

# INFLUENCIA DEL TEMA DEL NARCOTRAFICO EN EL DESARROLLO DEL DERECHO INTERNACIONAL Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Ricardo Soberón Garrido\*

El fenómeno del narcotráfico ha sido materia de múltiples tratados, convenios, acuerdos y decisiones de los países, individual y colectivamente. Así también, los principales organismos internacionales, desde 1909 hasta la fecha, han dedicado tiempo y recursos en abordar tema tan complejo. La fuente del actual sistema de control penal de las drogas ilegales, proviene esencialmente de las normas de Derecho Internacional Público relativas a las sustancias sujetas a fiscalización. Es materia del siguiente artículo, analizar y evaluar este proceso normativo, considerando otros ámbitos propios del Derecho Internacional contemporáneo: a saber, la defensa del sistema democrático, el respeto a los derechos humanos,<sup>1</sup> así como la protección al medio ambiente<sup>2</sup> y el desarrollo sostenible. Encontraremos que en diversos momentos, y de acuerdo a los intereses en juego, ha predominado el factor drogas sobre el resto, muchas veces en desmedro de todos ellos.

## 1. LOS TRATADOS INTERNACIONALES.

En la historia de la lucha mundial contra las drogas tenemos que, en su origen, jugaron un conjunto de factores ajenos a la defensa de la salud pública. A saber, la presencia norteamericana en el sudeste asiático y Filipinas, la presencia laboral de inmigrantes chinos y mexicanos en la costa occidental de EEUU, y una serie de consideraciones relacionadas a la discriminación racial, entre otros.<sup>3</sup> Estos hechos, motivaron la realización de la primera Conferencia de Shangai, realizada en 1909, donde participaron básicamente países europeos. Desde 1919 hasta su desaparición en 1939, la Sociedad de Naciones ocupó un rol importante en la confección de posteriores tratados y convenciones, así como en la

---

\* Abogado. Investigador de la Comisión Andina de Juristas en asuntos relacionados con las políticas antinarcóticas y relaciones internacionales. Asesor del Concejo Andino de Productores de Hojas de Coca.

1 La propia Carta constitutiva de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y un conjunto de instrumentos internacionales específicos que refuerzan este objetivo mundial.

2 La Declaración de Estocolmo (1972), la Declaración de Río (1992) y los Convenios sobre Biodiversidad y Cambios Climáticos, respectivamente.

3 Si rastreamos mas atrás en la historia, observaremos que a mediados del siglo XIX, el Imperio británico solía equilibrar su balanza comercial con el Imperio chino a través de la exportación de opio -desde la India-a cambio del té chino que se exportaba hacia la metrópoli europea. La reacción china de prohibir la importación de opio, ocasionó las Guerras del Opio (1839-1842 y 1856-1858), que ocasionaron la apertura de los mercados chinos al comercio mundial y la cesión de Hong Kong al Imperio británico.

construcción de la primera estructura internacional encargada de promover la lucha contra el tráfico ilegal de sustancias controladas.<sup>4</sup> En los años 20, EEUU presionó a los países periféricos para que adopten la Convención de 1912 (tanto el Tratado de Versalles, como la VI Conferencia de Estados Americanos, tenían dispositivos en tal sentido).

A partir del nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas en 1945, se puso en marcha el traslado de las funciones a este nuevo organismo internacional.<sup>5</sup> La creación de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y demás instancias técnicas facilitaron ésta transferencia de atribuciones y su posterior expansión. En 1961, se aprobó la Convención Unica de Sustancias Estupefacientes, que se constituyó en el primer tratado de magnitud mundial encaminado a combatir el narcotráfico con un enfoque **unilateral**: el control de la oferta de sustancias de origen natural, es decir, marihuana, hoja de coca y amapola. Se establecieron cuatro Listas de sustancias psicoactivas con distintos grados de control en su comercio mundial. La Lista I, la más restrictiva, contiene a la hoja de coca, cuando en términos objetivos no es un estupefaciente, sino mas bien un estimulante. Otro error grueso es que, mientras los derivados de la cannabis (marihuana) se encuentran en la misma Lista I, su principio activo -el tetrahidrocanabinol (THC)- se encuentra en una Lista más flexible.

En 1971, se aprobó la Convención sobre Sustancias Sicotrópicas relacionadas a un conjunto de sustancias<sup>6</sup> que habían sido dejadas de lado, en virtud al énfasis puesto en la persecución de las sustancias de origen natural. En 1972, se aprobó el Protocolo Modificadorio de la Convención de 1961. Dada la diversidad de mecanismos existentes hasta la fecha, la ONU consideró conveniente unificar la legislación internacional existente. En setiembre de 1985, el presidente venezolano Jaime Lusinchi, solicitó a la Asamblea General de la ONU la aprobación de una Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas.

En diciembre de 1988, 107 países aprobaron el texto definitivo y desde entonces, son recurrentes los esfuerzos de los países y organismos interesados en que este tratado se convierta en ley universal en la materia, para que los países se adhieran a él. Muchos ordenamientos jurídicos antidroga, han copiado literalmente la tipificación penal recomendada por los tratados internacionales.

Si bien este tratado es más amplio que los anteriores en cuanto a los temas regulados (desde la producción de la materia prima, hasta el lavado de dinero), lo cierto es que abarca aspectos, por lo menos discutibles en la forma como los aborda. Por ejemplo, en el caso del lavado de dólares, ésta actividad se ve ampliamente favorecida por la actual situación de apertura y flexibilidad de los mercados y el propio funcionamiento -sin regulaciones de

---

4 La Convención Internacional sobre el Opio, suscrita en La Haya (23 de enero de 1912); las Convenciones de Ginebra del 11 y 19 de febrero de 1925; la Convención para limitar la Fabricación y Reglamentar la Distribución de los Estupefacientes de Ginebra (1931)

5 Protocolo que somete a Fiscalización Internacional de ciertas Drogas no comprendidas en el Convenio del 13 de julio de 1931 (París, noviembre de 1948); Protocolo firmado en Lake Success el 11 de diciembre de 1946. En 1953, se aprobó el Protocolo para reglamentar el cultivo de la adormidera, el comercio internacional, el comercio al por mayor y el uso del opio, limitándolo a las necesidades médicas y científicas.

6 Barbitúricos, hipnóticos, tranquilizantes, etc.

ningún tipo- del sistema financiero internacional. De otro lado, el secreto bancario seguirá siendo una traba común en la práctica bancaria. Existen otros problemas con las instituciones previstas en el tratado mencionado, que vale la pena comentar. Primero, la condena contra la hoja de coca -por su contenido de cocaína- así como el de otras plantas naturales. La historia de esta arbitraria condena ha sido ampliamente tratada,<sup>7</sup> pero vale la pena reflexionar sobre la facultad de un organismo internacional de condenar un recurso natural - con claras incidencias en la vigencia de derechos culturales reconocidos internacionalmente-<sup>8</sup>, sobre la base que su transformación pudiera derivar en una sustancia ilegal. Lo mismo sucede con otras plantas que tienen similares cualidades: el qat, el peyote; o que pudieran y de hecho tienen otros usos científicos y médicos: es el caso de la morfina y la propia cocaína. Si bien los instrumentos internacionales no prohíben estos usos médicos y científicos, lo cierto es que la condena mundial sobre estas plantas ha impedido su uso técnico y racional, e incluso la exploración de su potencialidad comercial.

Otro aspecto cuestionable, se refiere al carácter de la extradición por motivos de narcotráfico, que ha sido promovida por la Convención de Viena (1988), en desmedro de la Convención de Montevideo de 1933. Los políticos y funcionarios que han apoyado esta medida, lo hacen en virtud a que el narcotráfico es un delito transnacional. Dicho esto, la extradición es catalogada como un acto de asistencia jurídica internacional. Por ello, EEUU ha promovido la firma de convenios bilaterales, por lo menos con Colombia y Bolivia en la región andina. Esto, ha sido considerado como un síntoma de eficiencia en la gestión de políticas estatales. Como mecanismo de entrega de reclusos a la justicia de otro país, la extradición debe responder al principio de la reciprocidad entre los países que se conceden tales prerrogativas y debe subordinarse a las reglas estipuladas por el ordenamiento jurídico del país que concede la extradición. Sin embargo, la experiencia última nos enseña que los EEUU buscan tener acuerdos bilaterales porque desconfían de la justicia nacional, con lo cual, la debilitan aún más.

## 2. LOS ACUERDOS DE LOS ORGANISMOS

A nivel de Naciones Unidas tenemos que existe la Comisión de Estupefacientes y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE). El primero, es el órgano político que decide las políticas a seguir y responde ante el Consejo Económico y Social (ECOSOC), mientras que el segundo, es un organismo encargado de vigilar y evaluar la marcha periódica de los planes mundiales y el cumplimiento de los tratados. Por su parte, la Organización Mundial de la Salud (OMS) es el órgano técnico con capacidad decisoria en aspectos relativos a la salud. Así, desde su creación, por lo menos en 1952, 1957, 1963 y 1969 ensayó definiciones de lo que debe ser considerado droga. A nivel de la ejecución de los proyectos encaminados a sustituir los cultivos ilícitos y promover el desarrollo, desde la óptica de las Naciones Unidas, existía anteriormente el Fondo de las Naciones Unidas para el Control del Abuso de Drogas (UNFDAC), que posteriormente se convertiría en el Programa de las Naciones Unidas para el Control de Drogas (UNDCP).

---

7 Los trabajos de Baldomero Cáceres en *Perú Indígena*, número 28, Instituto Indigenista; los estudios del neurocirujano Fernando Cabieses.

8 El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas.

A nivel subregional, la Organización de Estados Americanos conformó la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD). A nivel sudamericano, en 1973 se adoptó el Acuerdo Sudamericano de Sustancias Estupefacientes (ASEP), de cuyo trabajo surgieron varias de las leyes domésticas que en la década del 70' y 80' intentaron controlar el narcotráfico, sin conseguirlo.

En Europa, los avances en materia de cooperación entre países ha sido notable. En 1971, se formó el Grupo Pompidou que opera en colaboración con el Consejo de Europa. En 1988, el Grupo Trevi (análisis y seguimiento de fenómenos de terrorismo, radicalismo, extremismo y violencia internacional) que reúne a los Ministros del Interior europeos, incluye el estudio del tema del tráfico de drogas. Finalmente, en diciembre de 1990, el Consejo Europeo aprobó el Plan Europeo de Lucha contra las Drogas. En los últimos años, la Comunidad Europea y sus miembros, individualmente, se han caracterizado por tomar distancia frente a las políticas provenientes de EEUU, demostrando más autonomía, y en muchas ocasiones, un mayor grado de sensatez.

### 3. LA PRACTICA DE LOS ESTADOS.

En este punto, tenemos que decir que la iniciativa ha venido siempre de los EEUU, para la elaboración de tratados, para su aprobación, para la confección de Programas Mundiales o Iniciativas regionales. A nivel bilateral, especialmente en los países de la región andina, las características del rol jugado por los EEUU en la región han hecho que su influencia sea mucho mayor para ejecutar determinado tipo de acciones.

No obstante, EEUU ha cometido diversos errores en el manejo del tema y sus implicancias con otros temas como el del fortalecimiento democrático, la vigencia de los derechos humanos y la promoción al desarrollo, que van en contra de múltiples decisiones de Naciones Unidas.

Desde 1980, durante el gobierno del Presidente Reagan, empezó la Guerra contra las Drogas, dirigida contra los países andinos de donde provenía el clorhidrato de cocaína que se vendía en las ciudades de EEUU. En 1981, se realizó la enmienda al *Posse Comitatus Act que prohibía el uso de fuerzas norteamericanas en el extranjero. Entre 1986 y 1990, los escenarios variaron progresivamente, desde las costas de América Central en plena guerra civil entre los sandinistas y los contras (escándalo Irán-contras tiene como contexto el desvío de armas y relaciones con dineros sucios), hasta las regiones andino- amazónicas de Bolivia, Colombia y Perú. Como puede verse, las necesidades geopolíticas de EEUU hacían variar el escenario de la guerra antinarcóticos, según lo dispusiese el interés y la seguridad nacional...de EEUU. Así, la guerra antidrogas se convertía en la última versión de los llamados Conflictos de Baja Intensidad desarrollados anteriormente en Nicaragua: los viejos enemigos -los grupos guerrilleros- convergían en la región andina con los nuevos enemigos, los señores de la droga y los carteles de Cali y Medellín: la «narcoguerrilla» se convirtió en causa fundamental de esta nueva intervención en la subregión.<sup>9</sup> Así, la utilización de servicios de seguridad e inteligencia en tareas antinarcóticos, fue una constante en*

---

9 Clear and Present dangers. The U.S. Military and the War on Drugs in the Andes. Washington Office on Latin America, 1991.

la región andina, como en años anteriores había sucedido en Laos, Birmania y Afganistán.<sup>10</sup>

A partir de setiembre de 1989, con la publicación de la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas y la Iniciativa Andina (US\$ 2,200 millones para 5 años), se ejecutaron en los países andinos un conjunto de experiencias de erradicación de cultivos ilegales (voluntaria y forzosa), acciones de interdicción policial/militar con el uso de elementos de las Fuerzas Armadas andinas y asesores norteamericanos,<sup>11</sup> el uso de herbicidas y defoliantes (*spike* y *fusarium oxysporum* en el Perú, glifosfato en Colombia). Incluso el Comando Sur estacionado en Panamá participó activamente en el control de las avionetas, mediante sofisticados sistemas de persecución electrónica, que precisamente hoy están en discusión por las posibles consecuencias penales del derribo de aviones civiles inocentes (Convención de Chicago de 1944 sobre Aviación Civil). Un ingrediente adicional que ha complicado aún más el panorama de la injerencia directa de asesores norteamericanos, ha sido la presencia de grupos subversivos e insurgentes en algunos de estos países (las FARC y ELN en Colombia; Sendero Luminoso y el MRTA en el Perú).

Otro ejemplo de la unilateralidad del accionar de EEUU, ha sido la autorización de la Corte Suprema para que las agencias policiales de ese país secuestren ciudadanos extranjeros fuera de territorio federal (agosto, 1992),<sup>12</sup> así como la intervención militar en Panamá (diciembre 1989).

La interferencia en asuntos domésticos a propósito de la lucha antidrogas, ha sido la nota más saltante de las administraciones republicanas en EEUU. El actual affaire de los narcovínculos en Bolivia,<sup>13</sup> así como el caso Huanchaca ocurrido en 1986, tienen directa relación con actividades de suministro de información de personal de la DEA.

En segundo lugar, el tema del condicionamiento de la asistencia económica a los logros realizados en la lucha antidrogas, mediante el proceso de **certificación** creado por el Antidrug Abuse Act de 1986. Esto ha sido común para Perú y Bolivia, sin ningún parámetro lógico que justifique estas medidas. Así, mientras que el Perú ha visto mediatizada su asistencia antidrogas en virtud al pobre record en materia de derechos humanos, lo cierto es que las administraciones norteamericanas no siempre han tenido como principio la defensa cerrada de éstos. Incluso en setiembre de 1993, el Congreso de EEUU aprobó la Enmienda Helms que permitía detener la asistencia al Perú, así como votar en contra de la concesión de préstamos del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, hasta que se indemnice a los familiares del piloto fallecido en el incidente del avión Hércules en abril de 1992.

---

10 SANTINO, Umberto y LA FIURA, Giovanni. **Detrás de la Droga Economías de Supervivencia, Empresas Criminales, Acciones de Guerra, Proyectos de Desarrollo.** Homo Sapiens Ediciones, setiembre 1993, Rosario, Argentina.

11 Operación Blast Furnace en Bolivia (julio, 1986), Operación Snowcap en Bolivia y Perú (abril, 1987) y Operación Blazing Trails en Ecuador (mayo, 1987).

12 El secuestro del ciudadano mexicano Alvarez Machaín, por supuesta vinculación con el asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena en México; el secuestro de varios ciudadanos bolivianos acusados por narcotráfico.

13 Que compromete a personalidades del anterior gobierno del MIR, incluido al ex mandatario, Licenciado Jaime Paz Zamora, así como a altos dirigentes de ese partido político.

Del Olmo opina que «si un país no logra cumplir con las metas acordadas con EEUU, para controlar el tráfico de drogas, puede perder, de acuerdo con esta medida, la asistencia económica y militar y ser blanco de sanciones comerciales y recorte en créditos y préstamos de los bancos de desarrollo multilaterales.»<sup>14</sup>

En el caso boliviano, la interferencia norteamericana ha sido y es mayor. Así, la erradicación de cultivos excedentarios ha sido el elemento perturbador para la continuación de la asistencia económica proveniente del presupuesto federal norteamericano.

Quedan pendientes otros aspectos propios de la estrategias antidrogas ejecutadas en la región y que tienen relevancia para el Derecho Internacional. Por ejemplo, el relativo al status del personal policial antinarcóticos en misión en terceros países: ámbitos, funciones y límites en su labor de investigación. Han sucedido varios casos de interferencias de personal de la Drug Enforcement Administration (DEA) en Bolivia, los riesgos de intervención en operativos en circunstancias muy peligrosas (como fuera la presencia senderista en el valle del Alto Huallaga), o la muerte de conocidos traficantes como son Rodríguez Gacha y Escobar en Colombia.

#### 4. EL PRINCIPIO DE LA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA.

También denominado de la «corresponsabilidad», éste principio se esbozó a partir de la Cumbre Presidencial de Cartagena (febrero, 1990) y fue luego aceptado y recogido en diversos documentos de Naciones Unidas,<sup>15</sup> así como en múltiples conferencias internacionales. Este principio, indica que en la lucha internacional contra el tráfico de drogas, existe una responsabilidad compartida entre los países donde se producen -en su mayoría- las drogas ilegales de origen natural, como en aquellos donde mayormente se consumen. Esto, en el entendido que el narcotráfico es una actividad económica de carácter ilegal, que tiene una oferta y una demanda que la impulsan, la incentivan y favorecen. Sin embargo esta situación refleja crudamente las gruesas diferencias Norte-Sur: consumo/producción, países ricos y pobres; países que se quedan con la mayor parte de ganancias frente a aquellos que participan con muy pequeñas cantidades.

#### A MANERA DE CONCLUSIONES.

1) El Derecho Internacional Público, en los distintos ámbitos en los que regula las relaciones entre Estados, y donde corresponda, entre individuos y Estados, ha influido sobre los ordenamientos jurídicos internos. Sin embargo, es en el terreno del control de drogas psicoactivas donde ha demostrado tener una influencia más directa, más extendida y, esencialmente, equívoca.

2) En la práctica se presentan un conjunto de contradicciones entre normas de Derecho Internacional Público de similar jerarquía formal, pero con distinto rango conceptual. Me refiero a las **normas internacionales de derechos humanos (ius cogens)** y las normas

<sup>14</sup> DEL OLMO, Rosa. «Las Relaciones Internacionales de la Cocaína». EN: *Revista Nueva Sociedad*, # 130, p.133, marzo/abril, 1994, Caracas.

<sup>15</sup> La Declaración Política de Naciones Unidas (febrero de 1990) y luego el Programa Mundial de Acción de Naciones Unidas (1990), confirman este principio.

internacionales de control de drogas. No obstante que ambas provienen de organismos que responden a la estructura de Naciones Unidas, encontramos evidentes problemas en el cumplimiento de ambos regímenes. Particularmente observamos estos desfases en el campo de los derechos económicos y culturales, en el de las garantías relativas a la administración de justicia penal y en el relativo al desarrollo sostenible y el medio ambiente.

3) Aunque en lo formal, aparecen «neutras» y como instrumentos eficaces, en su gestión práctica las grandes Estrategias Internacionales de Control de Drogas han violentado normalmente varios de los principios que deben regir en las relaciones internacionales y sustentan el derecho de gentes: a saber, el principio de buena fe y el de igualdad soberana de los Estados.

4) Como se desprende de esta corta, pero incisiva historia de regulación del comercio mundial de sustancias psicoactivas, ninguno de los instrumentos, ni estrategias, ni programas multilaterales ataca frontalmente las causas del problema, sino tan sólo los efectos o las manifestaciones más sensibles del tema, especialmente frente a la opinión pública: por ejemplo es el caso de las economías rurales subordinadas a los circuitos ilegales.

5) Tal como ha sido abordado el asunto de la provisión internacional de drogas, ha surtido efectos negativos sobre el conjunto de las relaciones internacionales: ha subordinado temas de agenda, ha mediatizado y condicionado las relaciones bilaterales entre los Estados. Un conocido analista norteamericano decía «Mantener el equilibrio entre el control internacional de narcóticos y otros objetivos de política exterior, promete ser un gran desafío para los políticos de EEUU en los próximos años.»<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> LEE, Rensselaer. «Tráfico de Drogas y Países en Desarrollo». EN: **Economía y Política del Narcotráfico**, Tokatlian y Bagley, compiladores, p. 16.