

La internacionalización jurídica de la droga

Del Olmo, Rosa

Rosa del Olmo: Socióloga y criminóloga venezolana. Directora del Instituto de Ciencias Penales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Autora de diversos ensayos y libros acerca de su especialidad.

La prioridad política internacional del tema de la droga deriva fundamentalmente del diagnóstico interno que realizaron respecto de ella las últimas administraciones estadounidenses. La región andina, como zona de producción primaria, se enfrenta a los riesgos de la militarización hemisférica, como así también pende la amenaza sobre la Cuenca del Caribe, ámbito privilegiado de distribución. Un complejo sistema de equilibrios internacionales, la oposición de sectores contrarios a las intervenciones y la cada vez más inevitable opción por la legalización, constituyen los factores que acaso descompriman la presión política y jurídica sobre los Estados de América Latina.

El 19 de diciembre de 1988, luego de varios años de preparación - a través de resoluciones y reuniones de trabajo - fue aprobada la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, en la Conferencia de Plenipotenciarios convocada por la Organización de las Naciones Unidas y celebrada en la ciudad de Viena, Austria, del 25 de noviembre al 20 de diciembre de 1988.

El tema de las drogas siempre ha formado parte de la agenda de las Naciones Unidas, dando lugar a una larga historia de convenios y convenciones para su regulación, en la que la participación del gobierno de Estados Unidos ha sido crucial, luego de que sancionase sus primeras leyes federales antidrogas en el siglo actual. Sin embargo es en la década de los ochenta, y con mayor intensidad a partir de 1984, cuando se considera como problema prioritario en el escenario internacional, coin-

ciendo con la importancia que le otorga el gobierno norteamericano al fenómeno¹ y su, cada vez mayor, influencia en las iniciativas y decisiones de ese organismo internacional.

La Convención de Viena no puede desvincularse, por lo tanto, del proceso de revisión de la política exterior que realizara la administración del presidente Reagan, y el papel dominante de las medidas de carácter militar (presencia militar directa, intervenciones armadas, asistencia, entrenamiento, venta de armas, inteligencia, fortalecimiento de las fuerzas policíacas, etc.) en esa política (Rodríguez Beruff, 1986, 447).² La preocupación de la administración norteamericana por los aspectos económicos y políticos del fenómeno de la droga y su declaración de «Guerra contra las drogas» al considerar que el narcotráfico - y muy especialmente el sistema de comercialización ilícito de la droga cocaína - constituía un objetivo urgente de seguridad nacional, concordó con el sesgo geopolítico de su rediseñada política exterior (Serbin, 1990, 129), al cual no escapa el contenido que se le diera a la citada convención.

En este sentido, no es extraño encontrar diferencias fundamentales entre la Convención Unica sobre estupefacientes de 1961 y la Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1988, tal como indicase la Comisión Andina de Juristas en el documento preparatorio para la Conferencia Internacional Narcotráfico: Realidades y Alternativas celebrada en febrero de 1990.

Al examinar el lenguaje y el contenido de los preámbulos de las dos convenciones se observan diferencias en la forma como se caracteriza el daño que producen las drogas. En la Convención de 1961, la preocupación central fue la protección de la salud y el daño es individual; en cambio, en la Convención de 1988 la preocupación central y «la más alta prioridad» es eliminar el tráfico ilícito internacional. Asimismo, el daño fundamental es la inestabilidad institucional, a corto y largo plazos, producida por «los vínculos que existen entre el tráfico ilícito y otras activida-

¹Esta consideración de las drogas, como problema prioritario en el escenario internacional a partir de 1984, coincide con el lanzamiento ese mismo año de la National Strategy for Prevention of Drug Abuse and Drug Trafficking del gobierno norteamericano. A raíz de una serie de hechos e informes publicados se señala por primera vez que «la cocaína es tan destructiva a la salud como la heroína» (The White House 1984, 6). Asimismo, se le otorga la mayor prioridad a la investigación financiera a raíz de una serie de informes como el del senador Proxmire. Otra serie de aspectos políticos y económicos van a contribuir a este cambio de percepción y al creciente interés por fomentar la cooperación internacional que no es este el momento de analizar.

²Aquí es importante anotar lo señalado por Juan Gabriel Tokatlián: «Desde 1981, cuando se aprobó la Public Law 97-86, las fuerzas armadas han ido adquiriendo un papel más relevante en la lucha antinarcóticos mediante labores de interdicción, comunicación, inteligencia, transporte y logística. Asimismo, el presupuesto del Departamento de Defensa para tareas vinculadas al control y combate de estupefacientes ha ido aumentando en los últimos años» (1987, 13).

des delictivas organizadas relacionadas con él, que socavan las economías lícitas y amenazan la estabilidad, la seguridad y la soberanía de los Estados». En otras palabras, se presenta como una cuestión de seguridad nacional. De ahí que también se observe, entre ambas convenciones, diferencias en las estrategias para combatirlo y que se pueda afirmar que la Convención de 1988 introduce cambios profundos en el plano internacional de la lucha contra las drogas en prioridades y métodos para combatirlas.

Como la droga central para la actual política internacional estadounidense sobre las drogas es la cocaína que se produce en América Latina, y los esfuerzos para reducir la oferta se concentran en esta región - y en especial en los países andinos de Bolivia, Colombia y Perú (Perl; 1989, 17) - el escenario fundamental de aplicación de la Convención de 1988 es el continente americano. De este modo, la implementación de los métodos de combate repercute de manera directa en la región del Caribe, por su ubicación geográfica y estratégica, como se verá más adelante.

Orígenes de la Convención

Al examinar cómo se fue gestando la Convención de Viena, se confirma la «internacionalización» del diagnóstico sobre las drogas del gobierno norteamericano en el seno de las Naciones Unidas. El punto de partida para su elaboración puede relacionarse con la propuesta formulada por la Comisión de Estupefacientes en 1981 para elaborar la Estrategia Internacional del Control del Abuso de drogas a largo plazo.³ Pero, más importante fue la Resolución 39/141 de la Asamblea General del 14 de diciembre de 1984 que tenía como título Campaña Internacional contra el tráfico de drogas y solicitaba formalmente la preparación con carácter prioritario de un proyecto de convención contra el narcotráfico que contemplase aspectos no previstos en los instrumentos internacionales existentes. El diagnóstico dominante sobre el problema de la oferta de la cocaína al mercado norteamericano requería que se contase con el respaldo de los principales actores políticos de la región andina para consolidar esta iniciativa. Así se explica la importancia que le otorgó esta resolución a la Declaración de Quito contra el narcotráfico, del 11 de agosto de 1984 (suscrita por los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, el presidente de la Cámara del Senado del Perú, el vicepresidente de Panamá y un miembro de la Junta de Reconstrucción Nacional de Nicaragua), así como a la Declara-

³Hay que recordar que esta Estrategia fue la respuesta al requisito formulado por la Asamblea General en la Resolución 32/124 del 16 de diciembre de 1977, que a su vez guarda relación con el hecho de que, por primera vez, en 1975, las cantidades totales de cocaína decomisada a nivel mundial superaron la heroína - patrón que corrió aumentando en años sucesivos (de acuerdo con los informes sometidos a la Comisión de Estupefacientes de la ONU) y que el mercado principal de Estados Unidos.

ción de Nueva York contra el tráfico y uso ilícito de drogas, del 1° de octubre de 1984 (suscrita por los ministros de Relaciones Exteriores de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y el secretario de Estado de Relaciones Internacionales y Culto de la Argentina). Por otra parte, la resolución hace referencia a un proyecto de convención - que incluye como anexo - para ser remitido a la Comisión de Estupeficientes. Ese proyecto de 18 artículos fue enviado a la ONU y a la OEA por el gobierno de Venezuela.

De esta manera, la Resolución 1 (S-IX) de la Comisión de Estupeficientes del 14 de febrero de 1986 presentaría, a manera de «Orientación», catorce puntos para la elaboración de la convención, los cuales fueron la matriz del proyecto concluido por la Comisión de Estupeficientes en febrero de 1987. Sin embargo, ese nuevo proyecto no tomó en consideración ninguno de los puntos del proyecto enviado por el Gobierno de Venezuela ya que respondía a otro diagnóstico sobre el problema.

Sesenta países le hicieron observaciones, pero ninguna de las propuestas fue objeto de rechazo mayoritario. La opción represiva adoptada por el proyecto encontró eco internacional (Diez Ripolles, 1987, 353). El contenido de los catorce artículos del Proyecto está presente en la nueva Convención, aunque en su versión final contenga 34 artículos.

Ese proyecto fue uno de los documentos de trabajo de la I Conferencia Internacional sobre Abuso y Tráfico Ilícito de drogas, celebrado entre el 17 y el 26 de junio de 1987, en la ciudad de Viena, Austria, con la participación de representantes de 138 países.

Si bien, se discutió una gran variedad de puntos, como acontece en este tipo de encuentros, se destacaron los temas relacionados con la cooperación y coordinación internacional para combatir a los traficantes y los aspectos financieros vinculados con el tráfico de drogas. Ambos estuvieron estrechamente relacionados con la agenda de la delegación norteamericana, es decir, la extradición y la confiscación de bienes, tal como señalase, en rueda de prensa, Ann Wroblewski, secretaria adjunta de Estado para Asuntos Internacionales de Narcóticos (El Diario de Caracas, 17 de junio de 1987, p. 39). Por otra parte, se insistió en el principio de «responsabilidad compartida» y en la Declaración final se hizo un «llamado urgente para la preparación y versión final de la Convención contra el tráfico ilícito de estupeficientes y sustancias psicotrópicas para que entre en vigor cuanto antes» (Naciones Unidas; 1987, 89).

En estrecha relación con el proyecto de convención, la División de Estupefacientes había organizado, en la ciudad de Viena, la I Reunión Interregional de Jefes de Organismos Nacionales de Represión del Uso Indebido de drogas (HONLEA), entre el 28 de junio y el 1 de julio de 1986, para buscar la manera de combatir más eficazmente el tráfico ilícito de drogas. Así, la reunión recomendó que «los gobiernos tomaran medidas para la localización, congelación, incautación, decomiso y confiscación de bienes procedentes del tráfico ilícito de drogas, que se perfeccionaran los procedimientos de extradición y que se idearan y aplicaran técnicas activas de investigación dirigidas contra la delincuencia organizada» (Naciones Unidas; 1986, 6).

Cuando se reunió la Conferencia de Plenipotenciarios, en diciembre de 1988, en Viena, con la asistencia de representantes de más de 100 países, la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas fue aprobada por considerarla los participantes como el mayor esfuerzo multilateral contra las drogas y en la que predominaba la tesis de la responsabilidad compartida (Margain; 1989, 9).

A nivel interamericano, la labor de la Organización de Estados Americanos (OEA) contribuyó notablemente a crear el consenso necesario para que los gobiernos de la región consideraran prioritaria la aprobación de una nueva convención. A partir del mismo año de 1984, coincidiendo con la visión norteamericana, el tema de las drogas se constituyó en uno de los objetivos centrales de la agenda de la OEA. Por medio de la Resolución AGRES 699 (XIV -0/84) del 17 de noviembre de 1984, la Asamblea General convocaba a una conferencia interamericana sobre narcotráfico. En el mes de diciembre, la Asamblea de la OEA, reunida en la ciudad de Brasilia, señaló que «las drogas es el problema más serio del Hemisferio». En la Asamblea de la OEA, reunida en Cartagena de Indias, Colombia, en diciembre de 1985, se haría un llamado formal para la realización de la conferencia. De este modo, la Conferencia Especializada Interamericana contra el Narcotráfico se celebró del 22 al 24 de abril de 1986 en Río de Janeiro. En concordancia con todo lo expuesto, la única droga analizada con profundidad en los documentos preparatorios de la conferencia fue la coca/cocaína, priorizada en el diagnóstico del gobierno norteamericano.

La conferencia aprobó el Programa Interamericano de Acción de Río de Janeiro contra el consumo, la producción y el tráfico ilícito de Estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Recomendó a los Estados miembros que adoptaran medidas para reducir la demanda y prevenir el uso indebido de drogas y combatir - la producción, la oferta y las utilidades ilícitas. Propuso actividades concretas para promover la

cooperación interamericana y recomendó que se creara la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), a fin de desarrollar, coordinar, evaluar y seguir la marcha del Programa (Tragen; 1987, 69).

CICAD se constituyó formalmente el mes de noviembre de 1986, durante la reunión de la Asamblea de la OEA, en ciudad de Guatemala. En la misma, se aprobó la Declaración de Guatemala: Alianza de las Américas contra el narcotráfico, la cual proclama: «Declarar al narcotráfico como un crimen de amplio alcance internacional que debe ser combatido por todos los Estados miembros a fin de lograr su total erradicación del continente».

Desde ese momento, CICAD insistiría en sus reuniones periódicas, en la cooperación interamericana en diferentes instancias pero dándole prioridad al proyecto de desarrollo jurídico. En varias reuniones de expertos se discutieron algunos de los aspectos que plantearía posteriormente la convención. Es más, antes de ser aprobada se analizaron las reformas legales que serían necesarias a nivel nacional, como por ejemplo en relación con el decomiso de bienes, el traslado de la carga de la prueba al acusado, preparar tratados de extradición multilaterales, armonizar toda la legislación del continente respecto a los estupefacientes, etc.

Si bien la convención había sido aprobada en diciembre de 1988, faltaba su ratificación, por un mínimo de veinte países, para poder entrar en vigor, lo cual se logró en noviembre de 1990 después de toda una serie de esfuerzos por parte de Estados Unidos, así como de los organismos internacionales.

En septiembre de 1989, el presidente Bush lanzó la Estrategia Nacional para el Control de las Drogas donde se puede leer lo siguiente: «Hemos trabajado muy duro para lograr consenso internacional sobre la amenaza de la oferta de las drogas. La aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas fue un gran logro. La Convención es de importancia fundamental para la cooperación efectiva en el combate contra las drogas. Estados Unidos debe ratificarla lo antes posible» (The White House; 1989, 66-67). Es más, en la nueva estrategia, presentada en enero de 1990, se insiste en el tema para señalar lo siguiente: «A instancias de la Administración, el Senado de Estados Unidos ratificó la Convención el 22 de noviembre de 1989. La ratificación de la Convención, por parte de otros Estados signatarios, continuará siendo un asunto de prioridad en las relaciones bilaterales de Estados Unidos (énfasis nuestro). (La Casa Blanca; 1990, 8).

Por otra parte, en la mayoría de las reuniones interamericanas, celebradas desde la aprobación de la convención, está presente no sólo la preocupación por el fenómeno de las drogas en el continente, sino que incluso por referencias directas a la Convención. Por ejemplo, la Tercera Reunión Cumbre Presidencial del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política del Grupo de los Ocho, efectuada en Ica, Perú, el 12 de octubre de 1989, en su Declaración de Ica señala concretamente lo siguiente: «11. Nos comprometemos a impulsar la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas para su pronta entrada en vigor».

A su vez, en el escenario de la OEA, se hicieron múltiples esfuerzos para lograr su ratificación a nivel interamericano, e incluso ya se iniciaron estudios legales para su implementación. En el Informe Anual de CICAD a la Asamblea General, presentado en octubre de 1989, se señalaba lo siguiente: «Un acontecimiento de suma importancia para los esfuerzos interamericanos fue la aprobación de la nueva Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas... Dicha Convención fortalecerá el marco legal para que la CICAD pueda poner en práctica sus actividades prioritarias en el campo del desarrollo jurídico, en colaboración con el Comité Jurídico Interamericano, para prestar asistencia a los Estados miembros a fin de armonizar sus leyes y reglamentos. La CICAD se propone coordinar su trabajo en este terreno con el de las Naciones Unidas» (OEA; 1989, 12).

Entre el 17 y el 20 de abril de 1990, se celebró la Reunión Ministerial sobre el Consumo, la Producción y el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, organizada por la OEA, en la ciudad de Ixtapa, México. Los puntos de su agenda corresponden con los temas principales que regula la Convención de 1988, pero además, en la Declaración y Programa de Acción de Ixtapa se acuerda «promover en los respectivos países las acciones necesarias para su ratificación, apoyar las acciones de CICAD para facilitar la aplicación armónica por los Estados miembros de las disposiciones de la Convención y recomendar a la Asamblea General que encomiende a CICAD la integración de un grupo interamericano de expertos para elaborar reglamentos modelos que podrían adoptar los Estados de conformidad con la Convención».

A su vez, el Vigésimo Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, celebrado en Asunción entre el 4 y el 6 de junio de 1990, acordó por medio de la Resolución AG/RES 1045 (XX-0/90) recomendar a los gobiernos de los Estados

miembros la adopción de las medidas indicadas en el Programa de Acción de Ixtapa y, de manera especial, la ratificación de la Convención de Viena.

Entre el 30 y el 31 de agosto de 1990, se celebró la I Reunión Centroamericana con el propósito de establecer un mecanismo regional que coordine las políticas y programas antidrogas de los cinco países de la región (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), bajo el asesoramiento de CICAD e ILANUD. En su Declaración Conjunta se señala en el punto 6 lo siguiente: «Realizar las gestiones necesarias a fin de que en un plazo, no mayor de tres meses, se logre la firma, ratificación o adhesión de la Convención de las Naciones Unidas en materia de drogas».

Por último, CICAD, en su Octavo Período Ordinario de Sesiones, celebrado entre el 23 y el 26 de octubre de 1990 en la ciudad de Washington, destacó que la Convención entraría en vigor el mes de noviembre al haberla ratificado veinte países, y que era fundamental acelerar la puesta en práctica de las decisiones de Ixtapa y Asunción. Insistió en ese documento, como en otras oportunidades, en la necesidad de crear medidas más severas que las estipuladas por la Convención, tal como lo permite su artículo 24. Recientemente recomendó la ratificación de la Convención por aquellos países que no lo han hecho y manifestó, que de acuerdo con el Programa de acción de Ixtapa, pediría a la Asamblea General la creación de un grupo interamericano de expertos para elaborar modelos que podrían adoptar los Estados de conformidad con la Convención (El Nacional, Caracas, 2/1/1991, p. D/9).

El 21 de febrero de 1990, el 17º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración política y el Programa Mundial de Acción donde se insta a ratificar la Convención de Viena con rapidez. Por otra parte, la ONU convocó, en colaboración con el gobierno británico, la Cumbre Ministerial Mundial para reducir la demanda de drogas y combatir la amenaza de la cocaína, la cual se celebró entre el 9 y el 11 de abril de 1990 en la ciudad de Londres. La Declaración de Londres, producto de esta reunión le dedica un punto especial a la Convención, comprometiendo a que los participantes la ratificaran lo antes posible.

Contenido de la Convención

La Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas es un instrumento internacional con una regulación muy

compleja de la materia para hacerla plenamente operativa, por lo cual podría calificarse como una ley reglamentaria que pretende ser uniforme (Trigueros; 1988, 143).

Se trata de una convención pragmática, con un contenido económico y político, dirigida a controlar de la forma más eficaz el tráfico internacional de drogas «desde las raíces» y, en particular, las ganancias que se generan a nivel de la oferta en los países productores, así como a combatir a los principales traficantes. Para fines analíticos puede dividirse en dos partes: los primeros 19 artículos establecen qué regula, cómo, quién lo debe hacer, para qué y dónde; es decir, se refiere a los delitos, las medidas fundamentales y la cooperación internacional. Los artículos 20 al 34 se ocupan de su funcionamiento e implementación, pero sobre todo de la supervisión de parte de los organismos competentes de las Naciones Unidas para que se cumpla lo regulado por la Convención.

Al referirse a los delitos, insiste en ampliar el número de conductas que deben ser objeto de tipificación penal, incluyendo el consumo. Propone dos medidas fundamentales: el decomiso y la extradición. En el caso del decomiso, su insistencia en los bienes y en desconocer el secreto bancario, así como en sancionar todas aquellas transacciones de carácter comercial que se pudieran realizar con dinero venido directa o indirectamente del tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (Savedra Rojas; 1989, 4), lo convierte, en la práctica, en confiscación.

En cuanto a la extradición, la Convención compromete a las partes a incluir todos los delitos, destacando la necesidad de agilizar los procedimientos y los requisitos probatorios; plantea la posibilidad de hacer cumplir la condena impuesta conforme a la legislación de la parte requirente cuando la parte requerida deniegue la solicitud de extradición por ser la persona nacional de la parte requerida.

A pesar de presentar en sólo dos artículos las dos medidas fundamentales, su extensión y, sobre todo, la forma detallada en que fueron elaborados, compromete a las partes a legislar de acuerdo con la nueva Convención. Es decir, se busca ajustar las legislaciones nacionales a un sistema penal internacional único para combatir el tráfico de drogas.

Este interés por internacionalizar, de manera homogénea, el control explica que la Convención le dedique casi la tercera parte de su articulado a la cooperación internacional (10 artículos) y que especifique con gran detalle cómo implementarla en todas las instancias, más allá de los tribunales penales. En consecuencia, incorpora la cooperación entre los organismos administrativos como, por ejemplo, los cuer-

pos policiales de las partes, e insiste en el desarrollo de programas de capacitación policial y la asistencia y apoyo «a los países en tránsito y en particular a los países en desarrollo que los necesiten» (artículo 10, párrafo 1).

Al referirse la Convención a dónde se debe implementar esta cooperación, menciona los transportistas comerciales (artículo 15); el tráfico ilícito por mar (artículo 17); las zonas y puertos francos (artículo 18); y la utilización de los servicios postales (artículo 19).

El artículo sobre el tráfico ilícito por mar es el más detallado y de mayor extensión y el único donde se menciona de manera directa «buques de guerra o aeronaves militares», a los cuales atribuye la potestad de inspeccionar una nave por simple sospecha (párrafo 10).

No obstante, el análisis de varios artículos relacionados con la cooperación internacional demuestra cómo la Convención de Viena legitima internacionalmente la opción militarista⁴ como solución al fenómeno de las drogas - y sobre todo señala las pautas para llevarla a la práctica en variados escenarios - en concordancia con la nueva política exterior del gobierno norteamericano y más concretamente con la Estrategia Nacional contra las drogas de la administración Bush.⁵

Respuesta interamericana

Tal como se ha tratado de señalar, la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas considera como su prioridad fundamental la eliminación del tráfico, para lo cual busca ajustar las legisla-

⁴ Siguiendo lo planteado por Jorge Rodríguez Beruff, entendemos por militarismo cualquiera de las siguientes manifestaciones: «1) la creciente aplicación de recursos económicos, tanto internos como externos, a fines militares en perjuicio de los gastos sociales; 2) la expansión de las fuerzas de seguridad del Estado; 3) la expansión del papel de los militares en la formulación de la política del Estado; 4) la penetración de esferas tradicionalmente civiles de la burocracia estatal (por ejemplo, la policía, las aduanas, inmigración, etc.) por el aparato militar o su organización bajo formas militares; 5) la creciente utilización de la fuerza como medio de apuntalar el dominio de las clases gobernantes; 6) la revisión del marco legal en función de los intereses u orientación ideológica de los militares (por ejemplo, legislación de seguridad nacional); y 7) la promoción de valores y formas de organización militar en la sociedad civil» (1986, 448).

⁵ La lectura detenida de la Estrategia Nacional contra las drogas demuestra el predominio de un discurso militarista incluso en los términos que utiliza para presentar el fenómeno. Por otra parte, en el apéndice B, al referirse a las iniciativas internacionales, señala lo siguiente: «La Administración suministrará asistencia militar y de otro tipo, a los países productores de cocaína y de tránsito, para aislar las principales áreas de cultivo de coca, bloquear el suministro de productos químicos utilizados para el procesamiento de la cocaína, destruir laboratorios de procesamiento del clorhidrato de cocaína, mejorar los esfuerzos antidrogas en las áreas de tránsito y crear Centros Coordinados de Recolección de Inteligencia en la Cuenca del Caribe» (The White House; 1989, 106).

ciones nacionales a un sistema penal internacional único para combatirlo y fomentar la cooperación internacional para lograrlo.

No hay duda de que el fenómeno de las drogas se ha convertido en uno de los negocios ilícitos sin fronteras más prósperos de la década de los ochenta con múltiples repercusiones económicas, políticas y sociales en diversos escenarios. De ahí que haya despertado la atención no sólo de los organismos internacionales y de los Estados sino también de una serie de actores a nivel individual. Sin embargo, la visión unidimensional delictiva, presente en la Convención, encubre realidades económicas y políticas muy diferenciadas que impiden su pretendida implementación homogénea. Por lo tanto, las respuestas interamericanas a la Convención no han sido, hasta ahora, lo que esperaban los organismos internacionales, a pesar de tantos esfuerzos para lograr su unánime ratificación.

Es más, hay una serie de iniciativas que se manejan a nivel del discurso, sobre todo en las conferencias de organismos internacionales, donde asisten frecuentemente funcionarios de sus respectivos países, con limitados conocimientos sobre el tema. Al intentar aplicarlas a realidades concretas, resulta imposible porque se han ignorado los variados escenarios y actores a nivel nacional y regional. En el caso de un fenómeno tan complejo, cambiante y clandestino como el negocio de las drogas esta situación se agudiza.

Como para la administración del presidente Bush el tema dominante de las relaciones con América Latina y el Caribe es el tráfico ilícito, y más específicamente, la oferta de la cocaína al mercado norteamericano, la forma de enfrentarlo se ha convertido en una de las fuentes principales de fricciones, desacuerdos y tensiones Norte-Sur, a lo cual no escapa la Convención de Viena, por haber sido diseñada respondiendo a ese paradigma.

A pesar de la prioridad que le otorga la administración estadounidense a la ratificación de la Convención en las relaciones bilaterales con Estados Unidos, de las promesas de los gobernantes y de que el escenario fundamental de su aplicación es el continente americano - y más concretamente, la región andina y la Cuenca del Caribe - de éstas, sólo la habían ratificado en el momento en que entró en vigor, noviembre de 1990, los siguientes países: Bolivia, Ecuador y Bahamas.⁶

⁶ Del resto del continente americano, la habían ratificado los siguientes países: Canadá, Chile, Estados Unidos, México, Nicaragua y Paraguay, lo cual demuestra que su aprobación en diciembre de 1988 respondió más bien a quienes fueron representando a los respectivos países y no al producto de un estudio detenido de su viabilidad regional y nacional.

Por otra parte, las posibilidades de su aplicabilidad a nivel nacional ha sido objeto de análisis críticos de parte de connotados juristas (Diez Ripolles, 1987, 1989; Saavedra Rojas, 1989) para destacar sus posibles repercusiones en términos de la soberanía y la violación de los principios fundamentales del derecho penal de los respectivos países. Es decir, no comparten la tesis del cambio de la legislación nacional para adecuarla a un derecho penal internacional uniforme, como sostienen los representantes de los organismos internacionales.

El aspecto neurálgico, sin embargo, en lo que concierne a las relaciones interamericanas, y que está dando lugar a una serie de desacuerdos regionales, tiene que ver más bien con los artículos que se refieren a la cooperación internacional y, en particular, a los aspectos militaristas subyacentes en la Convención.

A su vez, la forma de implementarla está estrechamente relacionada con la Estrategia Nacional contra las drogas de la administración del presidente Bush y, más concretamente, con la «Iniciativa Andina». En el documento inicial de septiembre de 1989, se llama a una cumbre presidencial de la región andina, donde se cultiva la hoja de coca, con la finalidad de implementar un plan económico, militar y de aplicación de la ley y lograr un acuerdo entre Estados Unidos y la región andina sobre los principales objetivos y estrategias de los Estados Unidos en la región (The White House; 1989, 63).

De esta manera, se llevó a cabo 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».

El análisis de la Declaración refleja que sus puntos centrales tienen estrecha relación con el contenido de la Convención de Viena, aunque enfatiza aspectos del control financiero y no menciona la extradición. Pero, al mismo tiempo, se logró incluir en su agenda el planteamiento de los gobernantes de Bolivia y Perú sobre el desarrollo alternativo y la sustitución de cultivos. Este hecho ha creado nuevos escenarios y ha abierto otros espacios en las relaciones interamericanas y en la cooperación internacional, a pesar de los posibles desacuerdos en relación a las prioridades. Para la región andina, la ayuda económica para el desarrollo alternativo es condición sine qua non para resolver el problema del tráfico, mientras que para Estados Unidos esa ayuda económica debe ser otorgada una vez resuelto el problema, o por lo menos, de monto muy inferior a la destinada para la represión.

En este orden de ideas, la administración Bush persiste en que la «Iniciativa Andina» debe priorizar la militarización, tema que a nivel nacional ha estado presente en la agenda del Congreso norteamericano desde hace varios años, a pesar de la resistencia del Pentágono y de algunos congresistas adversos a la idea. En el último año, y concretamente el 8 de marzo de 1990, el Pentágono anunció su plan de participación en tareas antidrogas a través del patrullaje del Caribe, tomando como base Puerto Rico. Su implementación inicial tuvo que ver con la intercepción, por parte de la Marina de Estados Unidos, de dos barcos colombianos en el Caribe (El Nacional, Caracas, 15/3/90, p. A/14; 17 de marzo de 1990, p. A/13), tal como lo permite el Artículo 17 sobre «Tráfico ilícito por mar» de la Convención de Viena.

Para julio de 1990, se declaró la participación activa del Pentágono en una escalada de operaciones militares en América Latina, coordinadas por el general Maxwell D. Thurman, jefe del Comando Sur de Panamá, quien consideraba como la máxima prioridad la guerra contra las drogas⁷ (Jehl, 1990). Su implementación se ha venido desarrollando a través de una serie de programas de asistencia y entrenamiento en los respectivos países. A su vez, el general Donald Kutyma, Jefe del Comando de Defensa Aeroespacial norteamericano manifestó, a comienzos de septiembre de 1990, que «sus hombres habían realizado 51 intercepciones este año» (El Nacional, Caracas, 3/9/1990, p. A/9).

Sin ignorar que algunas de las manifestaciones de la militarización se han aplicado al terreno de las drogas desde hace bastante tiempo, en los países de América Latina - y con mayor intensidad en la Cuenca del Caribe - se puede afirmar que, en el último año, algunos de los actores políticos de la región de donde proviene la droga más «amenazante», están cuestionando el tema de la cooperación internacional tal como lo plantea la Convención de Viena. En su lugar, comienza a predominar la tesis del desarrollo alternativo. De este modo, por ejemplo, el presidente Alberto Fujimori, del Perú, partidario de la sustitución de cultivos y del impulso a las zonas productoras de su país, se negó a firmar, el mes de septiembre de 1990, un convenio militar con Estados Unidos, por 35.9 millones de dólares, porque tiene «condiciones que la Fuerza Armada y mi despacho consideran inconvenientes» señalando además que «la política represiva es un completo fracaso» (Comisión Andina de Juristas, 1990: N° 6, p. 2). No puede ignorarse, sin embargo, que el presidente Jaime Paz Zamora, de Bolivia, a pesar de ser el principal promotor del desarrollo alternativo, aceptó la cooperación militar de Estados Unidos, a raíz de su viaje a

⁷Según el periodista Douglas Jehl, el general Thurman declaró en una reunión privada que el derrumbe del bloque soviético había dejado a sus colegas militares sin nada que hacer. La guerra contra las drogas de América Latina «es la única guerra que nos queda» (The Los Angeles Times, 2/7/1990).

Washington en mayo de 1990⁸; pero la Campaña de Soberanía Nacional contra la militarización, desatada por los partidos políticos y las organizaciones campesinas de su país, le ha impedido implementarla, como estipula el Convenio, y ha desviado esa ayuda militar hacia la aplicación de las leyes ambientales (Miami Herald, 9/11/1990).

A su vez, en Colombia, no sólo se ha rechazado recientemente la intervención militar extranjera sino que el presidente César Gaviria manifestó, el mes de septiembre de 1990, que no ratificaría la Convención de Viena hasta que no lo hagan los grandes países consumidores de drogas (El Nacional, Caracas, 17/9/1990, p. 2). Pero además, sancionó el Decreto 2074 en septiembre de 1990 y el decreto 3030 del 17 de diciembre de 1990, modificadorio del anterior, que garantiza la no extradición y rebaja de penas en favor de los traficantes que se sometan a la justicia colombiana, lo cual contradice totalmente el espíritu de la Convención de Viena.⁹ Por otra parte, el nuevo Procurador General de la Nación, Carlos Gustavo Arrieta, cuestionó públicamente «los precarios resultados que se derivan de la represión penal como estrategia contra las drogas» y señaló que «la futura estrategia mundial contra las drogas tendrá que contemplar seriamente la alternativa de la legalización» (El Tiempo, Bogotá, 16/12/1990, p. 14A).

Evidentemente que estos enfrentamientos norte-sur plantean interesantes desafíos para la década que se inicia. Sin embargo, todo dependerá de cuál de las posibles alternativas logre imponerse en el escenario interamericano, al cual no escapa la cuenca del Caribe, por ser parte y consecuencia de lo que acontece en el resto del continente, en lo que concierne a la política sobre las drogas.

Aunque la guerra contra las drogas ha pasado a un segundo plano, a raíz de la crisis del Golfo Pérsico desde el 2 de agosto de 1990, esto no significa que no esté latente. Un ejemplo es el viaje de una comisión del Congreso de Estados Unidos a

⁸En el Anexo III del Convenio celebrado entre Bolivia y Estados Unidos, en la ciudad de Washington D.C., el 9 de mayo de 1990, se lee lo siguiente: «III. A. Las Fuerzas Armadas de Bolivia, utilizarán los recursos provistos por el Gobierno de los Estados Unidos dentro del marco de lo descrito en el presente Anexo III, de conformidad con la ley 1008 del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas, el Acuerdo de Cartagena y con sujeción al ordenamiento jurídico vigente en Bolivia... C. El personal de profesionales o de carrera de las Fuerzas Armadas de Bolivia, sin incluir a los conscriptos, que reciba entrenamiento financiado por el Gobierno de los Estados Unidos, con arreglo a este programa, será destinado a/o prestará servicios en unidades respaldadas por este programa...»

⁹La pérdida de la extradición ha sido considerado recientemente por The New York Times como catastrófico. Por su parte el periódico The Washington Post publicó en primera plana un informe titulado «El compromiso de Colombia en la lucha antidroga es cuestionada» (El Tiempo, Bogotá 20/12/1990, p. 3/C).

Cartagena de Indias, para reunirse con el presidente Gaviria, el pasado 8 de enero, para analizar los últimos decretos expedidos por el gobierno colombiano.

No debe olvidarse que el tema de las drogas se sitúa en el centro de la tensión norte-sur, adquiriendo un peligroso potencial catalizador de fricciones interamericanas. La alternativa que se imponga repercutirá, a su vez, directamente en la cuenca del Caribe. Si aumentan las presiones hacia los países de la región andina, aumentará la militarización del Caribe, ya que, por su ubicación geoestratégica, los mecanismos de vigilancia e interceptación se implementan con mayor intensidad. Su papel como región de tránsito, de trasbordo, de almacenamiento e incluso de abastecimiento de combustible para aviones, la convierte en una zona crucial, sin olvidar los múltiples paraísos fiscales que allí se encuentran.

Existiendo la ratificación de la Convención de Viena, las posibilidades de negar la certificación¹⁰ del gobierno de Estados Unidos a los países que no cumplan con su política de drogas, y la negación de créditos para asistencia económica de parte del Banco Mundial y de otras entidades, tal como estipula la Estrategia Nacional contra las drogas, permite sugerir un escenario de mayor militarización en toda la región, a pesar del incremento de violencia y violación de derechos humanos que implica, así como la desestabilización de los frágiles gobiernos civiles.

Por otra parte, también se puede dar un replanteamiento de la política norteamericana en la medida en que se incrementen las presiones internas de algunos actores políticos, y de la opinión pública, que temen un paralelismo con la guerra de Vietnam, y por el costo que pueda significar para ese país una guerra dirigida contra una droga que cada vez más está siendo sustituida, a nivel del consumo, por otras. O bien, porque vaya surgiendo un nuevo orden regionalizado con su consiguiente disolución del Estado-nación en que se logre la interpretación regional de los países de América Latina y la Cuenca del Caribe con diagnósticos acordes con sus especificidades. La posibilidad de que ejerzan la presión suficiente como para ofrecer una solución pacífica en pro del desarrollo económico y social de la población campesina, así como del fortalecimiento de la economía regional no debe ser descartada. Otros sectores, opuestos a la militarización, como la Comunidad Económica Europea, podrían darle su apoyo (El Universal, Caracas, 28/7/1990, p. 1-3).

¹⁰El requisito legal de certificación de la ley de Ayuda Exterior de 1961, fue enmendada por la ley de drogas de 1988 (Public Law 100-690) e incorporado a la Estrategia Nacional de control de drogas de 1989. Establece una relación directa entre la ayuda que presta Estados Unidos a los principales países productores y de tránsito y el desempeño positivo que tengan en materia de control de la droga.

Otra alternativa en esta dirección es la posibilidad de un cambio de mercado de la cocaína hacia Europa o Japón, con lo cual el gobierno norteamericano no tendría justificación para intervenir en la región con el pretexto de acabar con la oferta de esta droga.

En la retaguardia quedaría, sin embargo, la Convención de Viena para ser aplicada de manera homogénea en la medida en que se consolide, dentro del nuevo orden mundial, el predominio de las leyes internacionales y los conceptos de territorialidad y soberanía, tal como están concebidos, desaparezcan para darle prioridad, a los intereses económicos y no nacionalistas. Aquí, sin embargo, quedaría por resolver sus posibles contradicciones frente a otros instrumentos internacionales en favor de los Derechos Humanos o del Derecho al Mar.

Por último, queda planteada la alternativa de la despenalización, e incluso la legalización, coherente con el nuevo escenario del libre mercado que postula la economía neoliberal, pero a la cual se adhieren progresivamente múltiples actores de diversas tendencias y desde otras perspectivas. Hasta ahora, sin embargo, es sólo objeto de debate.

Referencias

- *Campaña de Soberanía Nacional, PARTIDOS POLITICOS OPINAN SOBRE LA MILITARIZACION. DOCUMENTO. 2 - La Paz, Bolivia. 1990; García-Sayán, Diego -- La Convención de Viena.
- *Centro de Documentación, Información y Biblioteca, LOS ALCANCES DE LA DECLARACION DE CARTAGENA. - Cochabamba, Ecuador. 1990; La política sobre drogas en España a la luz de las tendencias internacionales. Evolución reciente.
- *Comisión Andina de Juristas, NARCOTRAFICO AL DIA. 1, 1-6 - Lima, Perú. 1990; ¿A quién beneficia convenio cocainero impuesto por EEUU?
- *Del Olmo, Rosa, LA CONVENCION DE VIENA Y EL DERECHO INTERNO. BOLETIN. 25 - Lima, Perú, Comisión Andina de Juristas. 1990; Intervención, seguridad regional y militarización en el Caribe, 1979-1986.
- *Del Olmo, Rosa, NARCOTRAFICO: REALIDADES Y ALTERNATIVAS. - Lima, Perú, Comisión Andina de Juristas. 1990; El narcotráfico como un problema de seguridad regional.
- *Diez-Ripolles, José L., ANUARIO DE DERECHO PENAL. - Madrid, España. 1987; Gib's Escalate Attack on Drugs in South America.
- *Diez-Ripolles, José L., LOS DELITOS RELATIVOS A DROGAS TOXICAS, ESTUPEFACIENTES Y SUSTANCIAS PSICOTROPICAS. - Madrid, España, Tecnos. 1989; Anti-drug Effort Clogs Outside U.S.
- *Flores-Castro, Eduardo, REVISTA OPINION PUBLICA. 29 - Panamá. 1990;

- *García-Muñiz, Humberto, REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES. XXV, 3-4 - San Juan. 1986;
- *García-Sayán, Diego, COCA, COCAINA Y NARCOTRAFICO. LABERINTO DE LOS ANDES. - Lima, Perú, Comisión Andina de Juristas. 1989;
- *García-Sayán, Diego, NARCOTRAFICO: REALIDADES Y ALTERNATIVAS. - Lima, Perú, Comisión Andina de Juristas. 1990;
- *Gautier-Mayoral, Carmen, LA POLITICA EXTERIOR NORTEAMERICANA HACIA EL CARIBE A LA LUZ DE LOS SUCECOS DEL OTOÑO DE 1989 EN EUROPA. - San Juan. 1990;
- *González-G., Guadalupe, SEMINARIO LOS NUEVOS DESAFIOS A LA SOBERANIA Y LA SEGURIDAD DE AMERICA DEL SUR. - Santiago de Chile, Chile, Comisión Andina de Paz. 1989;
- *Jehl, Douglas, THE LOS ANGELES TIMES-PRENSA. 02/07 - 1990;
- *Krauss, Clifford, THE NEW YORK TIMES-PRENSA. 25/11 - 1990;
- *La Casa Blanca.