasbordo, y también registra un incremento sostenido de consumidores.

A partir de lo anteriormente descrito, se observa la existencia de procesos de reformas parcialmente contrarias al enfoque punitivo y criminalizante del consumidor postulado por

¹⁵ Las medidas adoptadas por el Ecuador se analizarán particularmente en el capítulo 3 de este trabajo.

la ‘guerra contra las drogas’, los mismos que no solo suceden fuera de los EEUU, sino que varios estados norteamericanos han legalizado y regulado los mercados del cannabis.

En el mismo sentido, la crítica suscitada al interior de los EEUU ha llegado desde sectores demócratas que han reconocido los infructuosos resultados de la ‘guerra contra las drogas’. Las voces fuertes que se han pronunciado son: los expresidentes norteamericanos Jimmy Carter y Bill Clinton, que contundentemente han señalado que en el documental *Breaking the taboo* que "La guerra contra las drogas no ha funcionado" (La Red21, s.d.). Así también Hillary Clinton, como Secretaria de Estado del Gobierno de Obama, ha reconocido el fallo de la estrategia.

Profundizando esa crítica la Comisión Global de Políticas de Drogas, un colectivo de corte liberal, integrado por personalidades del mundo llama a la comunidad internacional a acabar con la ‘guerra contra las drogas’ por los elementos antes descritos, pero también por aquello que ellos llaman *consecuencias no buscadas* entre las que constan:

1. El crecimiento de un ‘enorme mercado negro criminal’, financiado por la escalada de utilidades obtenidas al abastecer la demanda internacional de drogas ilícitas.
2. Desplazamiento político de consideración, el resultado de financiar desde recursos escasos un vasto esfuerzo de aplicación de la ley con la intención de confrontar este mercado criminal.
3. Desplazamiento geográfico, conocido a menudo como ‘el efecto globo’, a través del cual la producción de drogas cambia de ubicación para evitar la atención de las fuerzas del orden.
4. Desplazamiento de sustancias, o el movimiento de consumidores hacia nuevas sustancias cuando sus previas drogas de elección se vuelven difíciles de obtener, por ejemplo por la presión de la aplicación de la ley.
5. La percepción y el tratamiento de los usuarios de drogas, que son estigmatizados, marginalizados y excluidos. (Comisión Global de Políticas de Drogas, 2011: 9)

Tomando estos antecedentes, resulta que cuarenta años después de la ‘guerra contra las drogas’ parece existir un consenso mínimo respecto a las consecuencias de dicha estrategia: solo ha generado más crimen; ha promovido procesos de corrupción generalizada y desinstitucionalización; desorden, violencia, lucro, inestabilidad política y social, afectación

al funcionamiento democrático de las sociedades debido a la securitización del fenómeno sin considerar sus factores multicausales, y también una afectación asimétrica que criminaliza a los sectores marginales.

Desde esta perspectiva, y procurando sistematizar los planteamientos que se han esgrimido como fundamentos de posturas alternativas a la ‘guerra contra las drogas’, Bull (2015) propone cinco argumentos que posibilitan comprender esta ruptura con el orden hegemónico:

- “Argumento pragmático” que tiene como objetivo debilitar el narco-negocio y fortalecer/recuperar la institucionalidad del Estado.
- “Argumento de eficiencia” que propone eliminar la sobrecarga de sistema penitenciario y de justicia
- “Argumento humanitario” que aboga por el tratamiento desde el enfoque de salud pública.
- “Argumento liberal” que sugiere eliminar la criminalización del consumo pues cada quien elige lo que desea para su vida.
- “Argumento tradicional” que se sustenta en la afirmación de que las drogas han sido históricamente parte de sociedades (Bull, 2015).

De forma concomitante a las críticas a la estrategia política de las “guerras contra las drogas se ha desarrollado la crítica a las instituciones donde se procesa la misma.

Las críticas al régimen internacional de la ONU y la OEA.

Paralelamente a la crítica que se ha hecho a la ‘guerra contra las drogas’, el régimen internacional vigente en las Naciones Unidas ha sido también blanco de observaciones e interpelaciones, pues se parte de la premisa de que el orden global a nivel de políticas de drogas regentado por la ONU es la continuación, desde el organismo multilateral, de la política exterior norteamericana.

Por esto es que el primer elemento cuestionado es que el enfoque prohibicionista de las convenciones obligan a los Estados a incorporar sanciones, desde el derecho penal, en su legislación interna a todos aquellos usos no médicos y no científicos de narcóticos, incluido el consumo; elemento que ocurre de facto, pues el consumo de sustancias no tiene obligación de ser sancionado por los estados signatarios.

El ‘uso’ de las drogas se omitió deliberadamente de los artículos que enumeran los actos relacionados con las drogas en que se exigen medidas penales. No hay duda, pues, de que las convenciones de la ONU no obligan a imponer ninguna sanción (penal o administrativa) por el consumo en sí (Jelsma & Armenta, 2015: 9).

Más allá del contenido concreto de las convenciones sobre drogas de la ONU, lo que se observa con preocupación es el contenido instrumental, es decir el uso que se le da al régimen jurídico de drogas, que en muchas ocasiones subsume derechos de las personas. Respecto a los Derechos Humanos. Jelsma y Armenta (2015) afirman:

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. Si bien los tratados no sugieren que se incumplan los principios de derechos humanos, en nombre del control de drogas se violan en el mundo derechos fundamentales establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, como el derecho a la vida, a la salud, el derecho a no ser sometido a tortura ni tratos crueles, el derecho al debido proceso, a no ser objeto de discriminación, los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas y los derechos del niño, entre otros.

En las últimas décadas, la principal estrategia para abordar los problemas relacionados con las drogas se ha basado en la represión. Los Estados han llevado a cabo operaciones militares contra pequeños agricultores poseedores de cultivos para la fabricación de drogas, han fumigado con productos químicos cultivos de plantas de las que se extraen sustancias psicoactivas y han forzado el desplazamiento de comunidades rurales. (Jelsma & Armenta, 2015: 10,11)

Como parte de los grupos críticos al régimen internacional de drogas de la ONU consta el Grupo LSE¹⁶, quienes realizan un llamado a los estados para que acojan las siguientes observaciones al respecto:

- El debate se encuentra condicionado por tecnicismos.
- Las convenciones resultan ambiguas y responden al liderazgo de perspectivas políticas-ideológicas imperantes en ONU, tal como ha sucedido con el prohibicionismo que hoy se encuentra roto.
- El carácter vinculante de las convenciones como respuesta universal no es una solución así como tampoco es válido el prohibicionismo generalizado.
- Los estados deben ser quienes tomen las decisiones en última instancia respecto a las políticas óptimas para sus ciudadanos.
- Se debe posibilitar la “experimentación regulatoria” del cannabis.
- El régimen internacional de drogas debe ser un elemento enlazado al bienestar humano.
- La pena de muerte, la criminalización del consumo, o la detención de consumidores, en el ámbito de las drogas, son ejemplos claros de atentados a los derechos humanos (LSE Ideas, 2014: 15).

Los logros de la discusión que se ha suscitado en torno al régimen internacional de fiscalización de drogas aún tiene incipientes resultados, las convenciones se mantienen y las diversas reuniones ordinarias y extraordinarias de los organismos vinculados a las drogas del sistema de la ONU, hasta el momento no pasan de ser espacios plurales donde se expresan criterios diversos, pero que no logran aún los acuerdos suficientes para promover un cambio concreto. En ese marco un grupo de ONGs¹⁷ ha emitido un informe, que se refiere en particular al tratamiento para el cannabis, pero que se puede aplicar para la discusión de las drogas en general:

¹⁶ Se refiere al Grupo de expertos de LSE (*The London School of Economics and political science*) de Economía de las políticas sobre drogas.

¹⁷ Tales como: Oficina En Washington Para Asuntos Latinoamericanos, WOLA; Observatorio Global De Políticas Sobre Drogas, GDPO; FUNDACIÓN Transform Para La Política De Drogas TDPF; Programa Drogas Y Democracia Del Transnational Institute, TNI, entre otras

En efecto, la cuestión que se vislumbra en la agenda normativa internacional ya no es si es necesario evaluar y modernizar el sistema de control de drogas de la ONU, sino más bien cuándo y cómo. La cuestión está en si se podrá encontrar un mecanismo lo bastante pronto como para abordar las crecientes tensiones y transformar de manera ordenada el sistema vigente en otro más adaptable a las preocupaciones y prioridades locales, y más compatible con las bases científicas esenciales y las normas de la ONU de hoy en día. Entre los elementos clave que debería incluir una estrategia eficaz para seguir avanzando cabría mencionar: Promover un diálogo de Alto nivel para resolver las tensiones entre prácticas incipientes de los estados y obligaciones obsoletas y contraproducentes de los tratados; (...) Impulsar reformas internas en paralelo a procesos multilaterales de diálogo y reforma; (...) Promover la acción colectiva. (WOLA, GDPO, TDPF, TNI, ICHRDP, CDPC, 2016: 15)

Adicionalmente, y como el precedente más fuerte respecto a la necesaria modificación del régimen de drogas de ONU debemos mencionar el caso de Bolivia en 2009 bajo la administración de Evo Morales, que “jugando” bajo las reglas de la ONU fue el primer país en cuestionar las convenciones de drogas y sugerir la eliminación de la prohibición de masticar hoja de coca; y ante la negativa y las constantes presiones y amenazas de sanción se retira de la convención en 2011 para iniciar una campaña internacional por el derecho de los pueblos indígenas bolivianos a masticar hoja de coca como una práctica tradicional y no como un delito; dicha campaña le resulta exitoso y reingresa en 2013 cuando se acepta su reserva sobre el tema (Bull, 2015: 280), hecho que abre una posibilidad cierta para que otros estados propongan sus reservas; así como un hito de una posible modificación estructural de la política de drogas del organismo.

Las instituciones vinculadas a la fiscalización y control de sustancias dentro del sistema de la ONU también han sido parte de la crítica estructural al funcionamiento de la política internacional de drogas; observaciones que se las han realizado en el sentido de que tanto la CND como la JIFE han extralimitado sus funciones por fuera del marco jurídico de las convenciones y la capacidad de incidencia por parte de los estados se torna casi nula por la necesidad de adoptar las decisiones por consenso. Otra de las críticas radica en que las decisiones que se adoptan en estos organismos responden a intereses políticos antes que a elementos científicos y técnicos, que en el ámbito de las drogas se tornan necesarios.

Por su parte, el hecho de que al interior de ONU la ONUDC sea una instancia la encargada de dirigir la discusión sobre drogas y sobre el delito da cuenta de la intención de mantener el vínculo entre drogas y el crimen organizado transnacional; lo que se expresa en un complejo entramado de acciones y decisiones, que desde el multilateralismo perpetúan una estrategia global específica para el tratamiento de las drogas que reflejan, incluso, consideraciones de orden ideológico en el tratamiento del tema. Por ejemplo, esto se observa en las afirmaciones que realiza, el entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan, en su prefacio de la Convención de Palermo:

Por el contrario, alineadas contra esas fuerzas constructivas, cada vez en mayor número y con armas más potentes, se encuentran las fuerzas de lo que denomino la “sociedad incivil”. Se trata de terroristas, criminales, traficantes de drogas, tratantes de personas y otros grupos que desbaratan las buenas obras de la sociedad civil. Sacan ventaja de las fronteras abiertas, de los mercados libres y de los avances tecnológicos que tantos beneficios acarrear a la humanidad. Esos grupos prosperan en los países con instituciones débiles y no tienen escrúpulos en recurrir a la intimidación o a la violencia. Su crueldad es la verdadera antítesis de lo que consideramos civil. Son poderosos y representan intereses arraigados y el peso de una empresa mundial de miles de millones de dólares; pero no son invencibles (ONUDD, 2004: iii).

De la misma forma como la ONU ha recibido críticas otros organismos internacionales han sido interpelados por la política que han mantenido respecto a las drogas; en el caso particular del continente americano, la Organización de Estados Americanos.

Críticas a la política de drogas de la OEA.

Varios sectores sociales y políticos vinculados a la izquierda latinoamericana han mantenido históricamente una posición crítica respecto al funcionamiento general de la OEA, bajo el argumento de que este organismo es un apéndice de la política exterior norteamericana. En ese sentido el Presidente boliviano Evo Morales fustigó al organismo señalando que "la OEA no puede ser "Ministerio de Colonias de EEUU" (Correo del Sur, 2016).

Esta afirmación es completamente verificable cuando observamos las decisiones que se han tomado en la OEA respecto a cuestiones altamente sensibles para el continente, y bajo esta premisa las críticas a la política sobre las drogas de la OEA ha sido también cuestionada por mantenerse alineada a los intereses de los EEUU.

Al respecto del Olmo, por citar un ejemplo, señala que en “la Cumbre Presidencial contra la droga, en la ciudad de Cartagena de Indias, el 15 de febrero de 1990, donde se firmó la Declaración de Cartagena como instrumento de legitimación de la «Iniciativa Andina» (del Olmo, 1991: 12).

Esta posición es compartida por el Excanciller ecuatoriano, Guillaume Long (2017) quien sostiene:

La OEA, al estar dominada por Washington, ha estado dominada por la agenda de “guerra contra las drogas” de EEUU. Desde que Nixon la declaró en el año 73, y con mucha más fuerza cuando Reagan la relanzó en el 86 [...] Una agenda que se basa en reprimir y tratar de intervenir en los países productores de drogas; en América Latina especialmente países productores de cocaína [...] Es una agenda que está dominada por la criminalización de las drogas, que lo ve como un conflicto bélico, incluso armado. [...] El léxico de EEUU y la OEA presenta la guerra contra las drogas como un tema entre el bien y el mal y un tema mundial. El discurso transnacional de EEUU de la guerra [contra las drogas] que permea en la OEA, permite colocar bases militares en la región, como la Base de Manta, lo que garantiza la estructura militar presente en la zona (Long, 2017).

Otra de las críticas que se ha realizado a la OEA refiere a su posición de apoyo a las políticas prohibicionistas que abogan por la securitización y militarización de la política de drogas. Esta posición ha ido consolidándose en los últimos años, llegando incluso a ser posiciones oficiales de varios estados miembro de la OEA. Por ejemplo:

El canciller de Ecuador, Ricardo Patiño, fue uno de los más críticos de la estrategia de Washington basada en la represión, y dijo que gobiernos anteriores en el hemisferio

"consintieron" la imposición de un "enfoque prohibicionista militarista" que atentó "en muchos casos contra la soberanía nacional" (El Espectador, 2014)¹⁸.

Finalmente, retomando la crítica al prohibicionismo de la ONU y la OEA como la premisa inicial de esta sección, partiendo de una serie de recomendaciones que realiza el Grupo LSE, desde una perspectiva crítica al esquema vigente respecto a las drogas, para la minimización de las consecuencias de la prohibición. Estas son:

- Programas de salud pública con presupuesto y especializadas;
- Regulación de los mercados de drogas y minimización de los mercados ilícitos;
- Sistemas de justicia proporcionales para los involucrados en el circuito de producción y circulación de drogas;
- Enfoques multidisciplinarios de atención a los consumidores;
- Partir del enfoque de salud pública que considere que lo fundamental de una estrategia de drogas "Lo primero es no causar daño" (LSE Ideas, 2014: 14).

Con todos estos antecedentes, y con un contexto histórico-político concreto a nivel regional, emergen una serie de propuestas asociativas, en diversos temas, entre los estados suramericanos. Una de ellas sería la Unasur.

La Constitución de Unasur.

En términos generales el proceso de constitución de la Unión de Naciones Suramericanas, se origina en 2007 a raíz de la VI Cumbre Suramericana realizada en Isla Margarita – Venezuela en la que los Presidentes reunidos en esa ocasión renombran la comunidad como UNASUR, es el resultado de un proceso de convergencia regional motivado por la llegada al poder de sectores progresistas en varios países suramericanos que requerían de un espacio multilateral con perspectivas de integración regional, pero que también funcione como instrumento para la discusión de las problemáticas comunes a la región con un mayor margen de libertad del que los países tenían dentro de la OEA por la presencia de los EEUU y Canadá. Todo eso

¹⁸ Nota realizada en el marco de la realización de la Asamblea extraordinaria de la OEA en Guatemala en 2014.

con miras a la posibilidad de construir una agenda regional, que responda a las necesidades regionales y no a los intereses norteamericanos.

No obstante, la necesidad de un espacio ‘propio’ suramericano, no solo era un postulado de los sectores progresistas sino también de gobiernos sudamericanos de corte neoliberal que reconocían en esta propuesta la posibilidad de generar puntos de convergencia en función de la coyuntura regional. Todo esto, en el caso particular de las drogas, se debe a que la región en el siglo XXI debe asumir dos problemáticas: la modificación del negocio regional de la producción, exportación y comercialización de drogas hacia Estados Unidos; y el incremento del negocio de las drogas dentro de la región (Long, 2017); y, por lo tanto, un espacio como Unasur permitía discutir y proponer respuestas a todas las aristas del problema.

Empero, los análisis que se realizan sobre el proceso constitutivo de Unasur no reflejan una preponderancia o presencia fuerte de la temática de drogas en sus primeros momentos de debate previo a la conformación del organismo, salvo ciertas referencias al narcotráfico y desde un enfoque de la seguridad. Lo que nos permite suponer que la posición que Unasur asumirá respecto a las drogas es producto del proceso intrínseco del debate para definir los objetivos plasmados en su tratado constitutivo, también como respuesta a un contexto regional cambiante en lo político, pero sobretodo es resultado de la incidencia de los actores involucrados ya en la administración del organismo constituido para generar consensos superadores de las posiciones y enfoques tradicionales hacia las drogas.

En ese contexto histórico-político, resulta necesario observar que el tratamiento de la problemática de las drogas no ha sido el mismo en los organismos internacionales anteriormente señalados y en Unasur, esta última ha procurado establecer una serie de políticas que respondan a las circunstancias históricas, económicas y sociales de la región, que sin perder su vinculación con los instrumentos internacionales de otros organismos sean pertinentes para el cumplimiento de la agenda regional. Estas decisiones dan cuenta de una intencionalidad política distinta, que a su vez responde a la posibilidad concreta de establecerlas en función de la existencia de un bloque político entre los estados miembros

capaz de generar reflexiones políticamente distintas a las que se suscitan en la OEA y la ONU.

Long, al referirse a ese proceso señala:

Cuando se funda Unasur, ya hay una suerte de consenso sudamericano, una discusión previa, en la que la palabra clave es “integral” que supone enfrentar los temas de producción, el tránsito, las mafias, pero que no se limita a eso; implica también luchar contra los paraísos fiscales, contra la libre movilidad de capital sin preguntar su procedencia, y a medida que se acerca a los consumidores el tema de la medicalización, tratar el tema como un problema de salud pública (Long, 2017).

En esa perspectiva, Unasur creó en 2009 el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, CSPMD (UNASUR, 2016), que cuenta con un plan de acción para afrontar la problemática global desde las necesidades propias de la región, y que ha propuesto un abordaje integral del problema mundial de las drogas, tal como indica el nombre del consejo que se encarga de este tema, lo que evidencia también una intención no solo de abordar la problemática de drogas desde las políticas de seguridad, sino atenderlo también desde la comprensión del fenómeno de las drogas desde su carácter multidimensional político, económico y social.

Un elemento relevante respecto al proceso de discusión en Unasur es que los estados llegan en una condición de relativa igualdad, es decir que cada uno maneja una posición respecto a las drogas, pero no existía la presuposición de preponderancia de una tesis por encima de las demás. Lo que sumando al hecho de que las decisiones en Unasur se adoptan por consenso genera, un espacio de discusión de real amplitud de criterios, que decanta en posiciones comunes. Este esquema de trabajo garantiza que tanto los sectores progresistas como los conservadores puedan acordar en función de elementos compartidos, pero también construir una postura desde la disputa de posiciones.

A continuación realizaremos una revisión de los documentos propios de Unasur que sustentan las afirmaciones generales realizadas en los párrafos precedentes.

Los estatutos del CSPDM como marco rector de la acción del organismo señalan que los objetivos del Consejo son:

- a. Proponer estrategias, planes y mecanismos de coordinación y cooperación entre los Estados Miembros para incidir en forma integral en todos los ámbitos de la problemática, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 del Tratado Constitutivo de la UNASUR;
- b. Construir una identidad suramericana para enfrentar el problema mundial de las drogas, tomando en cuenta los compromisos internacionales en esta materia, así como las características nacionales y sub-regionales, para fortalecer la unidad de América del Sur;
- c. Fortalecer las relaciones de amistad y confianza a través de la cooperación interinstitucional entre las agencias especializadas de cada país, para hacer frente al problema mundial de las drogas, mediante el fomento del dialogo y la búsqueda de consensos; y,
- d. Promover la articulación de posiciones de consenso en foros multilaterales en materia de drogas, con fundamento en el Artículo 14 del Tratado Constitutivo de la UNASUR (UNASUR, 2010: 2)

Y como objetivos específicos para enfrentar la “problemática mundial de las drogas” los estatutos señalan:

- a. Propiciar medios para identificar posibilidades de armonización de normas penales, civiles y administrativas, así como políticas públicas, en relación con el problema mundial de las drogas, respetando el ordenamiento jurídico y la soberanía de cada Estado Miembro;
- b. Contribuir al fortalecimiento de las capacidades institucionales de todos los organismos con competencia para enfrentar el problema mundial de las drogas;
- c. Promover el intercambio de experiencias y buenas prácticas de las entidades rectoras y ejecutoras de las políticas nacionales para enfrentar el problema mundial de las drogas, a efecto de mejorar el nivel de conocimiento de los diversos aspectos de dicha problemática;
- d. Promover acciones para reducir las consecuencias negativas que sobre el ambiente ocasiona el problema mundial de las drogas, en concordancia con las políticas nacionales de los Estados Miembros;
- e. Promover el desarrollo alternativo, integral, sostenible y, según corresponda, desarrollo preventivo alternativo como una herramienta para enfrentar el problema mundial de las drogas;

- f. Fortalecer las acciones en materia de reducción de la demanda de drogas para evitar su consumo y uso indebidos, en aplicación del principio de responsabilidad común y compartida;
- g. Promover una cooperación judicial, policial y de unidades de inteligencia financiera efectiva, para aumentar y agilizar la capacidad de respuesta frente a los delitos vinculados al problema mundial de las drogas, en el marco de los compromisos internacionales asumidos por los Estados Miembros y los mecanismos que implemente este Consejo;
- h. Promover la intensificación del intercambio sobre formación y capacitación de los profesionales que trabajan en la educación, la salud, el bienestar social, la cooperación judicial y la seguridad entre los Países Miembros de la UNASUR;
- i. Promover el intercambio de información y buenas prácticas sobre acciones de inclusión social como instrumento de prevención del uso indebido de drogas, en particular en los sectores y poblaciones vulnerables; y,
- j. Promoción de la investigación científica sobre todas las dimensiones del problema mundial de las drogas, facilitando un intercambio con la comunidad académica y científica (UNASUR, 2010: 2,3)

Los estatutos del CSPMD reflejan con claridad la conjunción de posiciones y la construcción de una postura convergente desde el acomodo de posturas preexistentes, cercanas al prohibicionismo y la interdicción, y posturas nuevas de reducción del daño, control sobre la demanda, enfoque de salud pública. Así también, se puede observar como Unasur procura marcar una posición diferente sin romper frontalmente con otros espacios multilaterales.

El marco jurídico del CSPDM expresa también el contexto en el que se desarrolló, pues se evidencia la coexistencia de posiciones; no se niega totalmente lo anterior ni tampoco se acoge todo dejando expresa y visible la existencia de tensiones de carácter político entre sus miembros.

Los objetivos del CSPMD definen entonces una posición clara y distinta de Unasur al problema de las drogas. El carácter integral y la identidad suramericana aportan un enfoque multicausal con pertinencia; lo que refiere a la cooperación interinstitucional y el fortalecimiento de capacidades institucionales, evidencia una intencionalidad clara de fortalecer al Estado para afrontar los problemas relacionados a las drogas. Por su parte, la

generación de posiciones de consenso en foros internacionales, la armonización de normas penales civiles y administrativas y la cooperación judicial y policial, da cuenta de un interés de respuesta colectiva desde la integración política.

Otro de los elementos importantes y nuevos que destaca, es el objetivo de la cooperación en temas de inteligencia financiera, que vincula el control de drogas con el control de capitales, lo que supone un avance importante respecto al tratamiento político estructural del fenómeno de las drogas; es decir que aquel objetivo ubica al negocio de las drogas también dentro del sistema económico. Esto como parte de una agenda política más amplia de los países promotores de Unasur para controlar el crimen organizado y la circulación de capitales provenientes de actividades ilícitas.

La incorporación de la mitigación del impacto ambiental de la política de drogas y la adopción del enfoque de la ONU, de desarrollo alternativo, integral y sostenible son también apuestas alternativas y distantes a la estrategia de la ‘guerra contra las drogas’, que deja claro que también se toman las precauciones para no romper con el régimen internacional, pues se adscribe la política regional a los lineamientos de los objetivos de ONU.

Sobre la prevención, además de considerar el ámbito educativo, el CSPMD reconoce la necesidad de tener un enfoque desde la salud, pero sobretodo lo relevante es la referencia de la inclusión social como instrumento de prevención, pues desde este objetivo es posible reconocer también condiciones estructurales económicas en ciertos eslabones del circuito de producción y circulación de drogas.

La posibilidad de que los estados se apoyen en la comunidad científica y las investigaciones para la definición de la política sobre drogas, es también una incorporación importante pues abre posibilidades de ampliar debates sobre alternativas superadoras de la interdicción. Este objetivo tiene por finalidad avalar o fortalecer posiciones ya asumidas por algunos estados como la despenalización del consumo y la portabilidad de cantidades mínimas, pero también proyecta el debate respecto a la regulación de los mercados de las drogas y la legalización de sustancias.

Sin desmedro de lo anterior, Unasur no se divorcia completamente de la ‘guerra contra las drogas’ y aunque es sutil la referencia, el hecho que persista el principio de responsabilidad común y compartida trasvasa en el nuevo organismo la consiga que utilizaron varios estados latinoamericanos en las discusiones sobre la política internacional de drogas para comprometer el apoyo económico, especialmente de EEUU, para la cruzada antidrogas.

Un resultado concreto del objetivo de participar con posiciones consensuadas ante los organismos internacionales es la posición conjunta de Unasur respecto a UNGASS 2016 (UNASUR, 2015), texto de cual también se extraen elementos de la política de drogas de Unasur.

Fomentar un enfoque integral, equilibrado, multidisciplinario y sostenible habida cuenta que la evidencia disponible señala que los mejores resultados de las políticas de drogas, en tanto fenómeno multicausal, se basan en el desarrollo equilibrado de todos sus componentes, entre los cuales se encuentran: la reducción de la demanda, la reducción de la oferta, el desarrollo alternativo integral y sostenible, incluido el preventivo, la cooperación judicial y cooperación internacional. No se considera pertinente priorizar un componente sobre otro. (UNASUR, 2015: 3)

En ese sentido, la posición de Unasur insta a reconocer la imposibilidad de respuestas positivas desde enfoques unilaterales o estrategias únicas y por ello menciona el reconocimiento de la pluralidad; así también rechaza posiciones absolutas y convoca a la ONU a promover políticas equilibradas, que reconozcan los derechos humanos y otros instrumentos internacionales.

La posición de Unasur al momento de sugerir que la lucha contra la corrupción sea una herramienta complementaria (UNASUR, 2015) en el enfrentamiento del problema de las drogas, es una interpelación al uso político que se ha dado al tema de la corrupción.

Unasur adhiere a las posiciones alternativas al prohibicionismo y la criminalización que recomiendan su tratamiento desde un enfoque de salud, pero insta a los estados y a la ONU a “garantizar el derecho a la salud de los usuarios de drogas, con un acceso pleno al

tratamiento que atienda y respete las libertades y sus derechos fundamentales, en el marco de las normas nacionales e internacionales” (UNASUR, 2015: 3), es decir pide el compromiso expreso de los estados para destinar presupuesto para este fin. La posición de Unasur también señala que, “el consumo de drogas no debería ser criminalizado debido a que limita la posibilidad de que los usuarios de drogas puedan recurrir a la oferta de tratamiento existente como también el acceso al trabajo, educación, entre otros derechos” (UNASUR, 2015: 4).

Desde el enfoque de salud, Unasur plantea:

Considerar la reclasificación de sustancias sometidas al régimen internacional de fiscalización de drogas en virtud de la Convención Única de Estupefacientes de 1961, cuando tales sustancias se encuentren incluidas en las listas de medicamentos esenciales de la Organización Mundial de la Salud, con miras a facilitar el acceso de la población al tratamiento médico adecuado;

Fortalecer las medidas que mejoren el acceso equitativo al uso de medicamentos para fines médicos y científicos;

Continuar y profundizar las investigaciones sobre estupefacientes y sustancias psicotrópicas, con fines médicos y científicos realizadas por institutos y universidades de acuerdo con las Convenciones de Naciones Unidas sobre Drogas y de acuerdo a la legislación de cada Estado. (UNASUR, 2015: 5)

La posición de Unasur pretende desmarcarse del enfoque punitivo desde el Estado y por ello reconoce la necesidad de “Promover la participación ciudadana en el diseño, formulación e implementación de las políticas públicas en materia de drogas” (UNASUR, 2015: 5).

Como se mencionó anteriormente, el principio de responsabilidad común como continuidad de las posiciones en la política exterior de los estados, sobre todo en la OEA, también se aprovecha para ampliar el campo de acción del fenómeno mundial de las drogas hacia el control financiero.

Los Estados en aplicación del principio de responsabilidad común y compartida deberán promover el desarrollo y mejoramiento de herramientas efectivas de investigación

patrimonial, que permitan la identificación, rastreo, incautación, congelamiento y decomiso oportuno de dineros y bienes provenientes del tráfico ilícito de drogas y el lavado de activos disminuyendo así las posibilidades de enriquecimiento a partir de estos delitos, inhibiendo por esta vía su comisión y reiteración [...]

Alertar sobre el riesgo particular que representa la existencia de paraísos fiscales o jurisdicciones con opacidad financiera o societaria, que pueden ser utilizados para el lavado de activos provenientes del tráfico ilícito de drogas u otros delitos conexos, y alentar a los países a tomar las medidas necesarias contra esta problemática (UNASUR, 2015: 8).

Finalmente, la posición de Unasur es también un intento por darle un tratamiento integral a la problemática de las drogas, pero comprendiéndolo en su origen socio económico,

Todos los enfoques de las políticas sobre drogas deben ser entendidos como respuestas a los desafíos que enfrentamos con relación a todos los aspectos del problema mundial de las drogas, en particular como fenómeno socio económico siempre fundamentados en el respeto a los Derechos Humanos, la interculturalidad, en la evidencia científica, la salud pública y la inclusión social, enmarcados en las Convenciones de Naciones Unidas sobre Drogas y el régimen internacional de fiscalización de drogas (UNASUR, 2015: 2).

La producción de literatura oficial de Unasur, específicamente del CSPMD, es aún limitada, al igual que el análisis desde la academia. De igual forma, lo enunciado en sus estatutos así como en la posición frente a UNGASS resulta aún declarativo; las medidas que han tomado los estados suramericanos respecto a las drogas aún son aisladas, en ocasiones presentan contradicciones, por lo que aún es prematuro concluir que Unasur ha logrado materializar su agenda a nivel regional, incluso es complejo contrastar la política de los estados y la política de Unasur en términos generales.

No obstante, la posición política de Unasur es fruto de un debate de los estados y también de colectivos sociales que lograron asumir el control de sus aparatos gubernamentales, o al menos marcar una agenda para el Estado; por lo que a partir de lo descrito anteriormente sí es posible analizar las coincidencias políticas entre la política de drogas de Unasur y las posiciones de política exterior y política doméstica de los estados miembros. Por lo que en

las conclusiones de este trabajo realizaremos ese ejercicio respecto a la política de drogas del Estado ecuatoriano.

A partir de lo expuesto es posible observar como las tensiones en clave de política internacional y las relaciones dialécticas entre política interna-externa de los estados ejercen una influencia directa, y condicionante, de la forma y fuerza con las que las instituciones internacionales operan. Así; observar las diferencias que existen entre los organismos internacionales analizados y el desarrollo histórico de las instituciones guarda una estrecha relación con estadios históricos concretos en los que las dinámicas internas de los estados juegan una relación causal bidireccional respecto a la política internacional y las posibilidades de reacomodos en el ordenamiento mundial.

Reconociendo este proceso dialéctico y relacional entre los niveles local-regional-global, resulta necesario observar, como el correlato del desarrollo de la política internacional y las relaciones internacionales, la forma en la que se desarrolla este proceso dentro del Estado como sujeto del orden mundial, desde la dinámica interna. Es decir; se requiere observar la contraparte del proceso internacional, desde el análisis autónomo de la política interna identificando las contradicciones internas y la dinámica política que se establece entre los sujetos internos y los intereses que se disputan dentro del Estado-Nación; elementos que se observarán en el capítulo siguiente tomando al Estado ecuatoriano como objeto de estudio.

Capítulo 3. La política de drogas del Estado Ecuatoriano y su participación en la agenda regional sobre drogas en Unasur.

Contexto previo (1991-2006).

El Ecuador ha tenido cuatro leyes respecto a la fiscalización de sustancias psicoactivas: La Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes de 1970; la Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1980; la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas de Ecuador de 1991, o Ley 108; y finalmente la Ley de Prevención Integral del Fenómeno Socioeconómico de las drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización de 2015.

A efectos de este trabajo nos detendremos únicamente en las dos últimas con el objetivo de contrastar su contenido y observar los cambios registrados en lo que refiere a la legislación de drogas del Ecuador.

En referencia a la Ley 108 de 1991, Youngers señala que, “[Fue] una de las legislaciones de drogas más severas del hemisferio y no establece distinciones entre los niveles de involucramiento en el tráfico de drogas, lo cual somete a infractores de poca monta a sentencias excesivamente largas” (Youngers, 2013: 19).

Adicionalmente, al ámbito formal de la legislación, la política del Estado ecuatoriano ha estado vinculada a las orientaciones de la Agencia para el Control de Drogas, DEA por sus siglas en inglés, del gobierno norteamericano, que intervenía en la política nacional a cambio de beneficios de carácter comercial y económico, como por ejemplo, mediante la Ley de Preferencia Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga, ATPDEA. Bonilla señala al respecto:

Ecuador fue incluido tardíamente como parte de los países andinos en la lucha contra el narcotráfico. A pesar de que era una política regional desde finales de la década de los años setenta, recién a finales de la década de los ochenta, en las cumbres de Cartagena y de San Antonio, es invitado Ecuador a participar. Como consecuencia de esa invitación, que fue

activamente buscada por Ecuador, Estados Unidos hizo extensivo el tratado de preferencias arancelarias andinas que ya gozaban Bolivia, Perú y Colombia (Bonilla, 2007: 502).

Inclusive el Estado ecuatoriano llegó a otorgar, en 1999, la autorización al gobierno norteamericano para instalar el Puesto de Operaciones de Avanzada (FOL, por sus siglas en inglés), una base militar en la ciudad de Manta, que tal como menciona el decreto 1505 del “Convenio de la Base de Manta”, su intención era: “Para el único y exclusivo propósito de llevar adelante operaciones aéreas de detección, rastreo y control de actividades ilegales del tráfico aéreo de narcóticos” (LEXIS, 1999).

El Estado ecuatoriano, en ese sentido, resultó involucrado en la estrategia del gobierno colombiano de “internacionalizar” su conflicto, que era, a su vez, el móvil por el cual se ejecutaba en la región andina la ‘guerra contra las drogas’.

En el plano internacional, la política ecuatoriana sobre el narcotráfico está permeada actualmente por dos componentes específicos provenientes de lo que ahora se denomina el eje Washington-Bogotá. El primero se refiere a la presión existente para aumentar los niveles de interdicción marítima y lograr la aplicación extra territorial de la legislación estadounidense. El segundo está asociado al incremento de la participación ecuatoriana en el discurso antiterrorista dirigido hacia los grupos armados colombianos. Así, la consolidación de cualquier sistema de seguridad interestatal entre Estados Unidos y Ecuador necesariamente estará atravesada por la dinámica que adquiera el conflicto colombiano (Rivera, 2004: 23).

En el periodo comprendido entre 1990 y 2006, la política exterior ecuatoriana en lo que refiere a las drogas, refleja una plena sintonía con la agenda norteamericana en los Andes, situación que además de implicar la resignación de parte de la soberanía nacional a través de actos administrativos y legislativos, repercute en la política doméstica por la incidencia directa del ejército norteamericano en los procesos de formación militar y policial ecuatoriana.

Estudios sobre el impacto de la política antidroga señalan que Ecuador en los últimos años ha incrementado su participación en la estrategia de seguridad regional impulsada por Estados

Unidos, involucramiento marcado por la estrategia antinarcóticos inscrita en un contexto de debilidad institucional y fragilidad del Estado. El tema del narcotráfico, vinculado a la interpretación que se realiza de la seguridad nacional, promueve un déficit democrático y de gobernabilidad, expresados en la falta de control de las agencias de seguridad y la escasa rendición de cuentas que deben hacer estas instituciones ante la ciudadanía. Una de las principales esferas afectadas institucionalmente es la jurídica. La activación de ciertos mecanismos de interdicción de las drogas ilegales genera efectos contraproducentes en las distintas instancias que componen la administración de justicia (Nuñez, 2008: 7).

La incidencia de la política internacional y el correlato interno de la política exterior del gobierno ecuatoriano, en el periodo de tiempo referido, viabilizó que la estrategia de seguridad norteamericana abarque tanto el ámbito de la seguridad relacionada con las fuerzas de seguridad, así como que también securitice el sistema penal respecto a las drogas, y con consecuencias directas sobre los sistemas penitenciarios; acontecimiento que tenía serios cuestionamiento respecto al respeto de los derechos humanos.

Sobre esto, Núñez (2008) señala varios de los elementos de carácter procesal del sistema de justicia ecuatoriano que evidencian la afirmación anterior: “ampliación de atribuciones y otorgamiento de valor probatorio a la acusación del personal policial y la desaparición de etapas judiciales”; órganos especializados a nivel administrativo para fiscalización de sustancias ilícitas (Consep) y también policía antinarcóticos; procedimientos especiales para delitos asociados a las drogas; ampliación de tiempos para prescripción de trámite judicial y penas; “Limitación de derechos y beneficios procesales ordinarios”; “Medidas cautelares especiales como prohibición de vender bienes, clausura de establecimientos y decomiso”; “Limitación del secreto bancario”; Inversión de la carga de la prueba, transfiriéndola al inculpado o a terceros”; “consulta de oficio de sentencias”; “Negación de beneficios de ley como la prelibertad”.

Queda claro que, en ese momento, la política exterior ecuatoriana era de carácter reactivo respecto a la política de drogas y la estrategia de seguridad de los EEUU y tenía como correlato interno la aplicación de una serie de medidas tendientes a corresponder con la posición asumida en la política internacional. Bonilla corrobora esta afirmación, al señalar

que, “Ecuador, al igual que el resto de países andinos, a lo largo de por lo menos las últimas tres décadas se ha relacionado con Estados Unidos, alrededor de agendas de seguridad” (Bonilla, 2007: 498).

Hasta el momento; las diversas administraciones del gobierno ecuatoriano habían mantenido, en mayor o menor grado, una articulación directa con la política antidrogas de los EEUU; hecho, que en términos teóricos, coloca al país dentro de los países subordinados y articulados al estado hegemónico y por lo tanto funcional al orden mundial en consecuencia de la adscripción de la institución estatal a las ideas tanto en *significados intersubjetivos* e *imágenes colectivas del orden social*.

No fue hasta el año 2006, cuando el entonces candidato a la Presidencia de la República, Rafael Correa, impulsa como parte de su campaña una serie de propuestas alternativas en diversas aristas de la política, y en ellas las drogas. Así, una vez triunfa en las elecciones, sus propuestas empiezan a cristalizarse en una serie de medidas distantes y diferenciadas de la habitual política ecuatoriana sobre las drogas y con un alto contenido de rechazo a las directrices de EEUU:

Administración de Rafael Correa (2007 – 2015).

El Presidente Rafael Correa llega al poder el 15 de enero de 2007, en un momento en el que Ecuador había abandonando las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio con los EEUU por la presión política que varios sectores sociales y políticos ejercieron sobre el gobierno de Lucio Gutiérrez. No obstante, vale recordar, para lo que nos concierne, que el TLC también tenía un componente relacionado con la estrategia de drogas de los EEUU, y que a pesar de no haber culminado las negociaciones refleja la posición norteamericana respecto a las drogas para ese momento.

El acuerdo se enmarca en la estrategia geopolítica de los Estados Unidos para el combate del cultivo de drogas y narcotráfico según la mesa de “Asuntos Institucionales” (MCIPEcuador 2005). En la sección “Preámbulo” se hace referencia a que entre los objetivos del tratado estará el “combate a las drogas, como un antecedente que alude a la responsabilidad

compartida, ligado directamente con la mención de la sustitución de cultivos”. Se entiende que esta “responsabilidad compartida” compromete directamente al Ecuador y, sin juicio de inventario, su participación en el Plan Colombia (Falconí, 2005: 42).

Otro fenómeno histórico relevante que sucedía al momento de la llegada de Correa a la presidencia fue el “Plan Colombia”; estrategia conjunta entre los gobiernos de EEUU y Colombia para enfrentar el conflicto colombiano respecto a las drogas, el narcotráfico y los grupos insurgentes que operaban en el país, plan que venía ejecutándose desde 1999 con grandes críticas respecto a su efectividad, pero sobre todo por las externalidades que producía, las mismas que repercutían directamente sobre el Ecuador.

Tal como señala Edwars:

Ecuador está sufriendo las consecuencias del conflicto de la vecina Colombia, lo que ocasiona tensiones periódicas entre los dos países. Ecuador ha demandado el cese inmediato de las fumigaciones aéreas patrocinadas por los Estados Unidos en la frontera Colombo-ecuatoriana debido a los efectos negativos en la población ubicada en la frontera y el medio ambiente circundante (14)¹⁹. Ha habido incursiones tanto en el espacio aéreo como territorial de Ecuador por parte de unidades militares colombianas en persecución de presuntos guerrilleros, que han dado como resultado muertes “accidentales” de ecuatorianos por disparos de armas de fuego de militares colombianos (15). Paramilitares colombianos de derecha también han ingresado a territorio ecuatoriano, matando ciudadanos ecuatorianos. La corriente de refugiados también es significativa: hay un estimado de 250.000 colombianos con necesidad de protección viviendo dentro de fronteras ecuatorianas (16). Mayor involucramiento del Ecuador en el conflicto colombiano podría exacerbar estos ya visibles efectos de su esparcimiento. (Edwars, s.d.: 3)

En este contexto, la administración de Rafael Correa tenía varios desafíos que asumir respecto a la postura de su gobierno en materia de política exterior, las relaciones internacionales y la agenda nacional en lo que refiere a las drogas.

¹⁹ La numeración que se encuentra entre paréntesis corresponde a la transcripción textual del documento citado, y refiere a notas al pie del documento. Hemos decidido mantenerlas dentro de la redacción, procurando respetar el texto, pero también para que el lector considere la existencia de referencias constextuales.

El discurso de Correa advertía una posición crítica ante el gobierno de los EEUU y proyectaba una agenda política respecto a las drogas distinta a la construida por las anteriores administraciones; pero también diferente de la política norteamericana, que pretendía desmarcar al Ecuador de cualquier vinculación con el “Plan Colombia” y con las estrategias tendientes a regionalizar el conflicto.

La posición de Correa respecto a las drogas enfrentó, en primer lugar, una arremetida de adversarios políticos y de los medios de comunicación; tal como evidencia el análisis de este periodo realizado por Youngers:

A nivel nacional, países como Argentina y Ecuador, que buscan implementar reformas a las leyes sobre drogas, han encontrado grandes obstáculos políticos, incluyendo informes sensacionalistas en los medios de comunicación, percepciones y temores a nivel popular de que leyes más flexibles sobre drogas lleven a un mayor consumo de estas sustancias y a mayores niveles de violencia, así como oposición por parte de sectores religiosos y políticos más conservadores (Youngers, 2013: 23,24).

A pesar de esto, bajo el Gobierno de Correa²⁰, entre 2007 y 2015 el estado ecuatoriano ha tomado decisiones trascendentales respecto a la política de drogas que analizamos a continuación.

- 2008. *Indulto a las “mulas del narcotráfico”*²¹. En julio de ese año, la Asamblea Constituyente aprobó el indulto de 2221 personas que se encontraban privadas de libertad por posesión de hasta 2Kg de drogas. En un intento de desatorar un sistema penitenciario colapsado y de reconocer que la legislación vigente, ley 108, no diferenciaba entre grandes y pequeños y castigaba con mayor dureza a estos últimos (Ortiz, 2017).

²⁰ En este acápite cuando nos referimos al Gobierno del Presidente Correa (2007-2015) debemos tener presente, que siempre contó con el respaldo político desde la función legislativa, pues tanto en la Asamblea Constituyente, como en los periodos extraordinarios y regulares de la Asamblea Nacional la bancada oficialista ha sido mayoría o ha logrado obtener la mayoría parlamentaria con alianzas con otras fuerzas políticas.

²¹ A pesar de que el objetivo político fue dar respuesta a una situación material del sistema penitenciario, es posible interpretar la medida también como un intento por apartarse del enfoque de la interdicción; lo que a su vez permite identificar la reformulación de la estrategia de des/seguritización del tema.

- 2008. En septiembre se llevó a cabo el Referéndum que aprobó el texto constitucional elaborado por la Asamblea Constituyente. Dentro de los textos de la nueva Constitución de la República se incluye el artículo 364 que taxativamente *prohíbe cualquier forma de criminalización del consumo de drogas* y reorienta el enfoque para el tratamiento de las drogas de uno punitivo y penal hacia el de salud pública.

Art. 364.- Las adicciones son un problema de salud pública. Al Estado le corresponderá desarrollar programas coordinados de información, prevención y control del consumo de alcohol, tabaco y sustancias estupefacientes y psicotrópicas; así como ofrecer tratamiento y rehabilitación a los consumidores ocasionales, habituales y problemáticos. En ningún caso se permitirá su criminalización ni se vulnerarán sus derechos constitucionales (Asamblea Constituyente, 2008: 167)

- 2009. *Salida de la Base de Manta*²². Aún como candidato, Correa anunció en 2007 que de ganar no renovarían el convenio que permitía el funcionamiento del Puesto de Operaciones de Avanzadas de los EEUU que se instaló en la ciudad de Manta en 1999. Esta propuesta de campaña se oficializó ya con Correa en el mandato y solo se esperaba que culmine el plazo en 2009 para que la presencia de efectivos militares estadounidenses termine en el país. Adicionalmente, la Asamblea Constituyente fortaleció la postura de Correa al incorporar en la Constitución, en el artículo 5²³, la prohibición de bases militares extranjeras en el territorio ecuatoriano.

²² La decisión del Presidente obtuvo una respuesta no favorable de parte de sectores militares, además de la respuesta del gobierno de EEUU que promovió la instalación de bases militares en Colombia que cumplan con las funciones que se desarrollaban hasta entonces desde Manta. Esto se observa en las afirmaciones del Exdirector de Inteligencia del Ejército Mario Pazmiño que se recoge en una entrevista para BBC Mundo: Para Pazmiño, 'la salida de las bases americanas del continente sudamericano es una propuesta que bien instaurada desde el Foro de Sao Paulo (fundado por partidos y organizaciones de izquierda en la década del '90) y posteriormente está siendo replicada por las FARC como la Coordinadora Continental Bolivariana dentro del proyecto internacional de las FARC'. Según su razonamiento, 'este tipo de estrategia que utilizan las FARC les beneficia, porque si les sacan todas las bases norteamericanas del contexto regional, indudablemente le van a facilitar el manejo del narcotráfico en la región'. Respecto del traslado de las actividades de Manta a territorio colombiano, Pazmiño opinó que 'ningún otro estado puede entrar a emitir criterios sobre si se instalan o no se instalan bases militares en otro país, porque eso es parte de la soberanía y la independencia de un pueblo.'" (Pazmiño, 2009).

²³ El artículo 5 de la Constitución del Ecuador señala: El Ecuador es un territorio de paz. No se permitirá el establecimiento de bases militares extranjeras ni de instalaciones extranjeras con propósitos militares. Se prohíbe ceder bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras.

- 2012. *Ministerio de Salud asume regulación de centros privados de rehabilitación de drogas*. Partiendo del nuevo marco constitucional que reconoce al consumo problemático de drogas como un asunto de salud pública, este año el Ministerio emite el Reglamento para “Regulación de los Centros de Recuperación para Tratamiento a Personas con Adicciones o Dependencias a Sustancias Psicoactivas”.

Dicho reglamento “tiene por objeto establecer las normas para la calificación, autorización, regulación, funcionamiento y control de los Centros de Recuperación (CR) para personas con problemas de adicción a sustancias psicoactivas” (MSP, 2012: 2-3).

Con esta reglamentación el Estado Ecuatoriano reconoce su responsabilidad en la regulación de estas instituciones, así como de la obligación de dar respuesta desde la salud pública a los requerimientos de salud en materia de drogas²⁴. Así también, esta regulación expresa una intencionalidad en clave de deseguritizar los temas vinculados al consumo y orientarlo hacia un enfoque de salud pública.

- ---- *Plan Nacional de Prevención Integral de Drogas*. Este instrumento de política pública es el primero de su tipo en el Ecuador, mucho más si se considera que en su elaboración participaron las carteras de Educación, Salud, Inclusión Social, Relaciones Exteriores, Defensa, Interior, Justicia y el Consep como órgano responsable adscrito a la Procuraduría General del Estado.

Este plan define las líneas de acción respecto a los problemas asociados a las drogas desde un abordaje multisectorial y en su contenido se especifican como lineamientos estratégicos los principios de: Soberanía; centralidad del ser humano; participación social en la construcción de política pública sobre drogas; respeto de los derechos humanos y evaluación y rendición de cuentas, así como incorpora en su elaboración los enfoques de: derechos; organización territorial; interculturalidad; equidad de género; equidad generacional (CONSEP, 2012: 51-52).

²⁴ El Gobierno nacional anunció la creación de centros públicos, por lo tanto gratuitos, para la rehabilitación de adicciones. El primero de ellos es la Casa de Acogida “Juan Elías” inaugurada en 2015.

En las líneas estratégicas del Plan se observa un claro distanciamiento del enfoque lineal respecto a las drogas, el mismo que es sustituido por nuevas interpretaciones jurídicas, políticas e incluso filosóficas respecto a las drogas. El lineamiento estratégico es categórico en reconocer que se requieren “estrategias complementarias” y acción en varios ámbitos para que la política de drogas sea efectiva (CONSEP, 2012: 52), y en esa perspectiva el plan señala:

Reconocer que las drogas conviven en la sociedad, lo cual no supone ni la aceptación ni la desvalorización de los riesgos sino únicamente el reconocimiento de una realidad cuya conflictividad hay que minimizar.

Identificar las dificultades y los conflictos reales de las drogas. En efecto, la apreciación de los llamados problemas de las drogas se sobredimensiona por las percepciones de las personas y las instituciones.

Influir en el entramado social que condiciona los problemas reales e imaginarios de las drogas.

Centrar en el sujeto y no en las drogas las acciones de prevención, puesto que del sujeto parten las explicaciones más completas sobre las razones del usar, consumir, abandonar y enfrentar. Ejercer control preventivo de sustancias químicas orientado al desarrollo de los sectores productivos, protección de la salud y el ambiente.

Proteger a la población de la disponibilidad de drogas provenientes de la producción y tráfico, y de su cooptación en actividades ilícitas, e impedir el cultivo, la producción y el tráfico ilícito, así como preservar la soberanía e integridad territorial (CONSEP, 2012).

No es materia de este trabajo analizar la efectividad o grado del cumplimiento del Plan Nacional, por lo que no analizaremos los objetivos y metas establecidos. No obstante analizar los principios rectores y las líneas estratégicas del plan nos permite observar un cambio paradigmático en la interpretación de la problemática de drogas. Incluso desde el uso del lenguaje el plan muestra un manejo teórico, una interpretación política y un enfoque disciplinar antagónicamente distinto al que se utiliza en la estrategia de la ‘guerra contra las drogas’.

El plan evidencia una centralidad del sujeto/ciudadano en el tratamiento del fenómeno de las drogas, lo que contextualiza los objetivos de las políticas de drogas en atender las necesidades

de las personas tanto individual como colectivamente, distinto a la retórica belicista que declara una guerra a una sustancia.

El plan sitúa también el debate de las drogas desde un rol pedagógico del Estado, donde la respuesta institucional no solamente es atender los imaginarios colectivos respecto al uso y circulación de sustancias, sino también en construir nuevos entornos sociales respetuosos de los derechos humanos.

- 2013. En mayo, en base a un informe interdisciplinario del Ministerio de Salud Pública, el Consep emite *una resolución que establece las cantidades máximas no punibles de posesión de sustancias para el consumo personal* (El Telégrafo, 2013).

Esta resolución inédita en el país tiene por objetivo diferenciar al consumidor del expendedor. Tal como afirma el Consep:

Los cientos de consumidores de drogas que se encuentran recluidos en los Centros de Recuperación a lo largo y ancho del país develan una realidad que merece ser analizada con sensatez, equidad y responsabilidad. Es necesario mirar, analizar y comprender el tema de las drogas desde nuevas perspectivas que abandonen la mirada del mal y del crimen. Porque, en efecto, el uso de drogas, de modo muy particular cuando es conflictivo, exige miradas y teorizaciones nuevas. El solo hecho de haber diferenciado los usos en no conflictivos y conflictivos ya implica una nueva posición teórica, social y también jurídica (CONSEP, 2013: 3).

La tabla, como se conoce a la resolución del Consep, tiene la intención de ser un instrumento para los operadores de justicia, para evitar la desproporcionalidad punitiva entre infracción y pena producto de la ley 108, reconociendo la “discrecionalidad de las decisiones judiciales” (CONSEP, 2013: 4). A criterio de (I.C.1, 2017)²⁵ la expedición de *la tabla* marca un hito respecto a la superación del enfoque criminalizante de la política de droga del Estado ecuatoriano.

²⁵ Todas las referencias atribuídas a I.C.1 corresponden a la información otorgada por uno de los informantes calificados a los cuales realizamos la entrevista, pero que solicitó guardar reserva de la fuente.

Es cierto que la determinación de cantidades máximas que un usador podría llevar consigo no llena un vacío legal, pero posee un inmenso valor social pues provee a los jueces de nuevos elementos de análisis que les permitirán la adopción de las mejores decisiones para salvaguardar los derechos consagrados en la Constitución. Sin embargo, también es preciso aclarar que la tabla de cantidades máximas no es vinculante para los jueces (CONSEP, 2013: 4).

- *2013. Renuncia unilateral al ATPDEA.* En medio de un escándalo mediático producto de un presunto pedido de asilo que habría solicitado el exfuncionario de la CIA, Edward Snowden, el Secretario de Comunicación del Gobierno de Correa emitió un comunicado en el que el Ecuador renuncia unilateralmente al Tratado de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga.

Estas preferencias de carácter arancelario-comercial representan la compensación que los EEUU entregan a los estados andinos por su participación en las medidas para el combate a las drogas. En ese sentido, la renuncia que el Ecuador realiza como expresión del ejercicio de su soberanía y el rechazo a las pretensiones de injerencia en la política ecuatoriana por parte del gobierno de los EEUU.

Al respecto, Correa ratificó lo dicho por el Secretario de Comunicación y justificó la medida aduciendo que: “Ecuador no acepta presiones ni amenazas de nadie y no comercia con sus principios ni su soberanía, ni se somete a intereses mercantiles por importantes que sean” (El Telégrafo, 2013). Adicional a la renuncia, el Presidente ofreció a los EEUU 23 millones de dólares, monto al que ascendían los beneficios del sistema de preferencias, para un programa de capacitación en derechos humanos.

A pesar de que la medida no se relaciona, en su momento, con la política de drogas es relevante considerar la decisión del estado ecuatoriano, pues marca una postura firme respecto al ejercicio de su soberanía y denuncia el chantaje como mecanismo de imposición de agendas extranjeras sobre las drogas.

- 2014. *Expedición del COIP*, En febrero la Asamblea Nacional aprueba el Código Orgánico Integral Penal, que en materia de drogas suponen la superación de la Ley 108 y construye una legislación penal que reconoce la proporcionalidad de las penas y establece criterios para la sanción diferenciada de acuerdo al tipo de conducta punible. Álvarez, al respecto señala que los cambios “constituyen un importante paso para la racionalización de la administración de penas relacionadas con las drogas en Ecuador, cuya desproporcionalidad, al menos durante dos décadas, ocasionó importantes problemas sociales” (Álvarez, 2014: 2).

Los cambios que registra el COIP son sustantivos respecto a la tipificación de los delitos y en la identificación de la proporcionalidad de la pena, en función del nivel de participación de los sujetos en el circuito de producción y circulación de drogas. Como Álvarez señala las modificaciones más relevantes son: la diferenciación según la magnitud de la tenencia y venta de sustancias, la diferenciación entre cultivador y traficante; la diferenciación de delitos de drogas y delitos violentos asociados al narcotráfico; la distinción entre traficante y consumidor, con lo que se deja al segundo completamente apartado de los mecanismos de interdicción²⁶ (Álvarez, 2014).

Cada una de las reformas y modificaciones de carácter normativo y de modificación de la política pública se muestran claras y consistentes respecto a la posición del Estado ecuatoriano con respecto a las drogas bajo la administración de Correa. Podemos observar como estas modificaciones son secuenciales y abonan al cambio de enfoque para la construcción de la política de drogas. Entonces se puede afirmar que este conjunto de medidas son la *nueva* política de drogas del Estado ecuatoriano, pues su carácter integral supone también el concurso de las distintas carteras del ejecutivo como de las distintas funciones del estado.

Desde el inicio de la administración de Correa hasta la expedición del COIP, en 2014, podemos afirmar que la política de drogas del estado ecuatoriano en cuanto a política exterior

²⁶ El artículo 220 del COIP señala: “La tenencia de drogas para uso o consumo personal en las cantidades establecidas en la normativa no será punible (Asamblea Nacional, 2014)”

rechaza la estrategia de ‘guerra contra las drogas’ y aboga por soluciones soberanas con enfoque multidisciplinar. Y en lo que respecta a la política interna, mantiene un enfoque centrado en el ser humano, en la multicausalidad del fenómeno de las drogas y el enfoque de salud pública. En conjunto, la política de drogas del Estado ecuatoriano se inscribe en la doctrina de reducción de daños.

Con estos antecedentes se observa que la Ley 108, reflejo de la estrategia de ‘guerra contra las drogas’ como antecedente normativo, requería de una reestructuración integral del Estado para quedar finalmente desinstitucionalizada. El último elemento sería la Ley de Prevención Integral del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización.

Los avances, hasta este momento, que había reportado el Ecuador en su política de drogas incluso permiten que una publicación del Observatorio Nacional de Drogas, OND, augure como próxima discusión la regulación de los mercados de las drogas como siguiente paso, tal como señala una publicación del organismo sobre los avances en materia penal:

Los nuevos delitos de drogas van de la mano con la aplicación del principio de favorabilidad [...] La aplicación de este principio constitucional, sin duda, invoca una razón jurídica que poco a poco va desplazando la fuerza que desató la desbordada penalidad de la ley 108, como una señal que la “Guerra contra las drogas” tiene una contención en la racionalidad, lo que quizá abra más adelante el necesario debate sobre la regulación del mercado [...] (Paladines, 2014: 6).

No obstante, y contrario a lo que podía preverse; la secuencialidad y consistencia de las decisiones sobre la política de drogas de pronto se ven confrontadas, incluso contradichas por decisiones estatales que regresan al cauce del prohibicionismo y la sanción, las mismas que como elementos concretos se detallan a continuación:

- 2013 *Acuerdo del Ministerio de Educación 208-13*. Que declara “al Sistema Nacional de Educación libre de tabaco, alcohol, narcóticos, alucinógenos o cualquier tipo de sustancias psicotrópicas y estupefacientes” (Ministerio de Educación, 2013: 3).

Este acuerdo entre otras cosas señala que:

- Prohíbe “En todos los espacios de los establecimientos educativos [...] el ingreso, tenencia, consumo, publicidad, incentivo, distribución o comercialización de tabaco, alcohol, sustancias estupefacientes y psicotrópicas, sea cual fuere su cantidad” (Ministerio de Educación, 2013: 3).
- Dispone a las unidades educativas “el estricto control para erradicar totalmente de ellos las sustancias” (Ministerio de Educación, 2013: 3) y señala como debe la institución adoptar las medidas de acuerdo a la Ley 108 y otras leyes.
- Determina, en el caso de encontrar a un miembro de la institución con drogas “*sin importar su cantidad*” será puesto en conocimiento de las autoridades y a la policía especializada “quien se encargará de la aprehensión de las sustancias y ejecución del procedimiento que corresponda” (Ministerio de Educación, 2013. 3), y en el caso de que esté involucrado un estudiante se pondrá en conocimiento de sus padres y consejería estudiantil que establecerá “medidas de carácter social, psicológico y de atención integral de salud” (Ministerio de Educación, 2013: 4).

El contenido de la resolución incluso desde el lenguaje que se utiliza refleja un giro hacia el prohibicionismo, la abstinencia como mecanismo de prevención y retoma el discurso de la erradicación total, y aunque es legal criminalizar a la persona que venda sustancia, y con mayor gravedad si lo hace a menores de edad, el acuerdo no diferencia al menor de edad de las personas adultas yendo en contra del enfoque etario del Plan Nacional de Prevención de Drogas del que participó en su elaboración apenas un año antes.

Así, al recurrir al concepto de “erradicación total”, que tampoco forma parte del Plan Nacional, salvo en lo que es erradicación de cultivos con destino ilícito y se evidencia como un recurso retórico para dar más fuerza a un Acuerdo que según el propio Ministerio de Educación, “limita la aplicación de la Resolución 001 CONSEP-CD-2013 [que permite la tenencia no punible para consumo personal], dentro de los establecimientos escolares”

(Ministerio de Educación, s. d.), lo cual es una franca arrogación de competencias frente al ente rector de la política de drogas, tal como se establecía en la legislación vigente a la fecha.

- 2014 *Campaña “Revolución Preventiva”* Al inicio de esta campaña estuvo enfocada en la provincia del Guayas y el liderazgo de esta iniciativa lo tenía Ministerio del Interior, institución que califica a la actividad como “campaña antidrogas” y al respecto se señala:

en los 25 cantones de la provincia [del Guayas] se activó la campaña denominada “Revolución preventiva”, con el objetivo de poner un alto en el consumo y micro tráfico de droga en los colegios guayasense. La iniciativa es del Ministerio del Interior, a través de la Gobernación del Guayas y en coordinación con la Policía Nacional, el Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Fiscalía y Fuerzas Armadas (Ministerio del Interior, 2014).

Dos ejes centrales dirigen esta campaña: La intervención de las fuerzas de seguridad en las instituciones educativas para requisar e inspeccionar las pertenencias de los estudiantes para confirmar la no presencia de drogas; y la otra, charlas educativas orientadas a promover el no consumo.

No existen datos oficiales consolidados respecto a los resultados de la campaña; no obstante y para los objetivos de este trabajo, Álvarez señala:

De los planteles intervenidos hasta el momento a nivel nacional, se destaca lo ocurrido en dos de los más grandes del país, uno de Guayaquil y otro de Quito. En el primer caso, la prensa habla incluso de que se encontraron redes de venta de drogas al interior del colegio; mientras que en el segundo, el hallazgo resultó irónico, por la irrisoria cantidad de marihuana decomisada (14.5 gramos). Es importante recurrir a estos datos para demostrar que pese a los cambios implementados, por una parte, se busca vincular el consumo de drogas entre adolescentes a redes de microtráfico, mientras que por otra parte, algunos sectores se muestran renuentes a desechar el uso de la fuerza y a recurrir a medidas alternativas más adecuadas (Álvarez, 2014: 9).

Desde esta perspectiva, en esta campaña es necesario observar la incorporación de las fuerzas de seguridad, policía e incluso las fuerzas armadas, en los procesos de control del consumo de drogas; y la generación de dos matrices comunicacionales: el discurso abstencionista y el combate al microtráfico.

Contrario a lo que señala el Plan Nacional de Prevención de Drogas se retoma la participación de la fuerza de seguridad en procesos educativos de sensibilización respecto a las drogas, lo cual *a priori* permite preverse como estrategia errónea, pues la Policía Nacional no tiene la formación técnica para llevar a cabo esos procesos y mucho menos con jóvenes y adolescentes.

El discurso abstencionista que fue lo más cercano a los procesos educativos dentro de la ‘guerra contra las drogas’ no cumplió con sus expectativas y resulta un tanto paradójico que se haya *avanzado tanto para terminar en la misma orilla*.

Finalmente, la vinculación de menores y redes de microtráfico resulta lo más preocupante desde el enfoque de reducción del daño, pues las requisas generalizadas vulneran el principio de presunción de inocencia. Y en el supuesto de que las instituciones escolares se hayan convertido en reales centros logísticos de comercio de drogas, el hecho de hacer del microtráfico la cruzada antidrogas contradice la posición de combatir el problema de raíz, es decir combatir el tráfico de drogas en los centros de distribución.

- 2015. *Ley de Prevención Integral del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización y Reforma al COIP*. La ley, que suponía marcaría el cierre de todo un proceso de institucionalización de una política de drogas desde el enfoque de reducción del daño, retoma²⁷ ciertos elementos más característicos de la penalización y el prohibicionismo.

²⁷ Cuando nos referimos a retorno, lo hacemos en términos relativos, pues en el periodo de tiempo analizado no se ha reportado una regresión a estado 0, es decir a la misma situación que se tenía con la ley 108.

El proyecto de Ley presentado por el Ejecutivo tuvo un proceso de discusión amplio y de más de 18 meses al interior de la Asamblea Nacional, específicamente en la Comisión de Salud, que además amplió la participación hacia colectivos ciudadanos como Ecuador Cannabico o Diabluma vinculados al activismo pro legalización, sobretodo del cannabis.

En algunas de las varias versiones borrador que circularon para el debate incluso constaba la regulación del cultivo para autoabastecimiento del cannabis, sin embargo el informe para segundo debate incorporó una serie de elementos que no contenía el proyecto inicial, entre ellos y el más destacado una disposición reformativa al COIP en la que se endurecían las penas para expendedores de drogas en pequeña y mediana escala. Todo esto como un claro reflejo del “choque” que se produce a nivel de las *imágenes colectivas* que refiere Cox, las mismas que no solamente operan a nivel de la representación internacionales del estado nación, sino que se desarrollan dentro de las relaciones sociales conflictivas a nivel interno del Estado. Así se observa la relación de ida y retorno y la influencia recíproca que mantienen los debates nacionales e internacionales.

La aprobación de la norma, que aunque contó con la adhesión de la mayoría de los integrantes de la bancada oficialista, resultó compleja incluso para dicho sector por las posturas antagónicas respecto a la posición que debía marcar la pauta.

Adicionalmente a la aprobación de la ley, el Consep emitía una resolución que modificaba la tabla²⁸ de tenencia de drogas con las que el COIP determinaba la pena en función de la escala, reduciendo las cantidades máximas de tenencia²⁹. Paralelamente la Corte Nacional de Justicia disponía en los procesos judiciales la acumulación de penas³⁰, en función de las sustancias con las que era encontrado un sujeto, esto implica que se impondría una sanción por cada tipo de droga con la que se encuentre un sujeto y se sumarán las condenas (I.C.1: 2017).

²⁸ Es preciso diferenciar la tabla de tenencia para consumo y la tabla de portación de expendedores.

²⁹ Mayor información al respecto: <https://goo.gl/R2xSjX>

³⁰ Mayor información al respecto: <https://goo.gl/Jf1pTB>

El debate sobre la ley de drogas concluyó con una norma que conceptualmente se sustenta en el enfoque de reducción del daño y de la corresponsabilidad, pero que penalmente responde a las posiciones de endurecimiento de penas.

En este sentido es importante observar como la parte declarativa de la norma reconoce como principios: Garantía y defensa de la soberanía; corresponsabilidad; intersectorialidad; participación ciudadana; inclusión; interculturalidad; y reconoce como derechos: Los derechos humanos, el debido proceso, el derecho a la salud, educación y información; y la no criminalización y no discriminación (Asamblea Nacional, 2015: 3-4).

Como se señaló líneas arriba la inserción del microtráfico como elemento retórico en la opinión pública, logró que la posición superadora del enfoque punitivo que mantenía el presidente Correa desde inicios de su mandato cambie, y fue el mismo quien llegó a señalar:

“Si tenemos penas para microtráfico, que está envenenando a nuestros jóvenes, de seis meses que ni siquiera se puede imponer prisión preventiva y ese microtraficante ni siquiera se presenta al juicio y sigue envenenando a nuestros jóvenes, verán que poniendo una pena mayor de un año con prisión preventiva sí se reduce ese microtráfico (El Universo, 2015: edición web).

Dicha posición reduccionista propia del maximalismo penal ha sido cuestionada en más de una ocasión, pues siguiendo esa línea bastaría la pena de muerte por un determinado delito para que la comisión del mismo desaparezca; hecho que omite las consideraciones estructurales y el contexto socioeconómico de las personas que incurrir en conductas penalmente punibles.

En este sentido, Núñez afirma que la guerra contra las drogas se desplegó, históricamente en el Ecuador mediante la militarización, la criminalización, y la medicalización (Núñez, 2008: 27).

Partiendo de esos tres elementos podemos realizar algunas afirmaciones respecto a la política de drogas del Ecuador en la administración de Correa:

Desde el inicio de la administración de Correa hasta el 2012, la política de drogas se enfoca en procesos de desmilitarización y descriminalización. A partir de 2012 se retoman las tesis de la criminalización social y legal de distintos sujetos asociados al consumo, producción y circulación de drogas, donde es preciso destacar que el relevar la lucha contra el microtráfico, así como las modificaciones de penas para expendedores en pequeña y mediana escala, supone poner el peso de la institucionalidad del Estado sobre los eslabones más débiles del proceso.

A criterio de (I.C.1, 2017) los cambios registrados en la política de drogas responden a la negativa de las carteras del Interior y de Justicia de optar por enfoques distintos al punitivo, y que fueron estos ministerios quienes impulsaron lo que en palabras del Informante Calificado supondría un “proceso de contrareforma en materia de drogas” que orienta la política a responder coyunturalmente a la opinión pública en función de un debate social insuficiente respecto a la política de drogas (I.C.1, 2017).

La descriminalización del consumo consagrado en la constitución es un avance significativo en el camino de la deseguritización del problema de las drogas y los usuarios; sin embargo, el enfoque de salud pública que se ha utilizado fortalece la medicalización pues se sigue considerando una anomalía el consumo de drogas. La respuesta que se pretende dar con los centros de rehabilitación aunque efectivamente puede considerarse un avance, requiere de un análisis de los protocolos de tratamiento, pues la “medicalización [puede ser] una forma evanescente y difusa de reprimir” (Nuñez, 2008: 28).

La política de drogas, en la administración de Correa, ha mantenido un enfoque securitista, pues incluso las iniciativas vinculadas a procesos educativos han estado manejados por la Policía Nacional, tal como la campaña “Revolución Preventiva”. El resultado de la securitización de la política de drogas puede implicar procesos de exclusión y estigmatización del usuario –incluso el no problemático-, pues se lo concibe como un potencial peligro para el resto de los ciudadanos.

Por su parte, y paralelamente al desarrollo de las políticas de carácter alternativo, respecto a la guerra contra las drogas, del gobierno de Correa, en lo que refiere a política internacional Ecuador pasa de posturas renuentes a la conformación de nuevos espacios regionales hacia una posición integracionista, la misma que se proyecta en Unasur como el organismo a consolidarse como plataforma regional para la deliberación de los problemas regionales desde un enfoque suramericano y sin la tutela de EEUU; hecho que, vale destacar, resulta de una serie de hechos; entre ellos el ascenso al poder de varios gobiernos autodenominados progresistas, pero también por la nueva orientación de la política exterior norteamericana post 9/11 en la que el Oriente Medio se convierte en el blanco central de los intereses de seguridad de Washington.

A partir de lo anterior, una vez más, se observa la influencia bidireccional que se ejerce entre el ámbito doméstico y el internacional, y como un hecho suscitado en un estado particular puede tener repercusiones regionales; de la misma forma como decisiones de carácter regional pueden incidir en la política de un estado.

La participación del Ecuador en la construcción del CSPMD.

En lo que respecta al proceso de discusión y posterior constitución de Unasur, se observan claramente dos posiciones asumidas por el Estado Ecuatoriano: una poco relevante y apenas participativa que va de 2004 a 2007³¹; y una proactiva y protagónica de 2007 en adelante. El cambio de postura, efectivamente, coincide con el cambio de administración. Rafael Correa asume el mandato en 2007 y la presencia de Ecuador en el proceso de constitución de Unasur se ve fortalecida.

Para 2009, Ecuador asume la Presidencia *pro tempore* del organismo³², lo que coincide con el momento de mayores redefiniciones respecto a la política de drogas del Ecuador, como ya

³¹ En el Libro Unasur: proceso y propuesta (Regueiro & Barzaga, 2012) se realiza una aproximación general al proceso de conformación del Comunidad Suramericana de Naciones desde 2004 hasta 2007 en que asume el nombre de UNASUR. Del registro de participación de los Estados, no se evidencia mayor aporte de Ecuador en el proceso.

³² En este trabajo no realizaremos un análisis detallado de la Presidencia *pro tempore* de Ecuador, y tan solo analizaremos lo referente al tema de drogas.

se describió líneas arriba. Hecho que influye directamente en la posición y liderazgo del Ecuador al interior de Unasur para impulsar la agenda política del organismo respecto a las drogas.

En la entrevista realizada al Excanciller ecuatoriano Guillaume Long, señaló que:

El proceso constituyente ecuatoriano de construcción de un nuevo contrato social, no solo en su dimensión de Asamblea Constituyente, no se puede leer de forma separada de lo que sucede a nivel regional, creo que tuvo mucho impacto en la construcción de Unasur; el Ecuador ha sido uno de los países más activos en Unasur, hay ahí una concomitancia (Long, 2017).

En efecto la posición del proceso constituyente ecuatoriano, en lo que respecta a las drogas se ve trasvasado en la Presidencia *pro tempore* del Ecuador que propone la modificación del nombre del organismo para el tratamiento de drogas que en inició se llamó *Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico* y posteriormente se denominó *Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las drogas*, tras la reunión de Unasur en agosto de 2009 en Quito, que tal como afirma Ugarte pretendía “reflejar la visión integral y multidisciplinaria del tema” (Ugarte, 2014: 154)

La modificación del consejo para el tratamiento de las drogas no solamente tiene una implicación nominal, sino que reorienta el enfoque para el abordaje del asunto que no solo es lucha contra el narcotráfico sino que implica un abordaje integral de lo que Unasur llama el problema mundial de las drogas.

Este cambio se produjo bajo la lógica de que la expresión lucha contra el narcotráfico implica “distorsionar y restar importancia al enfoque de salud pública y por tanto se aborda el problema en forma guerrerista, sin motivar la organización social y comunitaria”; en otras palabras, significa seguir enmarcando el problema exclusivamente dentro de la lógica de la seguridad (Álvarez, 2012: 4).

Ecuador, en uso de la Presidencia *pro tempore*, es quien propone y organiza la discusión respecto a la creación del CSPMD y su Plan de Acción que para su redacción distribuyó, por países, mesas de trabajo sobre: Reducción de la demanda; Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible; Reducción de la Oferta; Medidas de Control; Lavado de Activos; y Fortalecimiento institucional y Armonización Legislativa, contando con la participación de Ecuador en todas ellas (Álvarez, 2012: 5).

En términos generales, en lo que respecta a la política de drogas de Unasur la participación de Ecuador en el ejercicio de la Presidencia *pro tempore* ha dado los mayores resultados en el tiempo que funciona el organismo y deja ver la sintonía temporal que existe entre la posición Ecuatoriana en su política doméstica y su política exterior, en este caso ante el organismo multilateral.

[E]s importante destacar el papel de Ecuador, en la medida que sin ser un país con grandes capacidades económicas, ha sido un actor clave para activar al CSD y el CSPMD [...] En el caso del CSPMD, fue el Presidente Rafael Correa quien propuso su creación, y fue durante la PPT de Ecuador que se consiguieron los estatutos de funcionamiento del consejo y también el Plan de Acción (Álvarez, 2012: 8).

En noviembre de 2010 Ecuador traspasa la Presidencia *pro tempore* a Guyana que por una serie de factores, sobre todo, de carácter económico descentraliza los Consejos de Unasur (Álvarez, 2012), que tiene como consecuencia una desaceleración del ritmo del CSPMD. No obstante, lo importante de ese hecho es que el Estado ecuatoriano progresivamente reduce su incidencia en el CSPMD.

De lo anteriormente descrito es posible identificar, en la administración de Correa, la existencia de directrices contradictorias, entre el ámbito doméstico y el internacional, respecto al tratamiento y enfoque de la política de drogas ; lo cual evidencia la complejidad para su tratamiento, y señala los límites para la acción; pues a pesar de existir voluntad política para proponer alternativas respecto al enfoque sobre las drogas, esta se ve sofocada por elementos políticos que rebasan la capacidad del gobierno para establecer políticas de Estado congruentes entre el discurso y la praxis. Así es posible observar un proceso dialéctico

y complejo entre la orientación teórica de la política y la política realmente existente, así como avances en lo que respecta a la posición de la política internacional del Estado y la dificultad de aplicarla en el territorio nacional.

Al respecto Pontón y Duque señalan:

Si bien en los últimos años, producto del gobierno de Rafael Correa, se pretendió establecer una alta mirada crítica y progresista frente a las visiones dominantes de la estrategia antidrogas internacional, el alcance de esta mirada se vio limitada por dos factores: los condicionamientos que la nueva dinámica del narcotráfico impone a las agendas de seguridad de los países y la ausencia de una agenda programática coherente a nivel interno que permita neutralizar los embates y efectos de esta política (Pontón & Duque Núñez, 2015: 187).

La línea discursiva oficial, así como el tratamiento que dan los medios de comunicación a las drogas perpetúa una visión excluyente de los consumidores y fortalecen la cultura del castigo. Los mensajes que se emiten respecto a las drogas sobredimensionan un problema que según los datos del país se mantiene por debajo de la media regional³³. Por ejemplo la Cuarta Encuesta Nacional sobre uso de drogas en estudiantes de 12 a 17 años registra que solo 2,3% de estudiantes consumen marihuana, el 1,63% uso ocasional y el 1,35% uso frecuente y 0,22% uso intenso; mientras que para la cocaína el uso ocasional es de 0,8% y el uso intenso 0,08% (CONSEP, 2012). Así también Cuarta Encuesta Nacional sobre uso de drogas en población de 12 a 65 años refleja que el 5,3% consumió marihuana al menos una vez en su vida (CONSEP, 2014).

Así; frente a las dificultades, del estado ecuatoriano, de llevar a la práctica un planteamiento político ordenado y organizado imposibilitan la generación de acciones políticas alternativas; hecho se observa, tal como Pontón y Duque advierten, en:

La primacía del control de la oferta, la militarización, el crecimiento de la población carcelaria, la dependencia respecto de las agencias de seguridad internacional, la poca atención al problema de la demanda y la criminalización del consumo, son señales claras de que la política pública en materia de drogas en Ecuador en estos siete años se encuentra lejos

³³ Revisar: “El consumo de marihuana va en aumento en Ecuador” <https://goo.gl/zuE1IH>

de ser una realidad alternativa a la política hegemónica internacional existente (Pontón & Duque Núñez, 2015: 204).

A pesar de los intentos del gobierno, que es menester reconocerlos como importantes, queda en evidencia que la política de drogas del estado ecuatoriano, durante el periodo de nuestro estudio, presenta una desconexión entre el discurso oficial y la política realmente ejecutada; que tal como Pontón y Núñez afirman se debe a que los responsables de su ejecución han mantenido el repertorio tradicional para el enfrentamiento del fenómeno, sea por temas de índole político o técnico, donde queda manifiesto el gran nivel de dependencia del Ecuador respecto a otros países o directrices políticas emanadas desde organismos internacionales.

Por su parte, los intentos de institucionalización de una política regional respecto a las drogas a partir Unasur sufrieron una serie de tropiezos originados tanto por crisis políticas internas de varios países miembros –lo que evidencia una vez la estrecha relación entre lo doméstico y lo regional/internacional– como por la propia crisis del multilateralismo . Y resulta paradójico que “al mismo tiempo que algunos gobiernos exigen la adopción de un enfoque diferente para responder al problema de las droga, sus voceros sostienen que ningún cambio podría darse sin llegar a acuerdos con los demás países” (Garzón, 2014: 268).

A partir de lo señalado es posible observar como las contradicciones y disputas de las fuerzas sociales internas condicionan/posibilitan la participación de un Estado de una forma concreta en la política regional e internacional. Es decir; a pesar de la relación interrelacional entre los niveles interno-externo, el Estado y su proceso interno guardan un margen relativo de autonomía respecto a las dinámicas regional y globales.

De la misma forma, la política regional cumple una función de intermediación entre los intereses u orientaciones políticas del Estado y el funcionamiento del orden mundial. El ámbito regional cumple un rol intermediador en el sentido de contener una serie de elementos comunes –consensos– y también como procesador de conflictos interestatales disensos; de tal forma que permite organizar la política internacional en función de bloques regionales.

Así, la política regional constituye un nivel de encuentro entre los estados y el orden mundial; y cumple un rol de intermediador, por lo que resulta necesario estudiarlo como espacio integrado al ordenamiento global y por lo tanto donde opera la política internacional y la política de los estados en la perspectiva de configurar estructuras históricas y consecuentemente donde también se disputan intereses y se articula al proceso de construcción de hegemonía.

Desde esta perspectiva, resulta indispensable analizar Unasur, más allá de los resultados concretos de su acción; y observar al organismo dentro del complejo entramado de la política internacional.

Capítulo 4. Unasur y el orden mundial.

Como parte de los objetivos de nuestra investigación consta el analizar el proceso de constitución de Unasur a partir de la Teoría Crítica de las Relaciones Internacionales y la Teoría de los Complejos Regionales de Seguridad, por lo que resulta necesario indicar que la teoría crítica no pretende resolver los conflictos, sino observar como el conflicto mueve y desarrolla el funcionamiento del orden mundial, y como las posiciones en disputa generan momentos concretos dentro de un proceso dialéctico de sucesivos cambios históricos; razón por la cual el análisis de Unasur no lo realizamos como una parte totalizada para el estudio sino como un componente dentro del orden mundial, que se desenvuelve condicionada por el conflicto general.

Sin desmedro de la anterior, la Teoría Crítica incorpora segmentos de la teoría de resolución de conflictos, pero como un elemento metodológico para observar los que Cox (1993) señala como “ideologías identificables”. En ese sentido el análisis de la política de drogas, aún reconociendo la particularidad del tema, posibilita identificar como las soluciones que plantean los Estados y los organismos internacionales presentan profundos contenidos ideológicos que responden a la posición del proponente respecto al orden mundial; así como las disputas entre posiciones antagónicas o contrapuestas.

La Teoría Crítica, además, tiene como objetivo observar las alternativas históricas que se esbozan desde posiciones contrahegemónicas o al menos no aliadas de los sectores dominantes del orden mundial, por lo que permite comprender a la política de drogas de Unasur como una alternativa confortativa a la “guerra contra las drogas”, pero que más profundamente devela el surgimiento de una posición regional de interpelación a la estructura histórica dominante y evidencia que los hechos particulares se hallan atados a marcos generales que referencian y orienta la acción de los sujetos.

En este sentido, Cox describe a las estructuras históricas como *modelos contrastantes* que reflejan una articulación histórica. Podemos decir que el grado de unidad o el nivel de interrelación entre estos elementos determinan la capacidad de mantener el dominio

hegemónico, por lo que los momentos en que se generan fricciones dentro de los elementos constitutivos de una estructura histórica son los mismos momentos que posibilitan el surgimiento de alternativas.

Aplicando nuestro modelo teórico al proceso de constitución de Unasur podemos afirmar que es el resultado de uno de esos momentos de crisis de la estructura histórica hegemónica y consecuentemente de configuración de una estructura histórica contrahegemónica; en este caso en concreto en clave regional³⁴ como parte de un proceso de regionalismo postliberal³⁵.

Desde esta perspectiva podemos observar como Unasur cumple un triple rol: Como *idea*, que refleja un conjunto de objetivos ideológicos compartidos a nivel regional, tales como la integración regional, el ideal bolivariano/sanmartiniano, etc.; Como *institución*, una vez que se constituye, mediante la cual se logro consolidar una estructura multilateral en la que se asientan las ideas –institucionalización-; Y como *capacidades materiales* instaladas -efecto de la institucionalización- de negociación , de acción conjunta, de respuesta regional.

Utilizando el Método de las Estructuras Históricas, Unasur expresa la existencia de contradicciones dentro de la globalización como estructura histórica, que se observan en las posiciones divergentes a los postulados hegemónicos, las mismas que son posibles de expresarse en tanto existen actores con capacidades materiales, en este caso fundamentalmente capacidades económicas disponibles orientadas políticamente, que coinciden con el poder asumido por sectores progresistas en América del Sur.

Sin embargo, siguiendo el modelo de Cox, también es posible observar las limitaciones o los márgenes de maniobra de la Unasur dentro del orden mundial; pues si dentro del elemento *ideas* realizamos una distinción entre los *pensamientos intersubjetivos*, entendidos como las

³⁴ El lector debe saber que al no ser parte de los objetivos de este trabajo el análisis integral de Unasur, así como por el periodo de análisis que comprende esta investigación, los resultados reales de carácter político o el desarrollo concreto de Unasur no son considerados. Por lo que cualquier interpretación respecto al cumplimiento de los objetivos políticos de Unasur que se puedan inferir de este trabajo son responsabilidad del lector.

³⁵ Para ampliar el concepto de *Regionalismo postliberal* consultar: “Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: El caso de Unasur; de Sanahuja, José Antonio. <https://goo.gl/BYKXyJ>

posiciones comunes compartidas por los mandatarios de Unasur y las *imágenes colectivas del orden social*, comprendidas como las afinidades ideológicas respecto a los objetivos de la política (Cox, 1993: 143,144) observamos que los estados integrantes de Unasur no proponen un cambio conceptual a los pensamientos intersubjetivos propios de la globalización, tales como la democracia, las libertades, etc.; mientras que las imágenes colectivas del orden social sustentadas en corrientes bolivarianas-sanmartinianas resultan amplias y polisémicas, lo que impide concretar acciones con la potencia suficiente para disputar el sentido del orden mundial. Por estas razones Unasur si bien se erige y se piensa como contrahegemónica solo logra materializarse como un espacio de resistencia que no trastoca la organización constitutiva de la estructura histórica dominante. Adicionalmente es menester considerar que otra de las debilidades de Unasur, producto del amplio espectro ideológico de las imágenes colectivas compartidas, es que sus actores no lograron definir un proceso de institucionalización que permita viabilizar posiciones radicales sino solo expresar posiciones de equilibrio de fuerzas en función de relaciones de poder.

El proceso de institucionalización de Unasur expresa una concepción de contrahegemonía como la construcción de espacios con mayores márgenes de acción respecto a los EEUU, y como un estadio de acumulación de fuerzas no hegemónicas para la coexistencia. Unasur se construye, como bloque regional, como mecanismo para interpelar la relación dialéctica metrópoli-colonia, en términos del rol que han desempeñado los países suramericanos en este estadio histórico, pero que no logra establecer una propuesta alternativa estructural.

Desde el modelo de las estructuras históricas, es posible comprender las limitaciones de la estructura histórica alternativa, que se expresa en la constitución de Unasur, pues si bien se avanzó, como propone Cox (1993: 147) en una planteamientos que abogaban por nuevas formas y roles del Estado, y la sociedad y se interpeló la configuración de fuerzas dentro del orden mundial; no pudo concretarse el quiebre respecto a la organización de la producción, pues la Unasur ni los proyectos nacionales de sus integrantes propusieron una ruptura radical con las relaciones de producción capitalistas que son, en última instancia, las que determinan el esquema de ordenamiento global y las relaciones entre los estados. Al respecto, y motivo de otro estudio, será importante analizar el rol que desempeñó en la constitución de Unasur

lo que Cox, al referirse a Latinoamérica, llamó *clase estatal* en la construcción de una *alternativa radical* (Cox, 1993: 181-182).³⁶ .

En razón de lo anteriormente desarrollado comprendemos los alcances y dimensiones de los planteamientos respecto a la política de drogas surgida en Unasur, partiendo del contexto histórico tal como propone Cujabante:

La aparición de estas «nuevas» amenazas, a partir del movimiento generado en los años ochenta, hacia una ampliación en la agenda de seguridad desde un enfoque estrictamente centrado en el Estado, hacia una seguridad incluyente de la colectividad internacional, donde nuevas y variadas amenazas tienen cabida, ha traído como consecuencia que la seguridad sea concebida como todo aquello políticamente deseable o atractivo (Cujabante, 2009:105).

Desde lo cual es posible comprender que los acuerdos al respecto se sustentan en la búsqueda de nuevos mecanismos más efectivos para enfrentar el problema de las drogas, que no proponen nuevas interpretaciones del fenómeno por fuera de la concepción de que las drogas, asociadas siempre al narcotráfico, son un asunto que pone en riesgo la seguridad de los estados y de la región, aún cuando se reconoce que las respuestas que EEUU propone no responden a las necesidades de seguridad de los estados suramericanos. Es decir, observamos como la política de drogas a nivel global, regional y local se establece desde una perspectiva securitista a partir de la cual se despliegan una serie de políticas concretas con el fin de garantizar la seguridad de los Estados.

Si aceptamos que la estructura dominante es liderada por los EEUU, y que respecto a las drogas ha existido una política concreta bajo la denominación genérica de “guerra contra las drogas”, planteada desde la securitización, podemos también inferir que esta política ha presentado modificaciones de forma, pero ha mantenido su orientación; así la “guerra contra las drogas” fue planteada en primer momento como problema de seguridad nacional de los

³⁶ Cox establece una particularidad respecto al desarrollo de la institucionalidad en América Latina, en función de un proceso histórico particular en el cual el desarrollo de proyectos nacionales ha sido guiado por el proyecto política de la “clase política” que está en el poder no necesariamente se identificada exclusivamente con una sola fuerza o clase social. En esta perspectiva es posible comprender los nacionalismos latinoamericanos y los procesos nacional-populares como proyectos de construcción del Estado al servicio de sectores oligárquicos, pero que han impulsado también acciones redistributivas.

EEUU, y posteriormente como una amenaza global, que ha sido respondida desde el despliegue de fuerzas coercitivas y represivas tanto norteamericanas como de otros gobiernos.

En un primer momento, tendríamos que decir que la unidad con mayor interés en la promoción efectiva de la globalización de la seguridad es la que tiene tan imbricados sus intereses en la estructura del sistema que una desestabilización o fractura del mismo implicaría un resquebrajamiento de esa unidad (Ortiz, 2017: 92).

Como complemento teórico para nuestro estudio de Unasur, como estructura histórica, los estudios críticos de seguridad y los aportes de la Escuela de Copenhague permiten observar el enfoque de la política de drogas de este organismo como la respuesta a la necesidad de contar con una agenda regional de seguridad que atienda las particularidades políticas, económicas, geográficas del bloque en lo que respecta a la ubicación dentro de la geopolítica de las drogas.

[L]a emergencia de UNASUR con una agenda de seguridad era también reseñable porque: “esa propuesta daba lugar a un hecho novedoso en el hemisferio: por primera vez los Estados sudamericanos discutían una agenda de defensa común sin intermediarios extra-regionales, notoriamente, sin la presencia directa de los Estados Unidos” (Rodriguez y Rodriguez 2011: 218). En última instancia, de la sintonía entre los distintos proyectos políticos regionales, más allá de sus lógicas diferencias, emana el interés no sólo por el surgimiento de la UNASUR, sino también por la creación de un foro específico para tratar los asuntos de seguridad, entendida en sentido amplio (Caballero, 2014: 14).

Siendo así, no solo aceptamos la existencia de la “guerra contra las drogas” como la expresión del repertorio hegemónico para la garantía de la seguridad del Estado dominante y sus intereses, sino también advertimos que la “guerra contra las drogas” se orienta como una estrategia de intervención y control violento en base de la securitización del fenómeno, tal como teóricamente ya se ha mencionado. Entonces resulta que podemos identificar, al menos, dos posturas contrahegemónicas o alternativas: una posición securitista no enfocada en el uso de la violencia; y una postura dessecuritizante.

Retomando la categoría de ideas de Cox, podríamos decir que la posición securitista no enfocada en la violencia forma adscribe a los pensamientos intersubjetivos propios de la estructura histórica y tan solo cuestiona las formas de procedimiento pero busca el mismo objetivo, mientras que la postura deseguritizante integraría el grupo de las ideas colectivas del orden social, pues refuta tanto en su forma como en su fondo la aplicación de la “guerra contra las drogas” y plantea, sin perder el de vista las reales implicaciones en temas de seguridad, una agenda que progresivamente cambie la interpretación del fenómeno y elimine la securitización, entendida como el fenómeno performativo de incorporar y legitimar la intervención de las fuerzas de seguridad en asuntos que requieren el concurso de otros sectores institucionales y sociales.

De los documentos, a los que se tiene acceso, respecto al proceso de constitución de Unasur y el posterior Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, es posible concluir que los consensos logrados tornaron alrededor de una posición securitista no enfocada en la violencia, como por ejemplo la posición del organismo previo a la conferencia de drogas de las Naciones Unidas, en la que la seguridad se mantiene como eje estructurador de la posición pero diversifica la tradicional seguridad del Estado hacia la seguridad de la región, la sociedad, la salud pública, la población en general.

Finalmente, considerando los elementos anteriormente detallados, la política de drogas de Unasur expresa la configuración de lo que Buzan y Wæver (2003) denomina un *Complejo Regional de Seguridad* para hacer frente al problema mundial de las drogas en función de su incidencia regional, que requiere respuestas colectivas específicas diferentes de la respuesta global hegemónica.

Yepes en relación al modelo de Buzan y Wæver señala cuatro niveles de interrelación que posibilitan la conformación de un Complejo Regional de Seguridad: Las vulnerabilidades del Estado definen sus requerimientos y planteamientos de seguridad nacional; Las relaciones entre estados; Las relaciones de la región con el mundo; la intervención de poderes globales dentro de la región (Yepes, 2013: 374,375). La forma en la que estos elementos se relacionan es la que permite configurar un Complejo Regional de Seguridad y en el caso de Suramérica

se cumplen con estas condiciones señaladas, las mismas que se expresan en la arquitectura institucional de Unasur y se observan, también, en las coincidencias discursivas de los mandatarios al momento de identificar sus requerimientos en materia de seguridad, atados a sus circunstancias y realidades local, pero articulados en clave regional.

En este aspecto es importante observar, como ya se mencionó en el capítulo anterior, la activa participación del estado ecuatoriano en lo que corresponde a la conformación del Consejo y el desarrollo de la política regional de drogas, hecho que no es casual o producto mero de la voluntad política, sino que manifiesta la necesidad de Ecuador de encontrar en el organismo multilateral una protección ante los impactos que la política de regionalización del conflicto interno del estado colombiano mantenía en esos momentos.

Así también, desde la perspectiva histórica de los estudios críticos, el caso boliviano requería de un espacio regional desde el cual posicionar su postura respecto al uso ancestral de la coca que lo enfrentaba con los EEUU. Es así entonces que adquiere mayor sentido el hecho de que, a pesar de las divergencias ideológicas y los conflictos que se expresaban bilateralmente entre los miembros de Unasur, fue posible consensuar una posición que puede denominarse la “nueva política de drogas” como parte de la configuración de Unasur como un Complejo Regional de Seguridad; la misma que se expresa también en los otros consejos e instancias que componen la institucionalidad de Unasur y que abordan las necesidades de seguridad de sus miembros: defensa, salud pública, riesgos y desastres, seguridad ciudadana y crimen organizado.

En conclusión: desde el análisis histórico de los estudios críticos de seguridad y la teoría crítica de las relaciones internacionales, la constitución de Unasur da cuenta de los esfuerzos en procura de llevar a cabo un proceso de configuración de una estructura histórica contenedora de posturas contrahegemónicas respecto al orden mundial pero que opera como una totalidad limitada tanto por su carácter regional, así como por sus reales capacidades frente a la globalización; mientras que la política de drogas de Unasur se organiza como una agenda regional securitista como parte de la constitución de un Complejo Regional de

Seguridad en función de las condiciones históricas, políticas y materiales que Sudamérica presentó durante el periodo de tiempo estudiado.

Capítulo 5. Conclusiones

El desarrollo de la presente investigación ha corroborado una de las afirmaciones que realizamos al momento de plantearla: se requiere de programas de investigación respecto al fenómeno mundial de las drogas desde las ciencias sociales, no solamente con un afán académico, sino como la posibilidad de incidir en el debate político respecto a la política de drogas a nivel nacional, regional y global.

Se torna necesaria la vinculación de la academia en la discusión de la política de drogas, no solamente vinculado al narcotráfico, sino entendida como un elemento asociado históricamente al desarrollo de las sociedades y que hace apenas poco más de un siglo las dividió entre legales e ilegales.

Las conclusiones que desarrollamos a continuación las presentaremos como afirmaciones, que de ninguna forma pueden pensarse como absolutas, algunas de ellas más obvias que otras, con la intención de que sirvan como insumo para el debate sobre las drogas, comprendiendo al tema como parte de un ordenamiento mundial determinado, en sus diferentes niveles de incidencia y como un ejercicio de crítica incluso a aquellas posiciones que se plantean como alternativas.

A pesar del énfasis que este trabajo tiene respecto a la política de drogas, es importante dimensionar la problemática insertada en un momento histórico concreto. Es decir, a partir del análisis de una temática particular podemos comprender los procesos relacionales entre los ámbitos nacional-regional-internacional y el funcionamiento complejo y dependiente entre los distintos sujetos del orden mundial.

1. *La “guerra contra las drogas” ha fracasado.* La política de drogas de los EEUU, da cuenta de un desgaste político en el plan local de EEUU, regional y global. El *mainstream* diplomático y académico es enfático en declarar y reconocer que una política de casi 5 décadas no ha cumplido con sus propósitos y que las consecuencias

adversas para los países que han vivido la “guerra contra las drogas” son incuantificables.

2. *La agenda de EEUU implementada con la “guerra contra las drogas” ha sido exitosa.* Los EEUU han logrado instrumentalizar exitosamente una de las estrategias de intervención extraterritorial más efectiva del siglo XX y lo que va del siglo XXI. Es evidente que la “guerra contra las drogas” no es aislada de la política de intervención de los EEUU en la región, como parte de un repertorio para garantizar la prevalencia de la estructura histórica hegemónica.
3. *Mismo nombre, diferentes momentos.* La “guerra contra las drogas” debe comprenderse como la denominación genérica de una estrategia para la consecución de los intereses norteamericanos, que ha pasado por diferentes momentos. Hasta 1990 estuvo vinculada a la contención del comunismo en el continente. Después de la Guerra Fría ha sido la estrategia para garantizar la diseminación del aparato militar norteamericano en la región como mecanismo de posicionamiento geopolítico y geoestratégico.
4. *La “guerra contra las drogas” es una estrategia de dominación social.* No hay elementos concretos que permitan afirmar que existe un interés real de acabarla. La manera en la que se ha intervenido para la reducción de la oferta guarda relación directa con los problemas sociales y económicos de países sudamericanos.
5. *La hegemonía de los EEUU ha logrado mediante la “guerra contra las drogas” legitimar su agenda nacional con objetivos de interés global.* La retórica norteamericana cumple con un rol performativo respecto a la construcción de escenarios propicios para la intervención militar, política, económica. Las doctrinas de seguridad/amenaza global o seguridad democrática legitiman la posición hegemónica de los EEUU.
6. *Iniciativas consensuadas entre los países de la periferia global pueden motivar una reforma del régimen internacional de fiscalización de sustancias.* El enfoque de

reducción del daño como alternativa a la “guerra contra las drogas”, tiene los fundamentos necesarios para convertirse en una posición común al interior de las Naciones Unidas.

7. Desde el fin de la Guerra Fría, hasta el proceso de constitución de Unasur ocurrió lo que podemos denominar *la pax norteamericana respecto a las drogas*. Es decir un dominio completo de la agenda antidroga de los EEUU a nivel global, que permitió que la 'guerra contra las drogas' sea la estrategia hegemónica, con mecanismos de intervención diferenciados de acuerdo a la región del mundo donde se aplicaba.
8. *Si existe un compromiso real con la eliminación de los circuitos de producción y circulación de drogas, los Estados deben ampliar la participación ciudadana en la formulación de una política de drogas*. Si el Estado no promueve un debate político y público respecto a las drogas, cualquier iniciativa distinta a la criminalización o seguritización será inefectiva, con el riesgo de culminar en el populismo penal, fortalecer el contrato social basado en la pena y el castigo y afectar el funcionamiento democrático de las sociedades.
9. La política regional de Unasur sobre las drogas, ha logrado generar un debate regional respecto a las alternativas a la “guerra contra las drogas”, pero no ha sido determinante en la formulación de la política nacional de sus miembros debido a la ausencia de mecanismos para dar seguimiento a la armonización normativa. Así también la voluntad de acción se halla estrechamente condicionada por la disputa entre posiciones político-ideológicas de los gobiernos, lo que no permite que los acuerdos se sostengan en el tiempo y por lo tanto se hagan efectivos.
10. El Estado Ecuatoriano cumplió una labor protagónica en la definición de la política de drogas de Unasur. Ecuador logró que su posición política interna se trasvase en la posición regional. Así también, la progresiva desvinculación de Ecuador de las discusiones del CSPMD se refleja en la baja producción del organismo. Con lo cual se advierte la escasa institucionalidad que tiene Unasur, la misma que estuvo condicionada por consensos que no alcanzaron a extenderse en el tiempo.

11. Unasur requiere de mayor incidencia en la ONU, lo cual sucederá cuando las políticas de los estados demuestren resultados concretos, lo cual implica voluntad política, lo que no se prevé en el mediano plazo.
12. La política de drogas del Estado Ecuatoriano, a nivel interno presenta inconsistencias y contradicciones producto de la incapacidad del Estado para sostener una posición frente a la opinión pública, y la incapacidad para establecer mecanismos políticos y técnicos alternativos. Consecuentemente, su política exterior resulta inconsistente y sin referencias sólidas.
13. La seguridad ejerce la centralidad del análisis y comprensión de las relaciones internacionales en la globalización. La “guerra contra las drogas” por un lado, y el enfoque de reducción del daño, o el de salud pública medicalizantes son dos caras de una misma moneda. Los procesos de seguritización hasta ahora tal como han sido ejecutados han sido mecanismos para la continuidad del statu quo y la violación de los derechos de las personas.
14. La globalización neoliberal ha intercambiado el principio esencial de la democracia liberal. Ya no es la libertad el bien supremo, sino la seguridad. Los procesos de seguritización ejercen influencia en la construcción de imaginarios sociales. La seguridad se comprende como condición para la democracia, los derechos humanos y el desarrollo. El carácter polisémico de la categoría seguridad ha permitido instrumentarla para la vulneración de libertades y derechos humanos.
15. Deseguritización parcial de las drogas es el paradigma superador de la “guerra contra las drogas”. Se requiere de interpretaciones políticas que diferencien taxativamente drogas de narcotráfico, que propongan un enfoque interpretativo sistémico que elimine externalidades, daños colaterales y transferencia de consecuencias a los países del sur.

16. El problema mundial de las drogas es parte de un modelo de seguridad global, organizado en función de la distribución internacional del trabajo y del accionar funcional de los estados y regiones en torno al orden mundial. Por ello se torna necesario analizarlo desde un enfoque multidimensional en todas las esferas –local, regional o global–, lo que implica comprender y reconocer a los sujetos que participan en este proceso como parte del ordenamiento de la política internacional pero condicionados por sus dinámicas locales y regionales.
17. La evidencia de posiciones divergentes entre los estados y otros agentes que participan de los organismos internacionales señala un momento de disputa entre dos paradigmas de interpretación de la problemática de las drogas, tanto para la definición de estrategias para el abordaje del problema, así como en la interpretación teórica del fenómeno.
18. La política de drogas no puede comprenderse únicamente analizando la política nacional, la interrelación entre los diferentes niveles de la política determinan la forma en la que la política interna se desarrolla. Así también el contexto interno de las drogas de un país es el que orienta su posición en el concierto internacional.
19. El problema mundial de las drogas es un problema que le compete a las Relaciones Internacionales por su carácter transnacional y por las dinámicas de poder que se establecen en la formulación de las políticas para su tratamiento, y de los espacios institucionales donde se discute y los sujetos que participan.
20. Avanzar hacia una estrategia de paz con las drogas. La incidencia de las drogas en la política internacional está condicionada por los capitales que se encuentran involucrados más que por la población que se encuentra en condición de consumidores problemáticos de drogas.

La utilización de las categorías teórico-analíticas propuestas en el *método de estructuras históricas* de Cox y los *complejos regionales de seguridad* de la Escuela de Copenhague son

válidos y pertinentes para cumplir satisfactoriamente con los objetivos establecidos para esta investigación.

En primer momento, la utilización del método histórico para comprender el desarrollo político de la política de drogas permite una interpretación contextualizada desde el desarrollo de un orden mundial concreto, en el que los márgenes de acción de los estados, los organismos multilaterales y el propio ordenamiento global se encuentran mutuamente relacionados.

Tal como Cox (1993) afirma, el uso de la Teoría Crítica, no solamente nos ha permitido observar un fenómeno tal como realmente se expresa, sino que posibilita establecer alternativas al ordenamiento vigente, tanto en lo que respecta a la política de drogas como a la dinámica de las fuerzas sociales que participan del conflicto como elemento intrínseco de orden mundial.

La utilización de la categoría de *Estructura histórica* resulta efectiva para comprender las relaciones que se establecen entre la política, las políticas, los actores políticos y las instituciones. Todo esto, tanto en el sentido general de establecer la dinámica propia del orden mundial dominado por una posición hegemónica, como también en el sentido específico para observar a la política de drogas inserta en procesos dialécticos y contradictorios, donde las capacidades materiales de los actores son las que posibilitan la emergencia de posiciones alternativas que cuestionan una política concreta, como parte de una crítica al propio orden mundial.

Después de nuestra investigación podemos concluir que el proceso de constitución de Unasur refleja, al menos en el momento estudiado, la emergencia de una estructura histórica contrahegemónica, pues su proceso constitutivo presenta los tres elementos que configuran una estructura histórica: 1.- Ideas: *Pensamientos intersubjetivos e imágenes colectivas*, 2.- Capacidades materiales: Expresadas en los recursos económicos destinados para la constitución de Unasur y los recursos con los que cuentan los estados para efectivizar las decisiones que se adopten. 3.- Instituciones: Unasur en sí misma como espacio de

convergencia regional, pero también los distintos organismos creados en su seno para desarrollar los elementos acordados. Sin embargo, aunque es posible identificar los elementos de una estructura histórica, la efectividad de la misma para disputar la hegemonía, o incluso para permanecer en el tiempo, aún resultan complejas de establecer.

Respecto a las capacidades materiales, es necesario fortalecer la investigación hacia el Consejo de Seguridad y Defensa de Unasur para determinar si la preponderancia radica en la capacidad militar efectiva y disponible de defensa regional (capacidades destructivas), o si estas capacidades materiales de maniobra están ubicadas en los recursos económicos y aparato productivo de los Estados (capacidades constructivas).

El análisis de la constitución de Unasur, específicamente del CSPMD, mediante el método de las *estructuras históricas* nos permite comprender a este organismo como una *totalidad limitada* que opera dentro de un marco general concreto y condicionado por las relaciones de fuerza. Así, Unasur evidencia la existencia de una totalidad limitada regional, un conjunto organizado de ideas, capacidades e instituciones (Unasur en sí misma), como una estructura histórica alternativa o diferente a la estructura histórica hegemónica liderada por EEUU.

Respecto a los actores que intervienen, los estados continúan siendo el sujeto central para la definición del orden mundial, no obstante su participación no es exclusiva y se observa la emergencia de otros actores, como ONGs, transnacionales, etc.; que progresivamente han incrementado su capacidad de incidencia en la definición de marcos regulatorios para la política de drogas. Así también es importante señalar que las categorías *Estado* y *Globalización* requieren una caracterización y conceptualización específica en el momento actual, tal como Cox³⁷ sugiere, que nos permitan establecer sus funciones dentro de la estructura histórica como *modelo contrastante*. (Sequeira, 2002)

³⁷ Cox señala como un efecto de la globalización el hecho de que el Estado funcione como una correa de transmisión entre lo global y la economía local y abandone su rol tradicional de proteger el interés y bienestar nacional. Así también dentro de la estructura estatal asumen mayor relevancia las agencias que se articulan a lo global y las que atienden la situación interna se subordinan (Cox, 1992: 31); hecho se desarrollan dentro de un proceso más amplio de “homogenización creciente a nivel económico, social y cultural” (Sequeira, 2002: 126). No obstante, Cox observa a la globalización como un proceso que presenta contradicciones profundas tales como: - Un creciente aumento de la polarización, tanto entre naciones así como en en ámbito doméstico, lo que generar jerarquías sociales en función de la división internacional del trabajo; - A mayor inserción del

La interpretación del orden mundial actual, acompañado del modelo de los *complejos regionales de seguridad* aporta en la ampliación de la capacidad analítica, pues permite comprender las políticas de drogas desde una perspectiva ordenada y modélica que parte de la seguridad como motor del desarrollo de la política internacional.

Los *complejos regionales de seguridad* como marco interpretativo de los móviles que posibilitan la acción colectiva de una serie de actores que coinciden geográficamente, permite comprender cómo se configuró el proceso de constitución de Unasur y la definición de una posición concreta respecto a las drogas, a pesar de las diferencias políticas-ideológicas de quienes administran entre los Estados suramericanos.

A pesar de que el concepto es válido, el análisis de Unasur como Complejo regional de seguridad requiere de una investigación comparativa respecto a los presupuestos que Buzan y Wæver establecen en 2003 respecto al funcionamiento de la política internacional a nivel de la región en los actuales momentos

Las condiciones históricas de Unasur como estructura histórica y como complejo regional de seguridad nos permiten comprender la necesidad de una posición regional compartida. Ahora lo que resulta aún necesario estudiar es la capacidad material de esta posición para mantenerse en el tiempo y fortalecer su incidencia dentro de la estructura histórica del régimen internacional de fiscalización de sustancias psicoactivas, pues Unasur no es el único dispositivo para articular un complejo regional de seguridad. En ese sentido será importante observar el desarrollo y las capacidades concretas de otras instituciones regionales como la OEA, la CELAC, la CAN, el ALBA, el Mercosur y la Alianza del Pacífico pues cada una de estas opera en, mayor o menor grado, relación con la estructura hegemónica y sus procesos constitutivos dan cuenta de las estrategias de política internacional de los estados en la disputa por el poder.

Estado dentro del proceso globalizador mayor es la pérdida de su poder para cumplir con su rol regulador y para mitigar las consecuencias negativas del propio proceso de globalización; - La descomposición de la capacidad de cohesión social y el distanciamiento entre la sociedad y la dirección política de la misma (Morales, 1999: 7).

Los complejos regionales de seguridad solo son posibles de articular si los actores comparten una posición articulada, es por ello que no puede analizarse la política regional de drogas de Unasur sin analizar también el funcionamiento global del organismo, dentro de un orden mundial en el que los Estados suramericanos manejan su política exterior en función de intereses. Intereses que deben ser comprendidos en ocasiones como los intereses del Estado-Nación y en otros como los intereses del Estado, como correlato de la correlación de fuerza sociales internas.

Las categorías teórico analíticas que utilizamos nos han sido útiles para comprender el proceso relacional existente entre la definición de la política regional de drogas de Unasur y la política de drogas del estado ecuatoriano. No obstante, es menester mencionar que previo a la investigación, a criterio nuestro era la Unasur quien ejercía una relación de influencia respecto a la política del Estado ecuatoriano, lo cual ha sido falseado a raíz del análisis de los hechos. Y podemos concluir que, contrariamente a lo que pensábamos, fue el Estado ecuatoriano en uso de la Presidencia *pro tempore* del organismo quien ejerció influencia en la política de drogas de Unasur.

Es necesario realizar un análisis similar respecto a la política de drogas del Estado Colombiano; no obstante, preliminarmente con los datos que disponemos, podemos señalar que las posiciones alternativas de Colombia respecto a la “guerra contra las drogas” también han ejercido influencia en la política regional de drogas, con la particularidad que Colombia ha utilizado con mayor relevancia a la OEA como estructura para la implementación de un complejo regional de seguridad. Lo que deja ver también una posición que procura respuestas de carácter regional, pero que no se sale del espacio de influencia de EEUU como estado hegemónico.

La política de drogas del Estado Ecuatoriano se relaciona con la política regional de drogas de forma bidireccional, condicionada por las capacidades concretas dentro del orden mundial. Así, el desarrollo concreto de la política doméstica del Estado Ecuatoriano condiciona su posición a nivel regional y global y viceversa.

El proceso de reforma sobre las drogas, como podemos llamar a los primeros años de la administración de Correa, tienen un correlato en la propuesta y construcción de alternativas regionales; así también el proceso de contrarreforma sobre las drogas coincide temporalmente con la falta de protagonismo o incidencia de Ecuador en los foros internacionales sobre las drogas.

La política interna del Estado Ecuatoriano es condicionante para la definición de la política exterior. La incapacidad del Estado para hacer frente a determinadas matrices discursivas y simbólicas respecto a las drogas hace que la orientación de la política retome los cauces de las propuestas hegemónicas, lo que también nos hace presumir la operación de otros intereses económico-políticos en los decisores de la política de drogas del Estado Ecuatoriano.

Respecto a los objetivos propuestos por este trabajo, hemos logrado cumplirlos en el desarrollo de cada uno de los capítulos que componen esta investigación, así como en su conjunto; pues hemos logrado identificar, mediante las herramientas teóricas escogidas, las relaciones entre la política de drogas de Unasur y la del estado ecuatoriano dentro de estructuras históricas en el marco del orden mundial vigente.

Bibliografía.

- Álvarez, C. (2012). *Los retos que enfrenta el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de UNASUR*. Consorcio Internacional sobre Política de Drogas.
- Álvarez, C. (2014). *Reformas y contradicciones en la política de drogas de Ecuador*. WOLA.
- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución del Ecuador*.
- Asamblea Nacional. (2014). *Código Orgánico Integral Penal*. Quito.
- Asamblea Nacional. (2015). *Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización*. Quito: Registro Oficial.
- Bagley, B. (1991). La política exterior estadounidense y la guerra contra las drogas: análisis de un fracaso político. En B. Bagley, A. Bonilla, & A. Páez, *La economía política del narcotráfico: el caso ecuatoriano* (págs. 170-204). Quito: FLACSO.
- Bagley, B. (2012). *Drug trafficking and organized crime in the Americas*. Washington: Woodrow Wilson Update of Americas.
- Bergeron, N. B. (1991). *The andean initiative: a faulty campaign in the war on drugs*. Naval War College.
- Bonilla, A. (2007). Ecuador y Estados Unidos. En U. N. Colombia, M. d. Colombia, & S. Ramírez (Ed.), *Una mirada al Ecuador* (págs. 495-512). Bogotá.
- Bull, B. (2015). América Latina ante el siglo XXI como fuente del narcotráfico y alternativas que desafíen la "guerra contra las drogas". En N. Gonzales Ortega, *Subculturas del narcotráfico en América Latina* (págs. 277,290). Bogotá: Uniandes.
- Buzan, B. (1991). *People, States and fear*. Colorado: Lynne Rienner.
- Buzan, B., & Waever, O. (2003). *Regions and powers: The structure of international security*. Cambridge University Press.
- Caballero, S. (2014). *La UNASUR a través de los ojos de los Estudios Críticos de Seguridad*. Salamanca: Instituto de Iberoamérica.
- CICAD. (1996). *Estatuto CICAD*. Lima.

- CICAD. (2002). *Breve resumen de los logros de la CICAD en la última década*. Washington.
- Comisión Andina de Juristas. (1993). Hacia una nueva política de control de drogas. En R. Laserna, & et.al, *Economía política de las drogas, lectura latinoamericanas* (págs. 201,211). Cochabamba: CLACSO.
- Comisión Global de Políticas de Drogas. (2011). *Informe Comisión Global de Políticas de Drogas*.
- CONSEP. (2012). *Cuarta Encuesta Nacional sobre uso de drogas en estudiantes de 12 a 17 años*. Quito.
- CONSEP. (2012). *Plan Nacional de Prevención Integral de Drogas 2012-2013*.
- CONSEP. (Julio de 2013). Aclaraciones a la resolución sobre la tenencia legal de drogas. *Observando, Boletín Informativo*(7), 2-3.
- CONSEP. (julio de 2013). No criminalizar el uso de drogas. *Observando, Boletín Informativo*(7), 4.
- CONSEP. (2014). *IV Estudio nacional sobre uso de drogas en población de 12 a 65 años*. Quito.
- Contrainjerencia. (21 de diciembre de 2013). *Contrainjerencia*. Obtenido de <https://goo.gl/NSfvII>
- Correo del Sur. (20 de mayo de 2016). Evo rechaza y critica ley transnacional de EEUU. *Correo del Sur*, pág. versión digital.
- Cox, R. (1992). *Global Perestroika*. s/d: The Socialist Register.
- Cox, R. (1993). Fuerzas sociales, Estados y órdenes mundiales. En A. Morales, *Poder y orden mundial* (págs. 119-196). San José - Costa Rica: FLACSO.
- Cox, R. (Febrero - Mayo de 2016). Gramsci, hegemonía y relaciones internacionales: Un ensayo sobre el método. *Relaciones Internacionales*(31), 137-203.
- Cujabante, X. (julio-diciembre de 2009). La seguridad internacional: evolución de un concepto. *Revista de Relaciones Internacionales; Estrategia y Seguridad*, 93-106.
- del Olmo, R. (marzo-abril de 1991). La internacionalización jurídica de la droga. *Nueva Sociedad*, 102-114.
- del Olmo, R. (marzo-abril de 1994). Las Relaciones Internacionales de la Cocaína. *Nueva Sociedad*, 126-143.

- Edwards, S. (s.f.). *Puesto de Operaciones Avanzadas Estadounidense en Manta. La Perspectiva ecuatoriana*. WOLA. Obtenido de <http://www.wola.org/media/March%202007%20Manta%20Memo.pdf>
- El Espectador. (19 de septiembre de 2014). Política antidrogas de EE.UU., de nuevo blanco de críticas en América Latina. *El Espectador*, pág. edición digital.
- El Telégrafo. (17 de junio de 2013). Ecuador fija tabla para el porte y consumo de drogas. *El Telégrafo*, pág. edición digital.
- El Telégrafo. (28 de junio de 2013). No más Atpdea. Correa plantea una ley como alternativa. *El Telégrafo*, pág. edición digital.
- El Universo. (2 de octubre de 2015). En oficialismo se impuso la tesis del aumento de penas por microtráfico. *El Universo*.
- Falconí, F. (2005). *¿A las puertas de un TLC, o más lejos que nunca?* Quito.
- Garzón, J. C. (2014). ¿El fin del multilateralismo en la política de drogas? Cómo y por qué se rompió el tabú. En G. Maihold, & S. Jost, *El narcotráfico y su combate - sus efectos sobre las relaciones internacionales* (págs. 260-273). México: Conrad Adenauer Stiftung.
- Global Commission on Drug Policy. (2014). *Asumiendo el control: caminos hacia políticas de drogas eficaces*. s/d: s/d.
- I.C.1. (3 de marzo de 2017). Entrevista. (D. Vintimilla, Entrevistador)
- Jelsma, M., & Armenta, A. (s. d. de Octubre de 2015). *Las convenciones de drogas de la ONU*. Recuperado el 2017 de febrero de 4, de TNI: <https://goo.gl/Mkr2jn>
- La Red21. (s. d. de s. d. de s.d.). *La Red 21*. Obtenido de <https://goo.gl/4yir2F>
- LEXIS. (1999). Convenio de la Base de Manta. *Función Ejecutiva - Decreto 1505*.
- Long, G. (9 de marzo de 2017). Entrevista a Guillaume Long. (D. Vintimilla, Entrevistador)
- LSE Ideas. (2014). *Acabando con la Guerra contra las Drogas*. (J. Collins, Ed.)
- Mila, A. (2015). *Fuerzas sociales, Estados post-neoliberales y orden mundial multipolar*. Quito.
- Ministerio de Educación. (2013). *Acuerdo No. 0208-13*. Quito.
- Ministerio de Educación. (s. d. de s. d. de s. d.). *Ministerio de Educación*. Obtenido de <https://goo.gl/SDzsq>

- Ministerio del Interior. (s. d. de s. d. de 2014). *Ministerio del Interior*. Obtenido de <https://goo.gl/jvLINP>
- Morales, F. (1999). Globalización: conceptos, características y contradicciones. *Reflexiones*, 78, Versión web.
- MSP. (2012). *Reglamento para la Regulación de los Centros de Recuperación para Tratamiento a Personas con Adicciones o Dependencias a Sustancias Psicoactivas*. Quito.
- Mushakoji, K. (1997). Multilateralism in a Multicultural World: Notes for a theory of occultation. *The New Realism, Perspectives on multilateralism and world order*, 83-108.
- Núñez, J. (2008). *Análisis de la ley de drogas desde una perspectiva socio-política: "Diagnóstico de la ley de sustancias estupefacientes y psicotrópicas"*. Quito: s/d.
- OEA. (1986). Programa Interamericano de Acción de Río de Janeiro contra el consumo, la producción y el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. *Conferencia Especializada Interamericana sobre el Tráfico de Estupefacientes*. Río de Janeiro.
- OEA. (2003). Declaración sobre seguridad en las Américas., (pág. 14). México.
- OEA. (2013). Declaración de Antigua Guatemala. "Por una política integral frente al problema mundial de las drogas en las Américas"., (pág. 7). Guatemala, La Antigua.
- OEA. (2013). *El informe de drogas de la OEA: 16 meses de debates y consensos*. Guatemala.
- OEA. (15 de mayo de 2016). *Organización de los Estados Americanos*. Obtenido de Organización de los Estados Americanos: http://ciad.oas.org/main/default_spa.asp
- ONU. (15 de mayo de 2016). *Naciones Unidas*. Obtenido de Naciones Unidas: www.un.org/es
- ONUDD. (2004). *Convención de Palermo*. Nueva York.
- ONUDD. (15 de mayo de 2016). *Naciones Unidas*. Obtenido de Naciones Unidas: www.un.org/ga
- ONUDD. (15 de mayo de 2016). *Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*. Obtenido de Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito: www.unodc.org

- Orozco, G. (2006). *Problemas y desafíos de la seguridad en la globalización*. Madrid: Centro Argentino de Estudios Internacionales.
- Ortiz, S. (1 de marzo de 2017). *El Comercio*. Obtenido de El Comercio: <http://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/mulas-abarrotran-centros-penitenciarios.html>
- Paladines, J. (diciembre de 2014). La racionalización de la legislación de drogas y la aplicación del principio de favorabilidad. (O. N. Drogas, Ed.) *Informando, Boletín Informativo*.
- Pazmiño, M. (18 de septiembre de 2009). EE.UU. deja la base de Manta. (R. Benassi, Entrevistador)
- Pessina, N. (s/a). Paradigmas cambiantes: El Foro Social Mundial como alternativa en la post-hegemonía neoliberal. Obtenido de <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:keqxxT8arv0J:conferencias.unc.edu.ar/index.php/ponencias/ponencias2013/paper/view/1586/395+&cd=13&hl=es&ct=clnk&gl=ec>
- Pontón, D., & Duque Núñez, C. (2015). Hegemonía antidroga y revolución ciudadana: Un balance de la política antidroga en Ecuador 2007-2013. En B. Caiuby Labate, & T. Rodrigues, *Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe* (págs. 187-208). México: CIDE.
- Ramírez, M. C. (2014). *El Plan Colombia después de tres años de ejecución: entre la guerra contra las drogas y la guerra contra el terrorismo*. Recuperado el 2017 de febrero de 2, de Mama Coca: <https://goo.gl/ktJ2MV>
- Registro Oficial. (15 de mayo de 2016). *Registro Oficial*. Obtenido de Registro Oficial: www.registroficial.gob.ec
- Regueiro, L., & Barzaga, M. (2012). *Unasur; proceso y propuesta*. Quito: Fedaeaps.
- Rivera, F. (septiembre de 2004). Las formas de una guerra amorfa: drogas, democracia y derechos humanos en el Ecuador. *Iconos*, 14-24.
- Rodillo, P. (17 de Junio de 2011). "Guerra contra las drogas" de Nixon cumple 40 años bajo fuerte cuestionamiento. *La Tercera*.
- Samper, E. (2 de mayo de 2016). Suramérica construye una política regional sobre el problema mundial de las drogas.

- Sequeira, A. (2002). La globalización y su incidencia en la educación superior. *Revista Educación*, 125-136.
- Telesur. (1 de abril de 2016). *Telesur*. Obtenido de <https://goo.gl/y7AAa2>
- Tokatlian, J. G. (2010). La cuestión de las drogas y la política exterior de Colombia: hacia un cambio paradigmático. *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, 179-199.
- Ugarte, J. M. (2014). Unasur y la coordinación de políticas antidroga. En G. Maihold, & S. Jost, *El narcotráfico y su combate - sus efectos sobre las relaciones internacionales* (págs. 148-162). México: Konrad Adenauer Stiftung.
- UNASUR. (2010). Estatuto del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las drogas., (pág. 5). Quito.
- UNASUR. (2015). II Reunión extraordinaria del Consejo Suramericano sobre el problema de las drogas. *Visión regional del Consejo Suramericano sobre el problema mundial de las drogas de la UNASUR para UNGASS 2016*, (pág. 9). Montevideo.
- UNASUR. (15 de mayo de 2016). *Unión de Naciones Suramericanas*. Obtenido de Unión de Naciones Suramericanas: <http://www.unasur.org/es>
- UNODC. (2013). *Los tratados de fiscalización internacional de drogas*. Nueva York: ONU.
- WOLA, GDPO, TDPF, TNI, ICHRDP, CDPC. (s. d. de junio de 2016). *La regulación del cannabis y los tratados de drogas de la ONU*. Obtenido de TNI: <https://goo.gl/uISUId>
- Yepes, E. (julio-diciembre de 2013). Los complejos regionales de seguridad en América Latina: Colombia y la securitización de la ayuda oficial para el desarrollo. *Analecta Política*, 4(5), 371-387.
- Youngers, C. (Junio de 2013). El debate sobre la política de drogas en América Latina. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*(13), 13,25.