

ESPACIOS POLÍTICOS

Año IX, número 14, mayo de 2016

Presentación § Roberto ARMIJO : *Los niños nos exigen un mañana (1967)*

§ Horacio M. ARÉVALO QUINTEROS : *Los modelos prohibicionistas, de reducción de daños y de regulación: la ideología como factor subyacente en materia de políticas sobre drogas*

§ Carlos R. CERESO BLANDÓN : *La legislación multilateral internacional en materia de drogas*

§ Jean Pierre DEVAUX SILVA : *La amapola*

§ Geidy DE MATA : *La problemática del financiamiento de la política: con fondos provenientes del narcotráfico*

§ Sergio PALENCIA : *Guatemala, 2004-2015: la crisis de la democracia capitalista*



Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales

EDITORIAL
**CARA
PARENS**
UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR



Universidad
Rafael Landívar
Tradicón Jesuita en Guatemala

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

P. Eduardo Valdés Barría, S. J.
Rector

Dra. Lucrecia Méndez González de Penedo
Vicerrectora académica

Dr. José Juventino Gálvez Ruano
Vicerrector de Investigación y Proyección

P. Julio Enrique Moreira Chavarría
Vicerrector de Integración Universitaria

Lcdo. Ariel Rivera Irías
Vicerrector administrativo

Lcda. Fabiola Padilla Beltranena de Lorenzana
Secretaria general

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Luis A. Padilla Vassaux
Decano

Lourdes Balconi Villaseñor
Vicedecano

Erika Giovana Pamela de la Roca
Secretaria académica

CONSEJO EDITORIAL

Luis A. Padilla Vassaux
Director

Carlos Orantes T.
Secretario

Yan Yanin López Ch.

Victor Gálvez Borrell

ESPACIOS POLÍTICOS

Año IX, número 14, mayo de 2016

SUMARIO

Presentación..... Pág. v

ROBERTO ARMIJO

Los niños nos exigen un mañana..... Pág. 1

HORACIO MARCEL ARÉVALO QUINTEROS

*Los modelos prohibicionistas, de reducción de
daños y de regulación*..... Pág. 3

CARLOS RAFAEL CEREZO BLANDÓN

*La legislación multilateral internacional en
materia de drogas*..... Pág. 31

JEAN PIERRE DEVAUX SILVA

La amapola..... Pág. 53

GEIDY DE MATA

*La problemática del financiamiento de
la política con fondos provenientes del
narcotráfico*..... Pág. 79

SERGIO PALENCIA

*Guatemala, 2004-2015: la crisis de la
democracia capitalista*..... Pág. 93

320.05
E771

Espacios Políticos / Universidad Rafael Landívar, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales . -- Guatemala : URL, Editorial *Cara Parens*, 2016.

vi, 112 p. ; il. (Revista Espacios Políticos, Año IX, número 14, mayo de 2016)
Publicación semestral
ISBN: 978-9929-54-138-2

1. Ciencias Política - Revistas
 2. Drogadicción
 3. Narcotráfico
 4. Crimen organizado
 5. Control de drogas y narcóticos
 6. Política social - Guatemala
- i. Universidad Rafael Landívar. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
 - ii. Revistas Espacios Políticos, Año IX, número 14, mayo de 2016

SCDD 21

Revista Espacios Políticos Año IX, número 14, mayo de 2016

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar

Director de la Revista Espacios Políticos: Luis A. Padilla Vassaux

Secretario de Consejo Editorial: Carlos Orantes Troccoli

Se autoriza el uso y reproducción de este material sin fines comerciales, siempre que se cite la fuente y se cuente con la autorización de los editores responsables.

D. R. ©

Editorial *Cara Parens* de la Universidad Rafael Landívar
Campus Central, Vista Hermosa III, zona 16, Edificio G, oficina 103
Apartado postal 39-C, Ciudad de Guatemala, Guatemala 01016
PBX: (502) 2426-2626, extensiones 3158 y 3124
Correo electrónico: caraparens@url.edu.gt
Sitio electrónico: www.url.edu.gt

Dirección editorial:	Karen De la Vega de Arriaga
Coordinadora editorial:	Dalila Gonzalez
Coordinador de diseño gráfico:	Pedro Luis Alvizurez Molina
Coordinadora administrativa financiera:	Liceth Rodriguez Ruíz
Diseño gráfico y diagramación:	Ingrid Estrada
Edición y corrección:	José Manuel Monterroso Padilla

Fotografías de portada y páginas interiores: Camilo Antonio Almaráz Anavisca

Las opiniones expresadas en cada ensayo no son necesariamente compartidas por la universidad.

SE SOLICITA CANJE

ESPACIOS POLÍTICOS

Año IX, número 14, mayo de 2016

PRESENTACIÓN

LOS NIÑOS NOS EXIGEN UN MAÑANA. Tal es el exordio de este número de nuestra revista. Guatemala se encauza por una vertiente que puede desembocar en un remanso, si en el curso logramos ponerle fin a la impunidad y al régimen de ilegalidad que hizo ingobernable el sistema.

Es una responsabilidad de todos, ante quienes son el futuro. Nos toca labrar en cada espacio, por la procura del bienestar, la justicia y la libertad, en un régimen de legalidad.

Espacios Políticos ofrece a sus lectores algunas reflexiones sobre el marco legal de las drogas, en los temas de su producción, tráfico y consumo y de cara a los tres modelos: *prohibicionista y represivo, libertad regulada y libertad* sin más normas que las derivadas del mercado y la salud.

En esto se ubica otro debate: si es *problema* legal o si atañe a la salud y, por tanto, su abordaje sería en tanto tal.

Partimos de que la acción pública represiva ha fracasado. Ni la producción, ni el trasiego y ni el consumo han desaparecido con la penalización, la persecución, la confiscación y la erradicación. *Reaparecen*, dicen. A lo que se agregan las deficiencias funcionales del Estado: sistema judicial "capturado" por intereses ocultos, incapacidad en la aplicación de la ley, saturación en las prisiones, los serios problemas para financiar el modelo prohibicionista, etc.

Los estudios hechos evidencian que no hay una relación directa entre el consumo de drogas y la delincuencia común (extorsionadores, asaltantes y otros). Esto complica el escenario, porque en el ámbito de lo ilícito concurren diferentes prácticas de acopio de capital.

El Departamento de Estudios de Postgrado de nuestra Facultad, tiene abierto un seminario sobre el tema, con la participación de profesionales de distintas disciplinas y que son graduandos al nivel de Maestría en Estudios Estratégicos y Relaciones Internacionales.

Espacios Políticos publica una selección de ensayos con distintos abordajes, los cuales tienen en común el propósito de aportar entendimientos y proponer soluciones al "problema" de las drogas, a partir de las primeras dudas: ¿problema de quién? ¿Problema penal o de salud? Esperamos la publicación posterior de una selección más amplia de esos ensayos.

LOS NIÑOS NOS EXIGEN UN MAÑANA, tal es el poema de Roberto Armijo cuya primera edición apareció en 1967. Este poema, como se ve, fue escrito al calor de la guerra fría, valga el oxímoron. Entonces vivíamos la amenaza de una guerra mundial. Ahora, la amenaza persiste pero se diluye en la multiplicación de conflictos con los actores de siempre: fuerzas locales divididas y fuerzas de intervención con intereses externos.

Los niños nos exigen un mañana. Apotegma que encierra una ética, una responsabilidad social ante el futuro que heredaremos, en esta tierra que es la *casa común* como lo proclama el papa Francisco.

Marcel Arévalo historia someramente el tema y ubica distintos momentos de la producción, consumo y trasiego de las drogas. Nos permite comprender cómo las sustancias adictivas y psicotrópicas devinieron en "problema" mundial.

Carlos Cerezo Blandón se ocupa en la normativa internacional. Analiza algunos convenios, cartas, declaraciones y entendimientos emitidos por organismos multilaterales y su encaje en la regulación nacional. Trae a cuenta los modelos y vislumbra la importancia de abordarlo desde la institucionalidad integracionista. Esto apenas quedó esbozado.

Jean Pierre Devaux Silva se centra en la amapola que hasta la fecha solamente es problema para el exterior, porque en Guatemala se cultiva la planta en muy pocos lugares y se vende la flor para su procesamiento en el extranjero. Una flor tan bella, otrora abundante en parques del altiplano, está curiosamente en el juego de siembra, producción y esporádico *chapeo*. Las comunidades donde se cultiva, fronterizas con México, viven de su cultivo, en un ciclo de producción y "simbólico chapeo" por las fuerzas policiales y del Ejército. En este pequeño escenario se ve cómo un cultivo es una forma de sobrevivencia comunitaria y de qué manera fracasan las prácticas de erradicación.

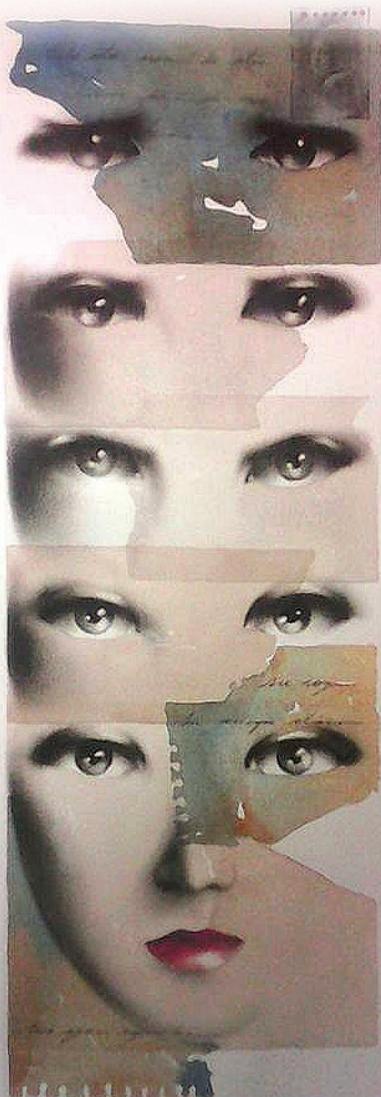
Geidy de Mata estudia el problema del financiamiento de la política con capital generado por los negocios de la droga. Problema complejo porque implica a grupos del crimen organizado, da lugar a la captura del Estado mediante el financiamiento y la corrupción y rompe con la institucionalidad legal.

Finalmente, a manera de documento, publicamos el análisis del sociólogo Mgtr. Sergio Palencia, la "crisis de la democracia capitalista, 2004-2015". Nuestro interés por este ensayo, radica en que la coyuntura que vivimos el año pasado y cuya cauda aún pervive, requiere de nuevas lecturas, que permitan comprender lo ocurrido y, particularmente, pensar el futuro.

LOS NIÑOS NOS EXIGEN UN MAÑANA (1967)

Roberto Armijo

(El Salvador, 1937 – 1997)¹



Los niños nos exigen un mañana
Donde se pueda
Respirar aire limpio
Y sin temor.
El hombre que ama a sus hijos,
Ofrecerá su corazón,
Su pensamiento,
Por un mañana sin odios y sin guerra.
Los niños crecen como las flores;
Oyen caer la lluvia
Y avanzar la alborada que despierta
las frutas.
Los niños no sospechan
Que entre las luces
De la mar que descansa silenciosa en
los puertos,
Ronda el aire fatal de las lluvias
nucleares.
Los niños sueñan con leyendas vagas.

¹ Nació en Chalatenango, El Salvador, y murió en París. Miembro del grupo Los Cinco.

Sin presentir la sombra que acecha
sus juegos.
Si la guerra estallara,
¿Cómo podría la escuela alegrar sus
aulas?
Quedarían heridos los juguetes.
Pinocho cada vez más triste
Y perdida en sollozos
Caperucita en medio de la noche
honda.
¿Cómo podría el mundo estallar en
colores
Y palpitara la estrella sobre la cabaña?
Los animales inocentes
Se volverían polvo
Y la tierra una pálida cicatriz de
tristeza.
La novia primorosa
No luciría sus cabellos

En la mañana azul que hace brillar los
árboles.
Y llegaría Octubre,
Y en la vaga aventura del aire
No habría barriletes.
Una llaga de estruendo sería la tierra
Y quedaría solitaria.
Los niños nos exigen un mañana,
Y el que quiere a sus hijos
Oye el llamado de los niños del
mundo.
Hay injusticia.
Se apaga entre fiebres y basura
Adolorido el hombre;
Pero la tierra es ancha como el
pensamiento y la luz
Siempre habrá una alondra, un astro,
Una muchacha que consuele una
frente pensativa.
La mañana la siente mi corazón...

LOS MODELOS PROHIBICIONISTAS, DE REDUCCIÓN DE DAÑOS Y DE REGULACIÓN

LA IDEOLOGÍA COMO FACTOR SUBYACENTE EN MATERIA DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS

Horacio Marcel Arévalo Quinteros¹

Introducción

La denominada guerra contra las drogas sintetiza en la época contemporánea y especialmente en la historia reciente latinoamericana el modelo prohibicionista imperante a nivel mundial en el tema de las drogas.

A propósito de las lamentables consecuencias sociales, económicas y políticas, especialmente en materia de salud y derechos humanos de esta guerra, cuyos

frutos son limitados y en algunos casos preocupantes, es pertinente preguntarse: ¿Qué subyace detrás del accionar intergubernamental en la lucha contra las drogas?; ¿qué intereses predominantes hacen que las acciones que se impulsan a nivel global se hayan inclinado por un sistema de control, represivo y de seguridad y defensa?; ¿es este modelo un paradigma basado en principios científicos en el tratamiento de la producción, trasiego y consumo de las drogas?; ¿es el prohibicionismo contra las drogas un modelo que responde a intereses y por tanto con un innegable sustento ideológico?; ¿es posible pensar que las nuevas tendencias mundiales para la atención a la problemática de las drogas se encaminan hacia un nuevo modelo dotado de bases científicas?

En este ensayo se pretende, a partir de una búsqueda de la historia del modelo prohibicionista, derivar sus nexos con sus padrinos ideológicos, en los que se encuentran precisamente inspiraciones de grupos y movimientos religiosos, funcionarios y liderazgos políticos, en la coincidencia de procesos históricos que tienen que ver con el expansionismo colonial de los imperios, la disputa de territorios en torno a un creciente mercado de la materia prima de las drogas, así como posteriormente a la emergencia

¹ Periodista y comunicador social egresado de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC). Sociólogo investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). Magíster en Ciencias Políticas por la Universidad Rafael Landívar (URL). Miembro del Consejo Académico y coordinador del Programa de pobreza y migración de Flacso.

de los Estados Unidos tras la Primera y, especialmente, la Segunda Guerra Mundial, que en la dicotomía entre el capitalismo y el socialismo, se centra en una contradicción y un conflicto iniciado al abrigo de la denominada "guerra fría", del que muchas sociedades resultan víctimas, pero quizás de las más golpeadas son precisamente las naciones latinoamericanas que envueltas en una álgida crisis y conflictividad revolucionaria, logran transitar de dictaduras a democracias, pero bajo la sombra del neoliberalismo y la "guerra contra las drogas", en circunstancias que no les permiten abandonar aún, el panorama de violencia y estancamiento en su desarrollo económico y social.

Las drogas y el modelo prohibicionista han creado una situación sumamente compleja, que desde la academia, las políticas estatales y las relaciones internacionales es uno de los temas de debate en curso, que buscan salidas, claramente aún difíciles de presagiar como exitosas, pero que son un reto a la creatividad, a la voluntad política, pero especialmente a una visión integral que haga prevalecer los derechos humanos y el enfoque de salud.

1. Antecedentes: algo sobre la historia de las drogas y el modelo prohibicionista

1.1. Las drogas: una vieja herencia social

El uso medicinal, social y religioso de las drogas se remonta a los orígenes de las sociedades humanas. "En la región mediterránea, el opio y el cannabis eran cultivados durante el Neolítico (años 7000 a 3000 a.C.), mientras que masticar hoja de coca era un hábito común en la región andina [...] al menos desde el año 1000". (González, 2014, pp. 45-46).² Los avances en la investigación química y las sociedades mercantiles permitieron que las drogas hasta entonces exclusivas para ciertas élites, fueran accesibles a grupos más extensos de la sociedad mediante la producción y el comercio internacional. El uso y el abuso han venido también acompañados del control, desde el seno familiar y/o comunitario, hasta el social y ante la relación transfronteriza de los procesos de producción y consumo, el control desde ámbitos mundiales.

El farmacéutico Angelo Mariani, de Córcega, importó desde Perú la

² El uso de las drogas ha variado a lo largo de la historia de la humanidad desde usos espirituales, mágicos, religiosos, hasta estimulantes laborales, recurso de entretenimiento, diferenciación de estatus social, como medicamentos para aliviar dolores o reducir tensiones, shocks o crisis nerviosas. (Thuomi, 2009, p. 43).

Ilustración 1: publicidad del Vino Mariani



Fuentes: <http://www.theatlantic.com/health/archive/2013/01/why-we-took-cocaine-out-of-soda/272694/> <http://blogs.20minutos.es/trasdos/2015/05/11/papa-reyes-escriitores-coca/>

hoja de coca para su fórmula del *Vin Mariani*, famoso entre otras circunstancias por haber sido preferido por el papa León XIII, pero también fue usado para los enfermos en los hospitales y en las tropas militares, como un estimulante. “Al vino original a partir de hojas de coca posteriormente se le agregó coca tratada, es decir, cocaína” (Samper, 2013, p. 81).

Los imperios coloniales y la industrialización en el siglo XIX marcaron un hito para los monopolios farmacéuticos. “La heroína fue sintetizada por primera vez en 1874 y se desarrolló comercialmente dos décadas después, cuando la Bayer Corporation comenzó a comercializarla para usos anestésicos y analgésicos” (González, 2014, p. 45).

1.2. La aspiración por controlar el consumo es igualmente antigua

El incremento en el consumo de opio generó desde el siglo XVIII las primeras prohibiciones en China, lo que a su vez provocó un comercio clandestino y un alza en su precio, cuya circunstancia incentivó a la vez la producción en la India colonizada por el Reino Unido y el creciente comercio desde inicios del siglo XIX. Las diferencias entre el régimen Chino y Gran Bretaña provocaron las “guerras del opio” en 1839 y entre 1856 y 1858, que terminaron con la derrota china y la legalización del opio³. Paralelamente,

3 “Holanda, Estados Unidos y Francia, atraídos por los altos rendimientos, se dedicaron al próspero negocio de vender opio en China obtenido en Bengala y en la propia China; se respetaba la decisión imperial, pero se permitía a algunas empresas privadas extranjeras, como la East India Company, comercialarlo. La imposición de la pena de muerte para el comercio de opio aumentó la venta de cajas de 68 kilos, que pasó de 10.000

se despertaron voces moralistas en occidente que culminaron a inicios del siglo XX, especialmente en los Estados Unidos, donde el obispo de origen canadiense designado a la diócesis de Filipinas, Charles Henry Brent, cabildeó ante el presidente Theodore Roosevelt para promover la prohibición del opio. Se creó en 1901 la Comisión del Opio de Shanghai⁴ y en 1909 la Convención que dio lugar a la Convención de la Haya de 1912. La oleada prohibicionista en los cónclaves mundiales creció bajo la influencia de los Estados Unidos, ampliándose a otras drogas.⁵ (Chabat,

anuales a 40.000 en muy poco tiempo. Se sabe que el mandarín Lin HseTsu reclamó a la reina Victoria por esta interferencia en el comercio que la misma Inglaterra había prohibido; enterada la Cámara de los Comunes, decidió mantener el lucrativo negocio. La declaración de guerra al opio fue considerada en Inglaterra un intolerable acto contra la sacrosanta libertad de comercio y motivó la invasión británica del coloso asiático. El "irrespeto prohibicionista" de Lin le costó a China la pérdida de Hong Kong, que tuvo que entregar en un tratado de rendición (1842). Sin desmontar de forma oficial la restricción, el humillado mandatario se vio obligado a abrir la puerta para que el comercio de opio inglés, proveniente de India, invadiera su territorio. Unos años después legalizó la importación con un pequeño impuesto, pero ya el consumo había crecido de forma sorprendente". (Samper, 2013, p. 81).

4 La Comisión del Opio se integró por representantes de 13 países que propuso la prohibición del opio excepto para usos médicos, a diferencia de Estados Unidos que pretendía una total restricción. "El estadounidense Hamilton Wright, quien entonces ya era considerado el padre del prohibicionismo, pensaba que la veda total era la única manera de defender su país de una posible invasión de las drogas". (Samper, 2013: 82).

5 "...la Segunda Convención del Opio firmada en Viena en 1925 [...] restringía el tráfico de opio, cocaína, morfina y cannabis. En la línea del endurecimiento las Convenciones de Ginebra de 1931 y 1936 pedían endurecer las penas contra los traficantes de drogas ilícitas". (Chabat, 2014, p. 225).

2014, pp. 224-226; González, 2014, pp. 44-52; Pardo, 2010, p. 14; Samper, 2013, pp. 80-84; Thuomi, 2009, pp. 44.45).

Estados Unidos encarna precisamente la doble circunstancia de convertirse en el mayor consumidor de drogas y en el principal inspirador del modelo prohibicionista. Mientras Roosevelt auspiciaba la Comisión del Opio de Shanghai, su propio territorio tenía un siglo lidiando con la producción casera y consumo del alcohol, una sustancia psicoactiva, cuyos daños y estímulo adictivo tenía sus propios efectos en las relaciones familiares, sociales y laborales. Es conocida la culminación de este intento por detener las repercusiones del consumo del alcohol en la promulgación de la Ley Volstead en 1919, que por el contrario de sus intenciones, promovió una creciente producción y tráfico clandestino, con crecientes efectos de corrupción manejada por unas cada vez más poderosas redes mafiosas con conexiones con las propias italianas, irlandesas y judías. Cuando la ineficacia de la Ley Volstead fue evidente y su fracaso terminó en su derogación en 1933 "los grupos [...] habían crecido [...]. El "capo" de Nueva York, Salvatore "Lucky" Luciano, comandaba uno de los primeros cárteles transnacionales del mundo, con altos grados de jerarquía, organización y división territorial" (González, 2014, p. 58).

Ilustración 2: uso de la cocaína



Fuentes: <http://reignofterroir.com/2008/01/31/vin-mariani/> <http://www.actualidaduniversitaria.com/2011/11/heroína-si-es-bayer-es-bueno/>

La “Ley Seca” o Ley Volstead estuvo precedida en 1914 por la Ley Harrison⁶ que prohibió el consumo de opio, heroína, cocaína y morfina, cuyos efectos fueron los mismos que la Ley Seca provocó después: tráfico ilícito, crecimiento de adictos y una floreciente economía ilegal que conlleva corrupción. La historia

6 Harrison Narcotics Tax Act, decreto legislativo federal impulsado por el Representante Congresista por Nueva York, Francis Burton Harrison, con la intención de tasar con un impuesto para la venta, fabricación y distribución de la hoja de coca, opio y cualquier derivado. Harrison fue también gobernador general de Filipinas (1913-1921), un territorio dominado por los Estados Unidos en 1901, durante cuya guerra de dominación habría de promover los primeros soldados adictos en un país con 40% de su población adicta al opio, historia que se repetiría en la guerra de Vietnam. (Guillén, 2001, pp. 161-163).

del consumo de drogas en Estados Unidos corre en paralelo al consumo de alcohol. Desde 1832 se produce la morfina con fines médicos por la farmacéutica Merck, antes Rosegarten and Co., aliada con Parke-Davis y la Bayer alemana. Su producción en los Estados Unidos llegó a 250 toneladas para un mercado calculado entre 200 y 300 mil consumidores para 1902. El mercado legal hasta entonces se promocionaba públicamente: “Bayer, por ejemplo, anunciaba a la vez su aspirina, su morfina y su heroína, recomendando este último fármaco hasta para el tratamiento de los nervios en niños pequeños” (Escohotado, 1986, p. 24).

1.3. Del control al prohibicionismo, apenas un paso

La derogatoria de la Ley Volstead abrió una producción y venta reguladas del alcohol, que generaría los emporios productores y comercializadores de licor de transnacionales, asentadas en los Estados Unidos y Gran Bretaña, y después en Europa. El tema de las drogas, en cambio, continuó con mayores restricciones a pesar de las contradicciones con los grandes productores y comercializadores de la heroína y la cocaína, especialmente. En este sentido, tanto González (2014), así como Pardo (2010) coinciden cuando afirman que la influencia estadounidense en los ámbitos internacionales impuso el modelo prohibicionista, por lo que después de la Primera Guerra Mundial los esfuerzos para lograr acuerdos internacionales contra el comercio de drogas se centraron en la Sociedad de Naciones. EE. UU ejerció un papel importante bajo la presidencia de Woodrow Wilson, a pesar de que nunca llegó a formar parte de este organismo. Su primer logro fue la Conferencia Internacional del Opio acordada en Ginebra en 1925.

Por ello, se crearon organismos para la información, control y sanción de embargo a los países que incumplieran los compromisos de la Convención, aún ante aquellos que no fuesen firmantes de la misma.

Estas estructuras y disposiciones fueron reforzadas en las nuevas Convenciones de 1931 y 1936.

En 1930 Estados Unidos fundó la Oficina Federal de Narcóticos⁷ dirigida por Harry Jacob Aslinger (1892-1975) desde su inicio hasta 1962. Aslinger fue investigador para la empresa de ferrocarriles de Pensylvania donde hizo carrera hasta llegar a capitán⁸. Se enroló en actividades militares y policiales para los Estados Unidos en varios países de Europa y Sud América en la persecución del narcotráfico. Su obsesión lo marcó con un destino al que dedicaría toda su vida imbuido de un sentimiento racista y antiinmigrante. Harry se volcó en la persecución al tráfico y consumo de

⁷ La FCB era la misma oficina que había fracasado en la lucha antialcohólica: "Harry [Aslinger] pasó revista a su nuevo equipo, se encontró con un ejército prácticamente derrotado que se había pasado catorce años batallando contra el alcohol, solo para ver cómo éste ganaba y por todo lo alto. Sus hombres eran corruptos y nada honestos. Pero ahora Harry tenía la obligación de convertirlos en una fuerza capaz de eliminar las drogas de Estados Unidos para siempre". (Hari, 2015, p. 23).

⁸ Aslinger, el octavo de nueve hijos, tuvo en su temprana adolescencia una experiencia que lo marcaría con respecto a las drogas en casa de un vecino donde el esposo de una mujer que gritaba desesperada le pidió que fuera a caballo al pueblo para traer un paquete de la farmacia. A su regreso, tan veloz como pudo, el medicamento habría de calmar los gritos de la mujer. A este recuerdo se unió su convivencia laboral en los ferrocarriles con un grupo de migrantes italianos que en voz baja se referían a la "Mano Negra", una organización mafiosa siciliana que los extorsionaba. Ante la golpiza a uno de los trabajadores, Aslinger ofreció su protección: "Fue en busca de Sam Boca Grande [...], y le dijo: si Giovanni muere, yo mismo me encargaré de que te ahorquen...". (Hari, 2015, p. 25).

la marihuana, prohibida en 1937, e incidió en la promulgación de la Marihuana Tax Act, un instrumento xenofóbico contra los migrantes latinoamericanos. (Guillén, 2010; Hari, 2015). Efectivamente, en un principio, el combate a la marihuana se argumentó débilmente por supuestas consecuencias de locura y tendencias homicidas en quienes la consumían, pero lo más importante fue que, posteriormente, sirvió como incentivo de sentimientos nacionalistas contra los migrantes mexicanos, a la vez que se convirtió en una bandera que facilitó el acceso a una mayor cantidad de consumidores estadounidenses, mientras que se reducía considerablemente el grupo de consumidores de opio y heroína, (Hari, 2015).

1.4. Estados Unidos hegemoniza el prohibicionismo

El rol de Aslinger en el contexto multilateral contra las drogas fue determinante, especialmente desde la Segunda Guerra Mundial cuando "las oficinas centrales de los órganos antidrogas de la Sociedad de Naciones fueron reubicadas en EE.UU para ponerlas a salvo de la guerra en Europa". (González, 2014, p. 49). Los resultados de la guerra favorecieron las intenciones de imponer su política antidroga al contexto internacional. Alemania vencida, pero también Gran Bretaña y Holanda, acordaron poner fin a sus monopolios del opio en sus

colonias, al igual que Turquía, principal productor. Esta dinámica se concretó en el Protocolo del Opio de 1952, pero especialmente en la Convención Única sobre Drogas Narcóticas de 1961. "Este texto reemplazó a los anteriores, endureció las normas y extendió los sistemas de control no sólo a los derivados sino a las propias plantas de opio, coca y cannabis" (González, 2014, p. 49).

En 1971 se estableció la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas y en 1988 la Convención para regular el comercio internacional de precursores químicos.

Las tres convenciones, [...] son [actualmente] la arquitectura del sistema global que regula producción, tráfico y consumo de drogas. Sus elementos básicos son: poner fin al cultivo de coca, opio y cannabis para usos tradicionales, incluso en los países o regiones donde su uso es ancestral; limitar el cultivo a las cantidades estrictamente necesarias para satisfacer necesidades médicas; y evitar el desvío de sustancias psicoactivas farmacéuticas hacia usos ilícitos (no médicos). Más del 95% de los estados miembros de la ONU son actualmente parte de las tres convenciones, (González, 2014, pp. 50-51).

Tabla 1: Estados firmantes de la Convención para regular el comercio internacional de precursores químicos de 1988

Participant	Signature	Ratification, Accession(a), Acceptance(A), Approval(AA), Formal confirmation(c), Succession(d)	Participant	Signature	Ratification, Accession(a), Acceptance(A), Approval(AA), Formal confirmation(c), Succession(d)
Afghanistan	20 Dec 1988	14 Feb 92	Lesotho		28 Mar 1995 a
Albania		27 Jun 2001 a	Liberia		16 Sep 2005 a
Algeria	20 Dec 1988	9 May 1995	Libya		22 Jul 1996 a
Andorra		23 Jul 1999 a	Liechtenstein		9 Mar 2007 a
Angola		26 Oct 2005 a	Lithuania		8 Jun 1998 a
Antigua and Barbuda		5 Apr 1993 a	Luxembourg	26 Sep 89	29 Apr 1992
Argentina	20 Dec 1988	28 Jun 93	Madagascar		12 Mar 1991 a
Armenia		13 Sep 1993 a	Malawi		12 Oct 1995 a
Australia	14 Feb-89	16 Nov 92	Malaysia	20 Dec 1988	11 May 93
Austria	25 Sep 89	11 Jul 97	Maldives	5 Dec 1989	7 Sep 2000
Azerbaijan		22 Sep 1993 a	Mali		31 Oct 1995 a
Bahamas	20 Dec 1988	30 Jan 1989	Malta		28 Feb 1996 a
Bahrain	28-Sep-89	7 Feb 1990	Marshall Islands		5 Nov 2010 a
Bangladesh	14 Apr 1989	11 Oct 90	Mauritania	20 Dec 1988	1 Jul 1993
Barbados		15 Oct 1992 a	Mauritius	20 Dec 1988	6 Mar 2001
Belarus	27 Feb 89	15 Oct 90	Mexico	16 Feb 89	11 Apr 1990
Belgium	22 May 89	25 Oct 95	Micronesia (Federated-States of)		6 Jul 2004 a
Belize		24 Jul 1996 a	Monaco	24 Feb 89	23 Apr 1991
Benin		23 May 1997 a	Mongolia		25 Jun 2003 a
Bhutan		27 Aug 1990 a	Montenegro		23 Oct 2006 d

Bolivia (Plurinational-State of)	20 Dec 1988	20 Aug 1990	Morocco	28 Dec 1988	28 Oct 92
Bosnia and Herzegovina 1		1 Sep 1993 d	Mozambique		8 Jun 1998 a
Botswana		13 Aug 1996 a	Myanmar		11 Jun 1991 a
Brazil	20 Dec 1988	17 Jul 91	Namibia		6 Mar 2009 a
Brunei Darussalam	26 Oct 89	12 Nov 93	Nauru		12 Jul 2012 a
Bulgaria	19 May 89	24 Sep 92	Nepal		24 Jul 1991 a
Burkina Faso		2 Jun 1992 a	Netherlands 7	18 Jan 1989	8 Sep 1993 A
Burundi		18 Feb 1993 a	New Zealand 8	18 Dec 1989	16 Dec 1998
Cabo Verde		8 May 1995 a	Nicaragua	20 Dec 1988	4 May 1990
Cambodia		7 Jul 2005 a	Niger		10 Nov 1992 a
Cameroon	27 Feb 89	28 Oct 91	Nigeria	1 Mar 1989	1 Nov 1989
Canada	20 Dec 1988	5 Jul 1990	Niue		16 Jul 2012 a
Central African Republic		15 Oct 2001 a	Norway	20 Dec 1988	14 Nov 94
Chad		9 Jun 1995 a	Oman		15 Mar 1991 a
Chile	20 Dec 1988	13 Mar 90	Pakistan	20 Dec 1989	25 Oct 91
China 2, 3	20 Dec 1988	25 Oct 89	Panama	20 Dec 1988	13 Jan 1994
Colombia	20 Dec 1988	10 Jun 94	Paraguay	20 Dec 1988	23 Aug 1990
Comoros		1 Mar 2000 a	Peru	20 Dec 1988	16 Jan 1992
Congo		3 Mar 2004 a	Philippines	20 Dec 1988	7 Jun 1996
Cook Islands		22 Feb 2005 a	Poland	6 Mar 1989	26 May 94
Costa Rica	25 Apr 1989	8 Feb 1991	Portugal 2	13 Dec 1989	3 Dec 1991
Côte d'Ivoire	20 Dec 1988	25 Nov 91	Qatar		4 May 1990 a
Croatia 1		26 Jul 1993 d	Republic of Korea		28 Dec 1998 a
Cuba	7 Apr 1989	12 Jun 96	Republic of Moldova		15 Feb 1995 a
Cyprus	20 Dec 1988	25 May 90	Romania		21 Jan 1993 a
Czech Republic 4		30 Dec 1993 d	Russian Federation	19 Jan 1989	17 Dec 1990

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Democrat-ic People's Republic of Korea		19 Mar 2007 a	Rwanda		13 May 2002 a
Democrat-ic Republic of the Congo	20 Dec 1988	28 Oct 05	Samoa		19 Aug 2005 a
Denmark	20 Dec 1988	19 Dec 1991	San Marino		10 Oct 2000 a
Djibouti		22 Feb 2001 a	Sao Tome and Principe		20 Jun 1996 a
Dominica		30 Jun 1993 a	Saudi Arabia		9 Jan 1992 a
Dominican-Republic		21 Sep 1993 a	Senegal	20 Dec 1988	27 Nov 89
Ecuador	21 Jun 89	23 Mar 90	Serbia 1		12 Mar 2001 d
Egypt	20 Dec 1988	15 Mar 91	Seychelles		27 Feb 1992 a
El Salvador		21 May 1993 a	Sierra Leone	9 Jun 1989	6 Jun 1994
Eritrea		30 Jan 2002 a	Singapore		23 Oct 1997 a
Estonia		12 Jul 2000 a	Slovakia 4		28 May 1993 d
Ethiopia		11 Oct 1994 a	Slovenia 1		6 Jul 1992 d
European-Union	8 Jun 1989	31 Dec 1990 c	South Africa		14 Dec 1998 a
Fiji		25 Mar 1993 a	Spain	20 Dec 1988	13 Aug 1990
Finland	8 Feb 1989	15 Feb 1994 A	Sri Lanka		6 Jun 1991 a
France	13 Feb 89	31 Dec 1990 AA	St. Kitts and Nevis		19 Apr 1995 a
Gabon	20 Dec 1989	10 Jul 06	St. Lucia		21 Aug 1995 a
Gambia		23 Apr 1996 a	St. Vincent and the Grenadines		17 May 1994 a
Georgia		8 Jan 1998 a	Sudan	30 Jan 1989	19 Nov 93
Germany 5	19 Jan 1989	30 Nov 93	Suriname	20 Dec 1988	28 Oct 92
Ghana	20 Dec 1988	10 Apr 1990	Swaziland		3 Oct 1995 a
Greece	23-feb-89	28 Jan 1992	Sweden	20 Dec 1988	22 Jul 91
Grenada		10 Dec 1990 a	Switzerland	16-nov-89	14 Sep 05
Guatemala	20 Dec 1988	28 Feb 91	Syria-nArabRepub-lic		3 Sep 1991 a

Guinea		27 Dec 1990 a	Tajikistan		6 May 1996 a
Guinea-Bissau		27 Oct 1995 a	Thailand		3 May 2002 a
Guyana		19 Mar 1993 a	The former Yugoslav Republic of Macedonia		13 Oct 1993 a
Haiti		18 Sep 1995 a	Timor-Leste		3 Jun 2014 a
HolySee	20 Dec 1988	25 Jan 2012	Togo	3 Aug 1989	1 Aug 1990
Honduras	20 Dec 1988	11 Dec 1991	Tonga		29 Apr 1996 a
Hungary	22 Aug 1989	15 Nov 96	Trinidad and Tobago	7 Dec 1989	17 Feb 95
Iceland		2 Sep 1997 a	Tunisia	19 Dec 1989	20 Sep 90
India		27 Mar 1990 a	Turkey	20 Dec 1988	2 Apr 1996
Indonesia	27 Mar 89	23 Feb 99	Turkmenistan		21 Feb 1996 a
Iran (Islamic Republic of)	20 Dec 1988	7 Dec 1992	Uganda		20 Aug 1990 a
Iraq		22 Jul 1998 a	Ukraine	16-mar-89	28 Aug 1991
Ireland	14 Dec 1989	3 Sep 1996	United Arab Emirates		12 Apr 1990 a
Israel	20 Dec 1988	20 Mar 02	United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland 3, 9	20 Dec 1988	28 Jun 91
Italy	20 Dec 1988	31 Dec 1990 AA	United Republic of Tanzania	20 Dec 1988	17 Apr 1996
Jamaica	2 Oct 1989	29 Dec 1995	United States of America	20 Dec 1988	20 Feb 90
Japan	19 Dec 1989	12 Jun 92	Uruguay	19 Dec 1989	10 Mar 95
Jordan	20 Dec 1988	16 Apr 1990	Uzbekistan		24 Aug 1995 a
Kazakhstan		29 Apr 1997 a	Vanuatu		26 Jan 2006 a
Kenya		19 Oct 1992 a	Venezuela (Bolivarian Republic of)	20 Dec 1988	16 Jul 91

Kuwait	2 Oct 1989	3 Nov 2000	VietNam		4 Nov 1997 a
Kyrgyzstan		7 Oct 1994 a	Yemen 10	20 Dec 1988	25 Mar 96
Lao People's Democratic Republic		1 Oct 2004 a	Zambia	9 Feb 1989	28 May 93
Latvia		24 Feb 1994 a	Zimbabwe		30 Jul 1993 a
Lebanon		11 Mar 1996 a			

Copia textual de: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VI-19&chapter=6&lang=en

En dichas convenciones las naciones han acordado las listas de drogas ilícitas, cuya producción, comercialización y consumo, están bajo el control de las instancias fiscalizadoras y por ende el resto de ellos en situación de ilegalidad, por lo que las normativas internacionales y nacionales deberían incluir la persecución penal de quienes la violaren, sujetos a sanciones a los Estados y a penas drásticas para los individuos. Tales listas, sin embargo, han sido cuestionados por no tener un criterio científico, sanitario, ni socio cultural en su definición, así como tampoco las normativas y legislaciones derivados se ajustan a un criterio de derechos, derechos humanos, ni derechos económicos, sociales y culturales.

2. Las bases ideológicas de la "guerra contra las drogas"

Las sociedades son estructuras complejas de relaciones en las que

convergen y divergen intereses de diversos grupos y que según las dinámicas contradictorias que establecen promueven variantes entre sus relaciones y que en algún momento pueden generar cambios más trascendentales que afectan las relaciones de dominación y de poder. Los grupos que se convierten en dominantes generan estructura, institucionalidad y normas de relacionamiento, pero también parámetros de convivencia y formas de reproducción ideológica (educación, cultura, religión).

Los procesos de estructuración son multiescala y multinivel. [...]. Estos procesos de estructuración multinivel generan formas concretas de tiempo y espacio. Cada uno de estos niveles de práctica, y cada forma espaciotemporal, (re) producen y/o desafían las relaciones de poder en el origen de las instituciones y discursos (Castells, 2009, p. 39).

Tabla 2: tablas I y II sobre sustancias psicotrópicas reguladas en la convención de 1988

Revised Tables including the amendments made by the Commission on Narcotic Drugs in force as of 23 November 1992

<i>Table I</i>	<i>Table II</i>
N-acetylanthranilic acid	Acetic anhydride
Ephedrine	Acetone
Ergometrine	Anthranilic acid
Ergotamine	Ethyl ether
Isosafrole	Hydrochloric acid
Lysergic acid	Methyl ethyl ketone
3,4-methylenedioxyphenyl-2-propanone	Phenylacetic acid
1-phenyl-2-propanone	Piperidine
Piperonal	Potassium permanganate
Pseudoephedrine	Sulphuric acid
Safrole	Toluene

The salts of the substances listed in this Table whenever the existence of such salts is possible.

The salts of the substances listed in this Table whenever the existence of such salts is possible (the salts of hydrochloric acid and sulphuric acid are specifically excluded)

Fuente: Convención contra el tráfico ilícito de narcóticos y sustancias psicotrópicas, 1988, recuperado en: http://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf

En el concepto clasista de la sociedad capitalista, el poder económico condiciona al poder político y las relaciones sociales. La burguesía define el carácter del Estado y sus instituciones para servirse de ellas y configura también su forma de pensamiento, la ideología predominante está destinada a reproducir el estado de cosas a través de la cultura, la educación,

las percepciones, la comunicación, la opinión.

Las formas de pensamiento parten de la interpretación de la realidad y de la relación del ser humano y su entorno. Básicamente en las interpretaciones de la realidad han prevalecido dos formas contrapuestas, las materialistas y las idealistas, y de ellas una serie de derivaciones. "En toda sociedad

existen grupos sociales cuya tarea especial consiste en proveer a esa sociedad de una interpretación del mundo". (Mannheim, 2010, pp. 40-41). Esa forma de interpretación del mundo desde la perspectiva filosófica, pero especialmente desde la praxis política de una clase dominante se convierte en una forma de dominación, tal es la ideología dominante, la que le da cohesión a un sistema y lo mantiene.

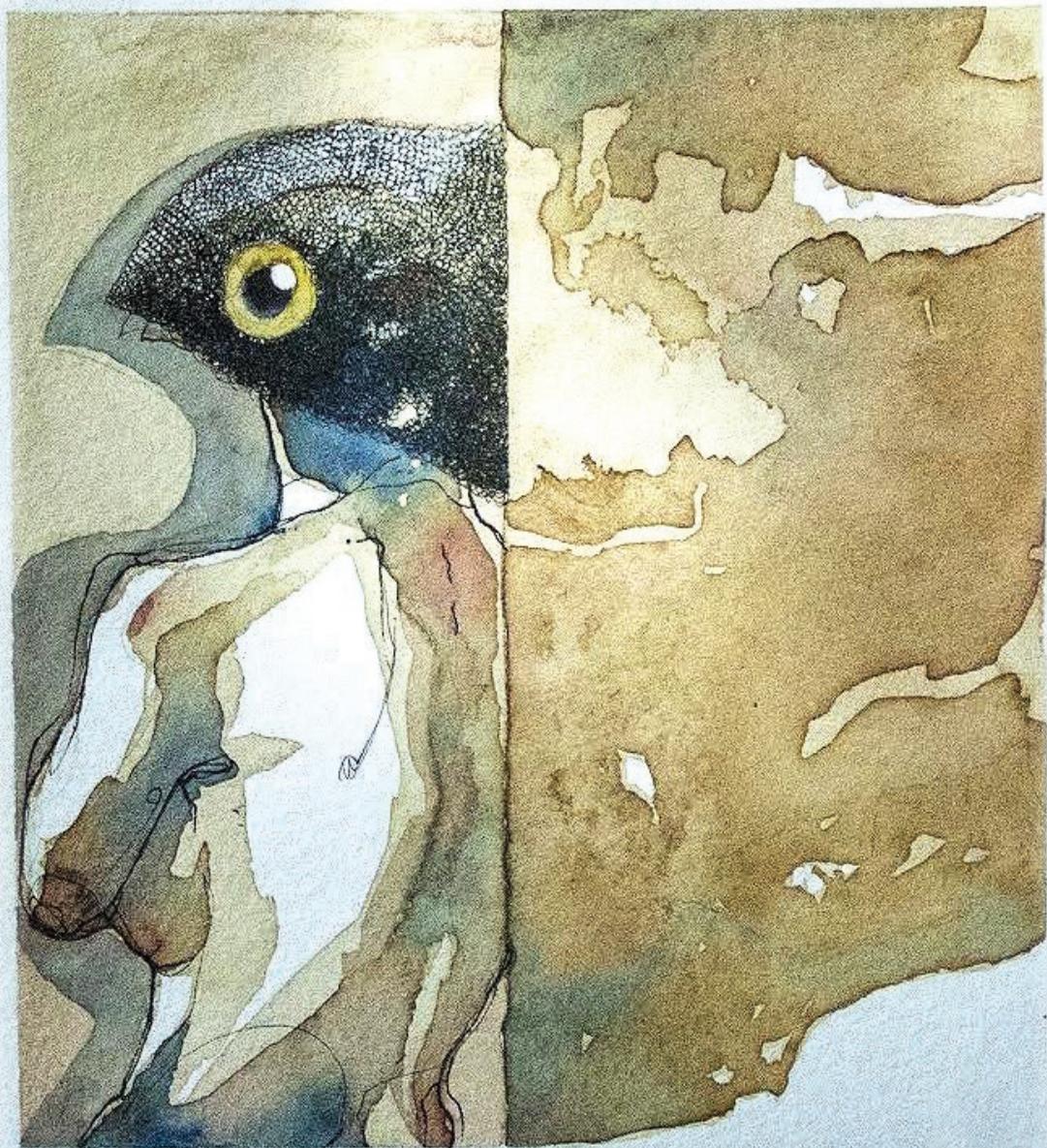
En cuanto se emplea el concepto total de ideología, tratamos de reconstruir toda la concepción de un grupo social, y ni los individuos concretos ni la suma abstracta de todos ellos, pueden legítimamente considerarse como los portadores del sistema ideológico de pensamiento" (Mannheim, 2010, pp. 95-96).

2.1. Los Estados Unidos imprimen sus intereses ideológicos en la lucha contra las drogas

El protagonismo estadounidense en sus regulaciones restrictivas, represivas y penales en materia de las drogas en su propio territorio, y sus iniciativas prohibicionistas en las Naciones Unidas, vinieron paradójicamente acompañados de una creciente población adicta hasta convertir a ese país en el principal consumidor de drogas a nivel mundial. Las sucesivas guerras, pero especialmente las del sudeste asiático

y la prolongada guerra en Vietnam cultivaron en sus tropas y en el movimiento pacifista que acompañó dicho conflicto, un incremento en el mercado estadounidense de las drogas. En 1971, el presidente Richard Nixon, declaró la política de la "guerra contra las drogas" y la declaración de estas como el "enemigo público número uno". En 1973 se establece la Oficina de Control de Drogas, DEA (por sus siglas en inglés). Todas estas medidas alimentaron la política de Seguridad Nacional, declarada por Ronald Reagan en 1986. "El Congreso aprobó la Ley de Control Internacional de Narcóticos y el mecanismo de "certificación", por el cual los países son evaluados cada año en función de su grado de cooperación en esta materia" (González, 2014, p. 53). La guerra contra las drogas significó en mucho, una transición de la guerra fría y los despliegues militares a nivel mundial que entonces aún se dedicaban primordialmente a enfrentar al sistema socialista, a los movimientos de liberación nacional, a los movimientos revolucionarios y el terrorismo, hacia nuevas operaciones, ahora con el carácter de una lucha contra el narcotráfico, que en algunos ámbitos también cobró el mote de narcoterrorismo.

Las inspiraciones ideológicas del modelo prohibicionista en los Estados Unidos, sin embargo,



ocurren mucho antes, precisamente en los propios orígenes de la lucha contra los agentes psicotrópicos. La convergencia del fundamentalismo religioso proveniente de las sectas evangélicas, el puritanismo convertido en un partido político hacia mediados del siglo XIX, precisamente llamado Partido Prohibicionista, y el sentimiento contra las minorías étnicas de viejas y nuevas migraciones: los irlandeses por el alcohol, los chinos por el opio, los negros por la cocaína y los mexicanos por la marihuana (Escohotado, 1986, p. 26). Para la región del oriente medio, también la fuente religiosa del fundamentalismo musulmán imprime su propia visión prohibicionista contra las drogas. Desde los Estados Unidos, la lucha contra las drogas se convierte en el mejor pretexto de un discurso y accionar moralista para combatir a quienes ponían en riesgo potencial sus propios intereses. Era necesario contener un catolicismo social, así como las expresiones de libertad en lo político, lo social y lo cultural, pero también a quienes podrían amenazar su propia existencia como élites tradicionales, forjadas como los primeros colonizadores.

2.2. El papel del mercado farmacéutico en el perfil ideológico del modelo prohibicionista

Ni el movimiento político y religioso serían suficientes motores moralistas, puritanistas y xenofóbicos

sin el acompañamiento de poderosos intereses hegemónicos empresariales. Efectivamente, detrás del prohibicionismo temprano se parapetó una sistemática como tenaz lucha por los mercados mundiales por la materia prima. La gremial farmacéutica en una declaración de 1903 expresa que “el asesino que destruye el cuerpo de un hombre es un ángel comparado con el que destruye el alma y la mente de otro” (citado en: Escohotado, 1986, p. 27). Los resortes de los intereses de las grandes farmacéuticas estadounidenses son evidentes nuevamente en la pugna cuando desde 1898 los Estados Unidos inicia la guerra contra España y conquista las Filipinas, Guam, Puerto Rico y Cuba (también en el mercado del tabaco). El expansionismo revestía entre otros argumentos del respectivo “combate al opio”, pero que terminó como el conflicto con China entre 1902 y 1905, con medidas de control la prohibición para todo consumo no médico del opio. Sin embargo, políticos moralistas y médicos y farmacéuticos, tuvieron en su camino múltiples encuentros y desencuentros. Durante años la perspectiva prohibicionista se enfrentó también a las libertades constitucionales, buscando en vericuetos fiscales leyes ad hoc, que igualmente no tuvieron pocas contra-

dicciones en su vigencia (Escohotado, 1986)⁹.

El prohibicionismo nacido en los Estados Unidos, aunque extremo, no es muy distinto al que se generó en otros países de Europa, tal vez menos predominante en sus dinámicas sociales, pero igualmente proveniente de las mismas formas de pensamiento en tanto "estuvo asociada a causas religiosas, médicas o nacionalistas. El prohibicionismo contemporáneo se relaciona con la utilización de la interdicción de las drogas ilícitas para conseguir resultados políticos, justificar intervenciones de países, certificar su conducta, condicionar relaciones comerciales y salvar la cara frente a violaciones depredadoras o transgresiones flagrantes de los derechos humanos" (Samper, 2013: 90).

9 "Desde su fundación, la División de Estupefacientes del *Prohibition Unit*, subsección del Tesoro, se propuso cerrar cualquier institución pública o privada dedicada a terapia de mantenimiento o gradual retirada, y encarcelar a los médicos que recetasen opio, morfina y cocaína salvo en casos absolutamente excepcionales, finalmente restringidos a cirugía, casos de gran dolor momentáneo y terapia agónica. Eso determina una reacción entre el personal terapéutico, que se percibe ya en el *Medical Record*, de Nueva York, cuando en 1921 habla de los médicos como cabezas de turco de una sociedad fanatizada, y advierte sobre «la creciente esclavización de la profesión médica». El criterio dominante era que el Gobierno estaba molestando inútilmente a sus ciudadanos y ejerciendo un poder injusto y extravagante. Apenas dos años antes, el presidente de la Asociación Médica Americana proponía «tomar medidas contra unos pocos miembros de la profesión, renegados y depravados que, uniéndose al hampa, permiten la subsistencia del diabólico e ilícito tráfico de drogas». (Escohotado, 1986, pp. 47-48).

2.3. Los intereses ideológicos contagian, promueven y apoyan en el sistema jurídico de las naciones y acentúan el desequilibrio en las relaciones internacionales

La incidencia moralista y puritanista en la lucha contra las drogas incentivó similares parámetros para la aplicación de normativas, regulaciones, legislaciones, convenios y tratados internacionales, pero la criminalización del tema de drogas, desde la producción, el tráfico y el consumo, llevado a la penalización, en la mayoría de los casos extremadamente drástica, implicó un rompimiento con costumbres, ritos, culturas, e incluso con implicaciones para personas bajo tratamiento médico por afecciones físicas o psicológicas, y promovió pensamientos, sentimientos y actitudes sociales discriminativas, excluyentes y conflictivas.

La historia nos muestra que ciertos comportamientos relacionados con el sexo, el disenso político, la afirmación étnica o el uso de ritos y sustancias de escape han sido, a lo largo de la historia, materias de diferentes tratamientos normativos que corresponden a paradigmas morales distintos. En el caso de las drogas, el problema es que los juicios morales sobre ellas han sido el resultado de argumentaciones políticas

discutibles que se distancian de su supuesta nocividad para la salud pública. El trato permisivo que se otorga a sustancias más dañinas que ciertas drogas prohibidas, como el alcohol y el tabaco, lleva a poner en duda la fidelidad de la balanza que hoy se utiliza para clasificar las sustancias perseguidas (Samper, 2013, p. 99).

El enfoque moralista en el sistema penal y de justicia en los ámbitos internacional y nacionales, ha llevado a una sobredimensión de las penalizaciones en los casos de la producción, tráfico y consumo, lo que distorsiona todo el concepto de justicia.

El modelo prohibicionista se basó en la persecución y penalización, y reforzó el desequilibrio en las relaciones internacionales en donde unos Estados, en sus inicios bajo el protagonismo en solitario de los Estados Unidos, posteriormente con un bloque de países¹⁰, coincidentemente

10 "...existe una elite de países que forman el bloque prohibicionista y que son los que deciden. Son ellos, entre otros, Estados Unidos, Suecia, Japón, la mayoría de los países árabes, Europa Oriental y Rusia. Escudados en la reglamentación existente, que prohíbe hacer cambios de fondo en la política existente, estos países, a través del ejercicio del poder de veto, tienen el privilegio de ser los defensores del statu quo del prohibicionismo. Se trata de una especie de cláusula pétrea que exige que cualquier cambio, propuesto por la misma Organización Mundial de la Salud o por un país, requiera el visto bueno de más de dos terceras partes de los votos de los países para que sea viable". (Samper, 2013, p. 93).

los de mayor población consumidora, se erigieran en los que predominan en la institucionalidad multilateral para el control de las drogas. El hegemonismo es entonces otra característica de carácter ideológico, en tanto va acompañado de otras expresiones en materia de política exterior que violenta la soberanía, la autonomía y la libre autodeterminación de los pueblos. Dicha institucionalidad se concentra, entre otras, en la Junta Internacional de Control de Estupefacientes (JIFE, por sus siglas en inglés), fundado en 1968, la Comisión sobre Drogas Narcóticas (CND) y la Oficina de la ONU para las Drogas y el Crimen (UNODC) (Chabat, 2014; González, 2014; Thoumi, 2010). Los cambios son prácticamente inviables y/o sumamente complejos en la búsqueda de consensos y en los ritmos procedimentales establecidos en tales instancias y organismos internacionales.

2.4. La "guerra contra las drogas": una expresión hegemónica y belicista¹¹

Otro componente en el campo de la ideología es la procura del estatus del predominio militar, como parte fundamental del hegemonismo en las relaciones internacionales impuestas por Estados Unidos, el

11 Basado en: Arévalo y Zepeda (2014) *El sistema fronterizo de Guatemala: una aproximación*, (versión original sin publicar).

bloque de países más ricos del norte y los organismos que los identifican desde su expresión económica como el G8 o desde la militar como la OTAN. El involucramiento en la política antidroga de Estados Unidos implica una dimensión bélica bajo el liderazgo del ministerio de defensa, el Pentágono, los servicios de inteligencia y los departamentos policiales de control de drogas. En esta dimensión el multilateralismo es totalmente rebasado por las relaciones bilaterales directas de los Estados Unidos con los gobiernos de los países afectados en la producción y tránsito de drogas a nivel mundial.¹²

12 "El pensamiento prohibicionista norteamericano recuperó, en el segundo mandato de Clinton, por la fuerte presión republicana, que ahora tenía mayorías congresionales, los fundamentos motivacionales de la vieja declaratoria de guerra de Nixon contra las drogas. Si la droga era un crimen —se preguntaban los prohibicionistas radicales— ¿se podía negociar con los criminales?, ¿qué tipo de concesiones legales se podía hacer a los delincuentes, cuando el deber de las autoridades era defender los derechos de "mayoría moral" a imponer sus normas de vida y cultura a los buenos ciudadanos? La concepción de la prohibición estaba mucho más sintonizada con las aspiraciones hegemónicas estadounidenses que defendían los republicanos porque permitía que Washington trasladara la guerra a Turquía, Afganistán y Colombia, países considerados objetivos geoestratégicos de la política de seguridad internacional de Estados Unidos. [...]Después de los hechos del 11 de septiembre, se impuso la línea dura, respaldada por más de las dos terceras partes de los norteamericanos, que asocian las drogas al terrorismo. Reagan y Bush ya habían dado especial énfasis a la parte operativa de la lucha contra las drogas. En 1990 existían en Estados Unidos más de 3.050 agentes y por lo menos 15 agencias públicas involucradas en su combate, empezando por la DEA, el FBI, Aduanas y la Guardia Nacional. Diecisiete años después,

En América Latina, el regionalismo de corte neoliberal impulsado por el consenso de Washington para promover el libre mercado y la limitación del papel del Estado, la libre circulación de mercancías y las reducciones arancelarias, con el fin de privilegiar el crecimiento económico, fracasó junto con los diversos tratados de libre comercio y las espirales ascendentes de las crisis económicas y financieras de Estados y regiones (Céspedes, 2012 y Sana-húja, 2008). Estas crisis devinieron en ingobernabilidad, rebeliones y movimientos nacionalistas, de donde surgieron regímenes de izquierda con iniciativas novedosas, entre ellas las de un regionalismo posliberal basado en el desarrollo y la equidad, antes que en "libre comercio" (Briceño, 2014, p. 28). En palabras de Riggiozzi,

...el regionalismo poshegemónico se caracterizaría por ofrecer varios caminos para la construcción de la gobernanza regional, más allá del comercio o del enfrentamiento con Estados Unidos. Se trataría, en vez de ello, de un complejo proceso

solamente la DEA aceptaba contar con 10.759 funcionarios. La competencia de estas agencias encargadas de la interdicción de las drogas por los recursos nacionales y federales que alimentan la estrategia represiva ha sido uno de los principales problemas que se atraviesan en el camino de construir una política alternativa porque los menos interesados en que la guerra termine son los miles de agentes y policías que viven de ella" (Samper, 2013, pp. 87-88).

con dimensiones comerciales, de integración política y bienestar trans-societal (en Briceño, 2014, p. 30).

Paralelamente a estos esfuerzos de conformación de un nuevo regionalismo, persiste un bloque de países, cuyo modelo no se separa aún de los patrones neoliberales y del área de influencia de los Estados Unidos. En ese bloque se contarían los países de Centroamérica, México, Chile, Colombia, Perú, quienes apuestan, además, por fortalecer sus vínculos con los países asiáticos de la cuenca del Pacífico dentro de esquemas de regionalismo tradicional.

Desde México hasta Colombia, como zona de influencia directa de la política exterior de los Estados Unidos, especialmente a raíz de los sucesos del 11 de septiembre de 2001, las iniciativas regionales continúan basándose en el fortalecimiento de libre comercio y el impulso de las agendas de seguridad. La concepción, negociación, acuerdo y puesta en ejecución de los diversos tratados de libre comercio de esta región, están enmarcados en el principio de que “la seguridad económica afecta profundamente la seguridad de defensa y viceversa” (Sandoval, 2014, pp. 161-162;

Matul y Segura, 2014, p. 195). No obstante el énfasis en seguridad de las agendas nacionales y regionales, las dinámicas de violencia han adquirido una dimensión de primera línea en la situación de México y Centroamérica, especialmente de los países del llamado triángulo norte (Guatemala, El Salvador y Honduras). Esta subregión además se caracteriza por condiciones de extrema pobreza y debilidad de las instituciones estatales, en donde la corrupción y la impunidad campean. Las circunstancias que imponen estas condicionantes sociopolíticas y socioeconómicas orillan a grupos poblacionales a formar parte de “la economía paralela e informal.

[...] De acuerdo con Sorj y Martuccelli, lo que está ocurriendo es la metamorfosis del viejo patrimonialismo que caracterizó al continente. A medida que el poder se desplaza a actores no estatales, el antiguo clientelismo en torno a figuras políticas pasa a articularse alrededor de estos nuevos actores o a las alianzas político-criminales”. (González, 2014, pp. 70-71).

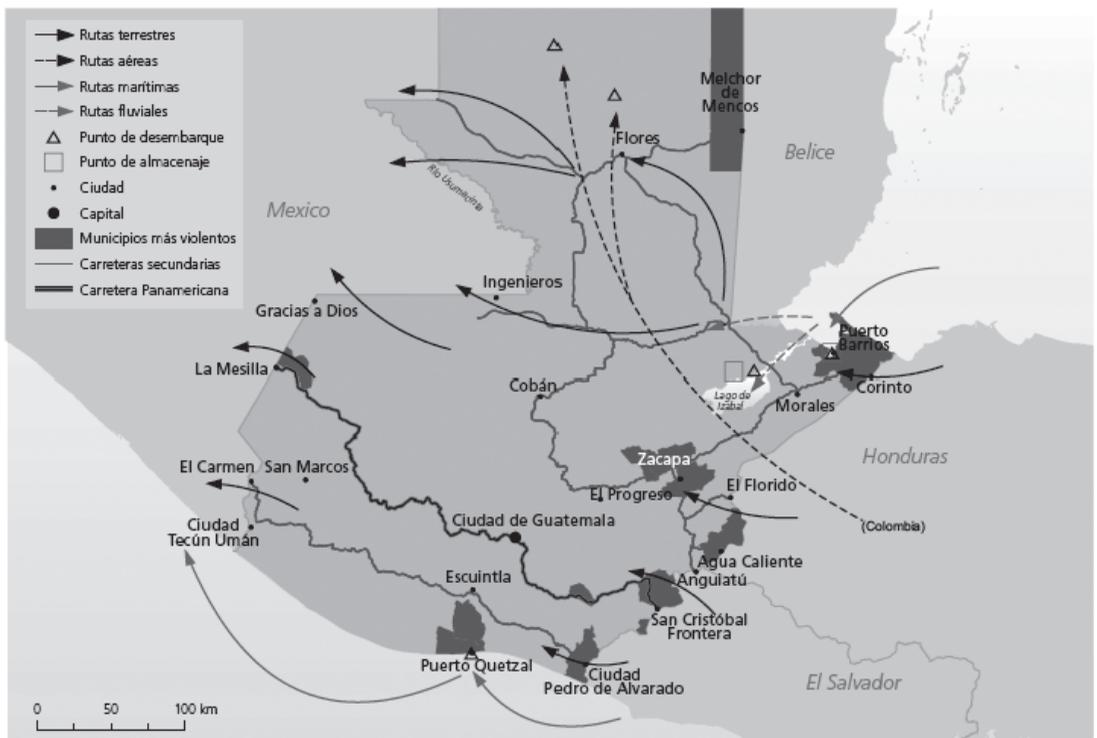
La respuesta de los Estados Unidos se basa en una reiterada agresiva imposición de estrategias de guerra antiterrorista aplicada a la producción y el tráfico de drogas.

Entre 1998 y 2000 cobra vigencia a propuesta del Gobierno colombiano el Plan Colombia basado en cinco puntos: "proceso de paz; crecimiento económico; lucha antidroga; reforma de la justicia; protección de los derechos humanos; promoción de la democracia. [...] Estados Unidos

proporcionó a Colombia 7,400 millones de dólares entre 2000-2007" (González, 2014, p. 106). La mayoría de estos fondos que fueron complementados con una cifra similar por Colombia se destinó a operaciones militares antinarcóticas y solo un 20 %

Mapa 1: rutas del tráfico de cocaína en Guatemala

Mapa 8: Rutas de tráfico de cocaína en Guatemala



Fuente: UNODC, elaborado con base en entrevistas en la región

*Municipios seleccionados entre aquellos con las tasas de homicidios más altas (<100 homicidios por 100,000 habitantes)

Fuente: UNODC, 2012, p. 40

a programas sociales y de desarrollo¹³. El Plan fue relativamente exitoso en la medida en que los grandes cárteles fueron destruidos, pero el problema de fondo del narcotráfico persistió ahora bajo múltiples grupos, algunos de ellos denominados minicárteles, pero también por el protagonismo de los cárteles mexicanos.

El papel relevante de los cárteles de Sinaloa, El Golfo y los Zetas en la actividad del trasiego de drogas, incidió en un proceso de virtual traslado de la frontera de los Estados Unidos hacia el sur de México, en donde los 956 kilómetros de la línea fronteriza con Guatemala están marcados por múltiples poros, por donde se filtra el 82% de la producción de cocaína rumbo al Norte (Garay y Salcedo-Albarán, 2012, pp. 15-19). Las aberturas fronterizas, sin ley ni gobierno, son el espejo de una institucionalidad cada vez más frágil y penetrada por la corrupción, cuya percepción en Guatemala, según *Transparency International* llegó a 29 puntos en 2013.

13 "La decisión de concentrar el programa en la guerra antisubversiva se tomó en las oficinas del general Barry McCaffrey, zar antidrogas del gobierno del presidente Clinton; a partir de ese momento el Plan Colombia quedó convertido en un programa de seis años para fortalecer militarmente la capacidad de lucha del Estado colombiano contra la "narcoguerrilla"; sus diez estrategias iniciales fueron redimensionadas para concentrarlas en su contenido represivo (Acevedo, Bewley-Taylor, Youngers, 2008)" (Samper, 2014, p. 42).

Según la Agencia Antidrogas del Gobierno estadounidense (DEA por sus siglas en inglés), unas 400 toneladas de cocaína pasan por Guatemala desde Sudamérica, 70 % de las cuales se embarca en Colombia. El precio de un kilo de cocaína en Colombia es de 2500 dólares; en la entrada a Guatemala sube a 10 mil dólares. Las 400 toneladas de droga representarían, así, 4 millardos de dólares anuales, lo que constituye 10 % del PIB (Gutiérrez, 2013, pp. 185-186).

Otros reportes consideran que existen alrededor de 1600 pistas clandestinas, a donde arribaría un promedio de 145 vuelos mensuales. En los últimos años, este trayecto ha sido alterado por los controles de radares aéreos de los Estados Unidos y México, lo que ha incrementado el ingreso por mar y tierra desde El Salvador (Sonsonate) y Honduras (costa atlántica). Los vuelos a Honduras se incrementaron hasta recibir el 75 % de las narcoavionetas provenientes de Sudamérica (Gutiérrez, 2013, pp. 186 y 192; Crisis Group, 2014, pp. 7-10).

Por su parte, el tráfico terrestre se vale de cuatro rutas principales para entrar a Guatemala: desde Honduras por la frontera El Corinto hacia Izabal y Petén; desde Honduras por Agua Caliente hacia Chiquimula, Zacapa y

Las Verapaces; desde El Salvador por Ciudad Pedro de Alvarado hacia Jutiapa y la zona central en ciudad capital y el altiplano occidental; y por Ciudad Pedro de Alvarado-Moyuta y toda la ruta de la costa del Pacífico, donde los ingresos por mar son al Puerto Quetzal y otras zonas portuarias más cercanas a México (Gutiérrez, 2013, pp. 187-188 y 198).

El trayecto terrestre ha generado un incremento de la compra, control y amenaza de fuerzas policiales y castrenses, así como de alcaldes, autoridades municipales y diputados distritales y, en el sistema judicial, de jueces y fiscales. Este control se ejerce también sobre la sociedad mediante la creación y/o cooptación de iglesias neopentecostales. Los cambios en las prácticas del narcotráfico han obligado, asimismo, a proveer almacenamiento en ruta hacia México, lo que ha venido acompañado de construcciones y empresas de fachada, inversiones en economía legal, empresas de transporte, gasolineras, operaciones de lavado en la banca privada¹⁴ y

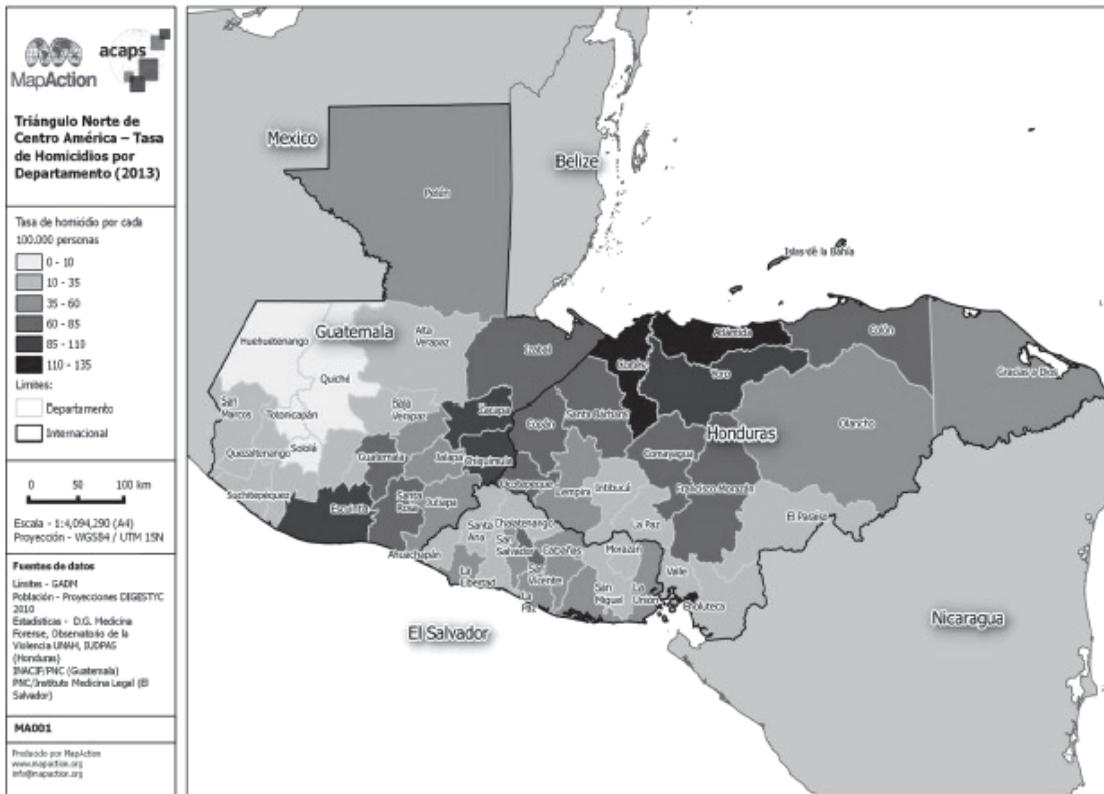
14 El caso del salvadoreño Llord Quiteño, capturado y enjuiciado en los Estados Unidos por operaciones de lavado, da indicios de la penetración de la banca privada por operaciones del narcotráfico, pues él llegó a ser presidente del Crédito Hipotecario Nacional (2000-2003), donde ejecutó varias operaciones de lavado del narcotráfico. Los bancos Promotor y Empresarial fueron vinculados también a estas operaciones y fueron clausurados (Gutiérrez y Méndez, en Garay y Salcedo-Albarán, 2012, pp. 116-120).

en pequeñas empresas o grandes inversiones en sectas religiosas transnacionales, centros comerciales, almacenes y medios de comunicación locales (radios y empresas de transmisión de televisión por cable) (Gutiérrez, 2013, pp. 184-205).

Las otras consecuencias de las nuevas dinámicas y relaciones de los cárteles y sus propias diferencias al competir por el trasiego de drogas y el gran negocio que este representa, contribuye de forma relevante al clima de violencia por el control de rutas y territorios, por las operaciones de "tumble" (robo de droga por parte de autoridades policiales y/o de otros cárteles). Se calcula que 40 % de los homicidios tiene este origen (Gutiérrez y Méndez, en Garay y Salcedo-Albarán, 2012, pp. 119-124). Llama la atención que si bien buena parte de los hechos de violencia puede vincularse a las zonas de operación del narcotráfico, el comportamiento de las tasas de homicidio se diferencia en las distintas fronteras, siendo que las tasa más altas se concentran en la zona fronteriza oriental y nororiental (con El Salvador y Honduras), así como en la costa sur, mientras que en la zona fronteriza occidental y noroccidental (con México) las tasas son relativamente bajas (13 a 15 homicidios por cada 100 mil habitantes) (Crisis Group, 2014, pp. 2-4)¹⁵.

15 Un análisis de las cifras por municipio confirma este dato, salvo en el caso notorio del municipio Melchor de Mencos, del departamento de Petén y limítrofe con la zona de adyacencia con Belice,

Mapa 2: tasa de homicidios por departamento (2013)



Fuente: MAPAction/ACAPS

En toda la región desde México hasta Colombia, se vive una guerra donde la militarización campea de forma evidente o sutil, dependiendo de las zonas de operaciones antinarcóticas y el lugar que ocupen en las estrategias de los gobiernos de los países, de las directrices políticas de seguridad derivadas de los acuerdos bilaterales con Estados Unidos.

donde, de acuerdo con datos de UNODC, la tasa de homicidios en 2011 estuvo en el rango más alto (de 101 a 269 por cada 100 mil habitantes) Ver: UNODC, 2014, p.72.

Hoy, una década después, cuando el Plan Colombia ha quedado reducido a su mínima expresión y los mayores esfuerzos antinarcóticos de Estados Unidos se dirigen hacia México a través del Plan Mérida, el balance no es tan favorable como algunos lo presentan. La coca está presente en más de 200 municipios; en diez de ellos se concentra el 47 % de la producción, de la cual viven 166.000 familias campesinas, y han aparecido más de un centenar de pequeños carteles que, protegidos por un número

parecido de bandas criminales urbanas a las que se denomina de manera eufemística 'bacrim', siguen manteniendo en pie el negocio de la violencia. Como en el mito de la hidra de Lerma, a la que le cortaban una cabeza y salían dos hasta el punto de que se decía que la única forma de matarla era cortando la cabeza y cicatrizando de forma inmediata la herida, en Colombia no hemos conseguido aún cicatrizar las heridas políticas y sociales que nos ha dejado la hidra de las drogas (Samper, 2014, p. 45).

3. Del modelo prohibicionista a un paradigma regulatorio basado en los derechos humanos

La prolongada experiencia fracasada del modelo prohibicionista ha despertado crecientes inquietudes en organizaciones sociales, entidades académicas, grupos de estados en el seno de las organizaciones multilaterales, que empiezan a producir estudios científicos, declaraciones y propuestas de reforma al marco institucional en el tratamiento de la problemática mundial del tema de las drogas, planteando la revisión de lo establecido y proponiendo estudios a fondo para, sobre bases científicas, construir un paradigma que sea capaz de afrontarla.

El paradigma por construir debe basarse en fundamentos científicos sólidos, en función de las más caras aspiraciones humanas, por lo que la plena vigencia de los derechos humanos debe privilegiarse

bajo un enfoque de salud pública, esencialmente preventiva. Las políticas, estrategias y acciones deben respetar la soberanía y autonomía de los pueblos en la que las dinámicas globalizadoras se equilibren con el respeto a la cultura de las naciones, sociedades y pueblos. Las acciones de seguridad ciudadana se deberían enmarcar en un concepto de seguridad humana, en el respeto a la democracia y el fortalecimiento de la institucionalidad y el estado de derecho. Las acciones bélicas, militaristas y represivas deberían considerarse como prácticas del pasado y las sanciones penales deben graduarse de acuerdo a los daños que socialmente se incurran y a las dimensiones de la transgresión, en cuyo caso las consecuencias del tráfico ilícito en el mercado financiero y en la corrupción, son posiblemente las de mayor gravedad, en tanto afectan profundamente la democracia. Posiblemente, la legalización de las drogas no podría ser un proceso abrupto ni generalizado, sino más bien acorde a múltiples variables que la justifiquen, en una dimensión integral con marcos regulatorios y sancionatorios diferenciados.

Un nuevo paradigma debería reducir la incidencia de los grandes monopolios farmacéuticos mundiales, en la producción de las drogas, en tanto sus intereses afectan las decisiones de gobiernos y de los organismos multilaterales.

El debate ha sido abierto y en todo caso, ello es un buen signo

que apunta al cambio, un cambio que anuncia la transición del modelo prohibicionista a un paradigma de derechos humanos y de salud pública. Muy probablemente, la mayor dificultad de esta transición sea precisamente que involucre intereses fundamentales del estatus en las relaciones internacionales, del hegemonismo económico y político, y de ideologías predominantes de raíces moralistas y conservadoras.

Conclusiones

El modelo prohibicionista tiene sus raíces históricas en los siglos XVIII al XX, por una parte con la emergencia de los imperios coloniales y las hegemonías postindustriales, especialmente de los Estados Unidos desde los inicios del siglo XX, y por otra parte imbuido de un fuerte componente fundamentalista religioso protestante y musulmán.

Sobre el modelo prohibicionista se entremezclan los intereses de las grandes corporaciones farmacéuticas, que lo utilizan para condicionar y concentrar el control de la producción de drogas legales y admitidas por los entes internacionales para su producción y comercialización.

Entre las peores consecuencias del modelo prohibicionista está la especulación de los precios de las drogas, desde su producción y el trasiego hasta el consumo, con una creciente proliferación de hechos de corrupción en las diversas escalas de funcionarios en las instituciones

gubernamentales, tanto a nivel municipal, como nacional, pero también en los ámbitos sociales locales y regionales, así como un debilitamiento del poder del Estado y del ejercicio de la política.

El sobredimensionamiento del prohibicionismo ha llevado a una estrategia represiva dentro de los Estados y en el ámbito mundial que ha producido una concepción militarista para el combate a la producción y trasiego de las drogas, con una importante cauda de violencia, pero también en el ejercicio de la soberanía de los Estados condicionados a seguir las directrices de las potencias hegemónicas.

Recomendaciones

Es necesario volver a las raíces de un enfoque humano, de derechos y de salud sobre el tema de las drogas, basado en la investigación de las causas profundas que subyacen en el tema.

El nuevo enfoque debe contemplar desde los aspectos económicos mundiales, regionales y dentro de los Estados, sobre la producción de las drogas y las diversas perspectivas y alternativas para los conglomerados sociales agrícolas, abocados a la producción de drogas, con una mejor concepción de una equilibrada producción farmacéutica a nivel mundial, donde no haya intereses hegemónicos que mantengan la desigualdad. Es decir, las cuotas y los beneficios deberían

estar equitativamente distribuidos a nivel mundial.

La investigación científica también debe abordar la cuestión principal de las adicciones desde una perspectiva de salud, para lo cual debe destinarse desde voluntades políticas hasta disponibilidad suficiente de fondos y programas de atención en la prevención, tratamiento, monitoreo, medicación y solidaridad social.

El tratamiento debe priorizar también los aspectos jurídicos, cambiando las estrategias represivas por estrategias comprensivas y regulatorias, para tratar las penas sancionatorias de una forma racional, excluyendo de las mismas a quienes son víctimas de la adicción, o víctimas de los procesos productivos de la materia prima en ambientes condicionados de las economías locales, y concentrándose en los grandes intereses que incentivan la producción, el trasiego, el lavado y la corrupción.

Debe contemplarse la perspectiva de procesos paulatinos y diferenciados de regularización de las drogas desde su producción, trasiego y consumo, que vayan encaminados a generar nuevas condiciones en las relaciones internacionales en el tratamiento del tema de las drogas desde otras perspectivas no prohibicionistas, con una consecuente reducción de los riesgos de violencia y desaparición de las estrategias militares y bélicas que se privilegian en la actualidad.

Referencias

Arévalo, Marcel y Zepeda, Beatriz (2014) *El sistema fronterizo de Guatemala: una aproximación*. Flacso. Guatemala/Flacso Ecuador/IDRC (Ensayo realizado en el marco del proyecto: Explorando la economía política de la violencia de las regiones fronterizas de América Latina. Versión original inédita).

Briceño, José (2014). Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina. En *Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina*. Willy Acosta Soto (Ed.) 23-44. San José: UNA/Flacso Costa Rica.

Castells, Manuel (2009). *Comunicación y poder*. Madrid, España: Alianza Editorial.

Céspedes, Stefano (2012). Regímenes de integración regional: la construcción institucional de los mercados del sur global. En *Revista de Sociología*, (27). 55-78.

Chabat, Jorge (2014). El régimen internacional de control de drogas: ineficacia y resistencia al cambio. (pp.: 224-259). En: GünterMaihhold y Stefan Jost (Eds.). (2014). *El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*. Konrad Adenauer Stiftung/Cátedra Humboldt/Sitesa. México.

Crisis Group (2014). Corredor de violencia. La frontera entre Guatemala y Honduras. *Informe sobre América Latina*, (52). Visita 20 de diciembre de 2014. (disponible en: <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/Guatemala/spanish%20translations/052-corridor-of-violence-the-guatemala-honduras-border-spanish.ashx>)

Escohotado, Antonio (1986). La creación del problema (1900-1929) (pp. 23-56) En: *Revista Reis* (34). (Disponible en: <http://www.reis.cis.es/REIS/jsp/REIS.jsp?opcion=revistas&numero=34>)

Garay, Luis y Salcedo-Albarán, Eduardo (2012). *Narcotráfico, corrupción y Estados. Cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México*. México D.F.: RandomHouseMondadori.

González, Mabel (2014). *Narcotráfico y crimen organizado. ¿Hay alternativas?* Barcelona: Icaria.

Guillén, José (2001). *Economía Política del opio y sus derivados: desde la antigüedad hasta la época contracultural de 1950-1960. Un esbozo histórico*. Tesis. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía. México. (mimeo). Recuperado en: <http://www.economia.unam.mx/secss/docs/tesisfe/GuillenVJR/>).

Gutiérrez, Edgar (2013). Guatemala: hábitat del narcotráfico. (pp.: 184-205). En: *Revista Análisis de la Realidad Nacional*. (2), 5. Guatemala.

Hari, Johan (2015). *Tras el grito*. Barcelona: Paidós.

Mannheim, Karl (2010). *Ideología y utopía. Introducción a la sociología del conocimiento*. México: Fondo de Cultura Económica. (Disponible en: https://books.google.com.gt/books/reader?id=ziP1YyTXCo4C&printsec=frontcover&output=reader&source=gbs_atb_hover&pg=GBS.PT1).

Matul, Daniel y Segura, Luis. (2014). Seguridad, aduanas y migración en Centroamérica: hacia la construcción regional de

la Gestión Integrada de Fronteras (GIF). (195-212). En: Acosta, Willy. (Ed.). *Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina*. San José, Costa Rica: UNA/Flacso.

Pardo, Rafael (2010). Nueve anomalías sobre el paradigma convencional y dos propuestas sobre nuevos caminos. (13-26). En: Tokatlian, Juan. (Comp.) (2010). *Drogas y prohibición. Una vieja guerra un nuevo debate*. Buenos Aires: Zorzal.

Samper, Ernesto (2013). *Drogas. Prohibición o legalización*. (Edición digital). Bogotá, Colombia: Random House Mondadori.

Sanahuja, José (2008). Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo postliberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. (11-14) En: Martínez, Alfonso, Laneydi et al. (coords.) *Anuario de la integración regional de América Latina y el Caribe*, (7). Buenos Aires, Argentina: Cries.

Sandoval, Juan (2014). El proyecto de desarrollo e integración en Mesoamérica en el marco de la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos. (157-182) En: Acosta, Willy (Ed.). *Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina*. San José, Costa Rica: UNA/Flacso.

Thoumi, Francisco (2010). Debates recientes de la Organización de las Naciones Unidas acerca del régimen internacional de drogas. Fundamentos, limitaciones e (im) posibles cambios (27-56) En: Tokatlian, Juan (Comp.) (2010). *Drogas y prohibición. Una vieja guerra, un nuevo debate*. Buenos Aires, Argentina: Zorzal.

UNODC (2014) *World Drugs Report 2013*. New York: United Nations.

LA LEGISLACIÓN MULTILATERAL INTERNACIONAL EN MATERIA DE DROGAS

Carlos Rafael Cerezo Blandón

La posición establecida por la Comisión Global de Políticas sobre Drogas en septiembre del año 2014 y evidenciada en varios artículos periodísticos ha cambiado en forma sustancial el contexto internacional en relación a la discusión sobre cómo enfrentar el tema de las drogas en el mundo. Ha resaltado como punto esencial, el fracaso de la “guerra contra las drogas” como consecuencia principal de la postura prohibicionista impulsada por algunos países poderosos a finales de los años ochenta -y “aceptada” por el resto de países- en la Organización de Naciones Unidas, ONU.

El informe recoge la visión -cada vez más generalizada- de recuperar el objetivo de invertir más recursos en programas preventivos, en políticas de salud pública y en las instituciones dedicadas al tratamiento

de adicciones a las drogas, a efecto de reducir los costos sociales y morales provocadas por este problema, en lugar de “gastar” en armas y acciones policiales-militares que no han dado los resultados esperados.

Los Estados han empezado a buscar opciones y alternativas para el tratamiento del tema de las drogas y los problemas derivados del tráfico ilícito de las drogas en el mundo, sin violar las convenciones internacionales. Para ello, es esencial hacer un análisis de las convenciones relacionadas al tema de las drogas para determinar el “campo de accionar” que tiene un Estado Parte -en este caso, Guatemala- para poder no solo promover nuevas políticas públicas a nivel nacional e internacional sino también para determinar si es factible o conveniente proponer incluso modificaciones a las convenciones, con el fin de pasar de un enfoque prohibicionista y punitivo a un enfoque de protección de la salud pública y los derechos humanos.

[...] La despenalización del consumo y posesión de drogas, ante el fracaso de las medidas prohibitivas y punitivas, y una regulación responsable de las sustancias psicoactivas -dice el informe- son las principales recomendaciones del atrevido informe que este martes hará público en Nueva York la Comisión

Global de Políticas sobre Drogas, de la que forman parte el exsecretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, un grupo de expresidentes de Gobierno de todo el mundo y personalidades de prestigio internacional. El informe enfatiza en la necesidad de que la sesión especial sobre drogas de Naciones Unidas de 2016 suponga un cambio radical en la manera en que se aborda esta cuestión en todo el mundo... Es necesario un régimen de control de drogas mundial, nuevo y mejorado, que proteja la salud y la seguridad de las personas. Las medidas basadas en ideologías represivas deben ser sustituidas por políticas más humanas y eficaces a partir de evidencias científicas, principios de salud pública y respeto a los derechos humanos. Esta es la única manera de reducir la muertes por drogas, las enfermedades, el sufrimiento, la violencia, el crimen, la corrupción y los mercados ilegales, producto de políticas ineficaces y prohibitivas... afirma el informe, titulado *Tomando el control: caminos hacia políticas sobre drogas que funcionen...*

Y agrega:

[...] La Comisión hace varias recomendaciones fundamentales: reorientar las políticas sobre drogas, entendiendo la cuestión

como un problema de salud pública, y asumir el fracaso de las medidas represivas; garantizar un acceso universal a las medicinas esenciales, en particular a los opiáceos contra el dolor (el 8 % de la población mundial sufre sin poder disponer de fármacos que les alivien); eliminar la criminalización del consumo y posesión de drogas y poner fin a los tratamientos de desintoxicación obligatorios; buscar alternativas al encarcelamiento para aquellos que participen en menor escala en el tráfico de drogas, como productores, correos y otras personas involucradas en la producción, transporte y venta de las sustancias; trabajar para reducir el poder de las organizaciones criminales, así como la violencia e inseguridad que se deriva de la lucha contra ellas;... "La regulación de toda la cadena, desde la producción hasta la venta al por menor de medicamentos, permite no sólo (sic) desmontar las organizaciones criminales, sino también proteger la vida y la salud de las personas", destaca la expresidenta suiza, Ruth Dreifuss... "Se puede aprender mucho de los éxitos y fracasos de la regulación del alcohol, el tabaco o los medicamentos. El riesgo asociado al consumo de drogas aumenta cuando se producen, venden y consumen en un entorno criminal.

El camino más efectivo en busca de la salud pública es poner las drogas bajo el control de una regulación responsable”, opina el magnate Richard Branson. (Jiménez, 2014).

La posición establecida por la Comisión Global de Políticas sobre Drogas en septiembre del año 2014, (y evidenciada en este artículo periodístico) ha cambiado en forma sustancial el contexto internacional en relación a la discusión sobre cómo enfrentar el tema de las drogas en el mundo. Ha resaltado como punto esencial, el fracaso de la “guerra contra las drogas” como consecuencia principal de la postura prohibicionista impulsada por algunos países poderosos a finales de los años ochenta –y aceptada por el resto de países- en la Organización de Naciones Unidas, ONU. En este contexto, han establecido que esta postura punitiva y represiva que ha degenerado a lo largo de los años en una nueva forma de “enfrentamiento armado” que se ha desenvuelto en mayor escala en los países “de tránsito” que por casualidad o coincidencia son países en vías de desarrollo. Es en estos países –no en los países consumidores- donde se ha pasado de un control policial férreo a una militarización de las políticas públicas para enfrentar el llamado “problema de las drogas”, y con esto ha llevado además a que sea en estos territorios donde se ha tenido la mayor cantidad de muertos provenientes de un

incremento sustancial en la violencia generada en relación al narcotráfico. Esto por una sencilla razón, y es que en el momento en el que los gobiernos han declarado “la guerra contra el narco”, los “narcos” han respondido con más violencia, han adquirido más armamento, han reclutado más personas –ya no solo para el tráfico sino- para construir los pequeños ejércitos –o grandes en algunos casos- que necesitan para enfrentar esta dinámica gubernamental.

Este nuevo informe de la Comisión resalta, como un primer elemento, que esta política de “guerra” debe modificarse para evitar más resultados negativos, ya que no solo se ha propiciado la violencia en todo el mundo sino que no se ha logrado el objetivo primordial que era reducir la producción, el tránsito y el consumo ilegales de drogas; tomando en cuenta, además, que según informes de la Fundación Beckley, el 78.6 % de la población mundial no tiene acceso a morfina u otros opiáceos para controlar el dolor; esto en países “pobres” mientras que en EEUU solamente el 55 % de la población no tiene acceso a estos medicamentos.

El otro elemento resaltado por el Informe de la Comisión es que la postura prohibicionista ha “obligado” a los Estados a emitir leyes con carácter represivo y punitivo, tomando como base el castigo a los traficantes de

drogas ilegales. Sin embargo, estas normativas han tenido como efecto negativo el encarcelar más que todo a los pequeños consumidores, en su mayoría jóvenes, que son enviados a prisión por el delito de posesión para el consumo y que incluso en muchos países ha sido utilizado por policías corruptos para coaccionar a los jóvenes que pagan cualquier cantidad de dinero para evitar que se les "plante" tan solo un cigarrillo de marihuana y no ser enviados a prisión. El problema entonces se agrava ya que quienes no pueden pagar estas extorsiones o "mordidas", sí son enviados a prisión, lo que significa que, de nuevo, las personas más jóvenes y más pobres son las que sufren más el peso de la ley. Hoy en día tenemos más presos, más cárceles, pero, paradójicamente, más consumo, más tráfico ilícito y encima de eso, más violencia. Esta postura, entonces, es una clara violación a los derechos humanos de los habitantes del mundo, pese a que cada día es más la presión para que sea modificada.

El tercer elemento de este Informe –y otros más recientes– es que deben retomarse los objetivos principales de las convenciones internacionales en materia de control y fiscalización de drogas, ya que se ha tomado la Convención de 1988 como base fundamental para la construcción de las políticas actuales, por considerar que esta hace referencia de manera más explícita al tráfico ilícito

y a los decomisos de drogas en el mundo. Sin embargo, al priorizar lo estipulado en dicha Convención, se han dejado en un segundo plano los objetivos de las Convenciones de 1961 y 1971 que tenían como enfoque primordial el cuidado de la salud pública y moral de la humanidad y la reducción del uso de drogas como prevención de la adicción a las mismas. Este aspecto se ha descuidado debido precisamente a que la mayor parte de las decisiones políticas estatales y recursos económicos destinados a tratar el tema de las drogas ha sido destinado a la compra de armas, al incremento de fuerzas policiales y militares, y a la construcción de cárceles de alta seguridad para resguardar e, incluso, "proteger" a los pocos narcotraficantes capturados.

Por último, el informe recoge la visión –cada vez más generalizada– de recuperar el objetivo de invertir más recursos en programas preventivos, en políticas de salud pública y en las instituciones dedicadas al tratamiento de adicciones y recuperación de personas con problemas de adicción a las drogas, a efecto de reducir los costos sociales y morales provocadas por este problema.

Sin embargo, esta "nueva" posición no ha sido bien acogida por aquellos gobiernos que promueven la visión prohibicionista; muchos Estados, a pesar de saber que debe modificarse la forma de enfrentar



Hardo pour la fortune

Progrès

el problema de las drogas, evitan manifestarse a favor, para evitar "represalias" internacionales. Si bien las convenciones no establecen sanciones directas a los Estados por su incumplimiento, la presión por mantener la postura punitiva y prohibitiva es muy fuerte y se hace sentir en los más altos ámbitos diplomáticos.

Hasta hace poco tiempo, se tenía como cierta la imposibilidad de alejarse de la visión establecida en la Convención de 1988, la cual impulsó a todos los Estados Parte del Tratado a que adecuaran su legislación nacional con base en la postura punitiva y establecieran como delitos la producción, comercialización, tráfico, transporte, uso y consumo de cualquier tipo de estupefaciente o sustancia sicotrópica. Los Estados se suscribieron a esta postura –por "miedo" a ser acusados de incumplir con el Tratado- promulgaron leyes contra la narcoactividad y penalizaron todo tipo de actividad relacionada con las drogas, sin fines positivos. Guatemala no fue la excepción ya que, en 1992, promulgó la Ley contra la Narcoactividad que vino a establecer delitos y penas –incluso en forma desproporcional- en materia de drogas y en especial, en cuanto a la posesión y el consumo de las mismas. Hoy, sin embargo, muchos Estados han impulsado diversas formas y modelos alternativos para el tratamiento de este tema;

Guatemala se sumó a la búsqueda de un nuevo modelo al haber planteado "la despenalización de las drogas" lo cual contribuyó a la discusión sobre la necesidad de reformas a las políticas públicas en esta materia.

Una de las preocupaciones de los Estados Parte ha sido definir qué políticas públicas pueden impulsar sin caer en un incumplimiento de las Convenciones y en especial, la Convención de 1988, que contiene el llamado al combate directo contra el tráfico ilícito de drogas y a las actividades delictivas relacionadas con el narcotráfico. En este sentido, entonces, se torna esencial hacer un análisis de las convenciones internacionales relacionadas al tema de las drogas para determinar el "campo de acción" que tiene un Estado Parte –en este caso, Guatemala- para poder no solo promover nuevas políticas públicas a nivel nacional e internacional sino también para proponer, incluso, modificaciones a las convenciones, con el fin de pasar de un enfoque prohibicionista y punitivo a un enfoque de protección de la salud pública y los derechos humanos.

En 1961, la Organización de Naciones Unidas, ONU, emitió la Convención Única de 1961 Sobre Estupefacientes, (enmendada por el Protocolo de 1972), la cual expresaba -desde su preámbulo- que la preocupación básica de las Naciones

Unidas era la "salud pública y la moral de la Humanidad..." (Convención, 1961) que se veía amenazada por la Toxicomanía o adicción a las drogas debido a la generalización de su uso y acceso sin control estatal. Esta preocupación se mantuvo también en la Convención sobre sustancias sicotrópicas de 1971, cuyo preámbulo reza en forma casi exacta al de la Convención Única de 1961.

Como primer elemento a resaltar están los principios básicos de la Convención Única de 1961, pero que son importantes en cuanto al fin último que persigue alcanzar y al bien jurídico que pretende tutelar. Estos están contenidos en el preámbulo que en sus partes conducentes expone:

[...] las partes [...] reconociendo, que el uso médico de los estupefacientes continuará siendo indispensable para mitigar el dolor y que deben adoptarse las medidas necesarias para garantizar la disponibilidad de estupefacientes con tal fin, reconociendo, que la toxicomanía constituye un mal grave para el individuo y entraña un peligro social y económico para la humanidad [...] conscientes de su obligación de prevenir y combatir ese mal, considerando que para ser eficaces las medidas contra el uso indebido de estupefacientes se hace necesaria una acción concertada y universal [...], (p. 13).

Cabe resaltar varias cuestiones fundamentales de este texto: en primer lugar, el fin último de las Naciones Unidas es resguardar la salud pública de las personas. En segundo lugar, el reconocimiento de la necesidad del uso de medicamentos y "drogas" para fines médicos como un beneficio para los seres humano, y la importancia de que exista "disponibilidad" de estos medicamentos, por lo que se sobreentiende que es permitida la producción legal. Identifica a la toxicomanía como el problema a "prevenir" en primer término y a "combatir" debido a los efectos negativos en la sociedad, y la necesidad de coordinar esfuerzos a nivel global para lograr estos fines. Estas conclusiones son fundamentales porque toda nueva "visión" debiera fundamentarse en el texto de las propias Convenciones, así como – por supuesto- en los Tratados de Derechos Humanos.

La Convención hace una distinción –tácita- al definir qué es "tráfico ilícito" en su artículo 1 estableciendo que es todo aquel contrario a la Convención, debiendo entenderse entonces que SÍ puede existir y es permitido el cultivo y el transporte lícito o legal. Se resalta este punto debido a que esta posibilidad no ha sido explorada por los países "productores" y en vías de desarrollo, sino solamente –en su gran mayoría-

por los países que promueven penalizar toda producción de drogas en el mundo. Es importante hacer la diferenciación entre "tráfico" que tiene una connotación de ilegalidad por el uso común que se le ha dado al término "tráfico de drogas" y el término "transporte" o alguno similar, que sería el adecuado para referirse a la producción y comercialización lícita. Esto es evidenciado además por el artículo 2, numeral 5, literal "a" de la dicha convención, el cual establece que

Las Partes prohibirán la producción, fabricación, exportación e importación, comercio, posesión o uso de tales estupefacientes, si a su juicio las condiciones que prevalezcan en su país hacen que sea éste (sic) el medio más apropiado para proteger la salud y el bienestar públicos, con excepción de las cantidades necesarias únicamente para la investigación médica y científica, incluidos los experimentos clínicos con dichos estupefacientes que se realicen bajo la vigilancia y fiscalización de la Parte o estén sujetos a su vigilancia y fiscalización directas [...]

Se considera oportuno resaltar la segunda parte del artículo porque deja a juicio de las Partes el establecimiento de prohibiciones en materia de drogas, si las mismas consideran que esta sea la forma más viable y apropiada para

proteger la salud y el bien común. Esta Convención – puede concluirse – no establece la obligatoriedad de "prohibir" o sancionar penalmente todas las actividades relacionadas con las drogas sino que, más bien, hace la diferenciación entre la producción y comercialización legal, controlada y fiscalizada por el Estado y aquella ilegal, la cual se haga sin el consentimiento, conocimiento o control estatal.

Este mismo artículo abre una ventana de oportunidad, ya que en su numeral 9 establece que no le son aplicables las disposiciones de la presente Convención a los estupefacientes que se usan comúnmente en la industria, incluso para fines que no sean médicos o científicos, siempre y cuando el Estado pueda impedir o evitar que los estupefacientes utilizados puedan prestarse a uso indebido o producir efectos nocivos (artículo 3, inciso 3) y que sea posible en la práctica recuperar las sustancias nocivas; y que (b) incluyan en los datos estadísticos (artículo 20) que suministren las cifras correspondientes a la cantidad de cada estupefaciente utilizado de esta forma. Esto también es importante resaltarlo debido a que evidencia la naturaleza "no prohibitiva" de estas Convenciones, a diferencia de la Convención de 1988.

El artículo 3 de la Convención presenta la posibilidad de hacer modificaciones y el procedimiento a seguir para su implementación, el cual deberá ser tomado en cuenta si se pretende proponer modificaciones al texto de la Convención, ya que la misma hace una distinción entre las enmiendas relacionadas con las listas de estupeficientes o sustancias sicotrópicas declaradas como ilícitas y las modificaciones en relación a las reformas al articulado de las Convenciones. Se establece que cuando un cambio se refiera a un estupeficiente de las listas I o II o a un preparado de la lista III, la Comisión -de conformidad con la recomendación de la Organización Mundial de la Salud- podrá modificar cualquiera de las Listas, pudiendo incluso retirar una sustancia de las mismas. Esto es otro elemento que debe tomarse en cuenta en una nueva política ya que no se le ha dado suficiente importancia al papel que puede jugar la Organización Mundial de la Salud en la construcción de una nueva visión en esta materia, ya que puede aportar datos científicos para justificar que se eliminen de las listas a las materias primas naturales (plantas), dejando solamente sus derivados en sus formas más dañinas como sustancias ilícitas.

El tema relacionado con las modificaciones se encuentra regulado

y desarrollado en el artículo 47 de la Convención y establece claramente que cualquier parte podrá proponer una modificación de esta convención. Una Parte que quiera presentar una moción para cualquier modificación presentará la propuesta y los motivos de la misma al Secretario General quien, a su vez, los comunicará a las Partes y al Consejo. El Consejo podrá decidir que se convoque a una conferencia en conformidad con el inciso 4 del artículo 62 de la Carta de las Naciones Unidas para considerar la modificación propuesta; o preguntar a las Partes si aceptan la modificación o presentan comentarios acerca de la misma. El numeral 2 del artículo establece que la modificación entrará en vigencia en forma automática si ninguna Parte la rechaza dentro de los 18 meses de haber sido presentada, pero que si una Parte la rechaza, la misma quedará denegada o que será el Consejo quien podrá decidir si se considera necesario convocar a una conferencia para considerar tal modificación.

Se debe tener en cuenta el artículo 5 de la Convención en el cual se otorga la función de control, fiscalización y cumplimiento de las convenciones a la Comisión de Estupeficientes del Consejo Económico y Social y a la Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes, a quien deberán presentar las propuestas de

modificaciones o enmiendas que una Parte desee presentar y, además, podrán hacer recomendaciones para la aplicación de las disposiciones de la Convención y el logro de sus propósitos.

El artículo 9, que habla sobre la composición de la Junta, es también un punto importante que puede servir para poder jugar un papel más eficaz dentro de los órganos internacionales. Se establece que la Junta se compondrá de trece miembros, a quienes el Consejo designará de acuerdo a determinadas circunstancias, como por ejemplo que tres miembros deben poseer experiencia médica reconocida y propuestos por la OMS, y diez miembros elegidos por los estados Miembros de la Naciones Unidas. Sin embargo, el elemento esencial a tomar en cuenta y que podría introducirse como un elemento para proponer como bloque regional es lo que se establece en numeral 3 de dicho artículo:

El Consejo, teniendo debidamente en cuenta el principio de la distribución geográfica equitativa, estudiará la conveniencia de que formen parte de la Junta, en una proporción equitativa, personas que conozcan la situación en materia de estupefacientes en los países productores, fabricantes

y consumidores y que estén vinculados con esos países [...].

Por su parte, el bloque SICA deberá –si no lo ha hecho ya– solicitar un puesto en la Junta para los países de “tránsito” y que estén sufriendo los efectos negativos del narcotráfico, para impulsar desde allí cambios sustanciales en los criterios que fundamentan las decisiones de la Junta.

En relación al cultivo y producción de plantas que constituyen materia prima para drogas ilegales, el artículo 22 de la Convención establece que si los Estados consideran que la prohibición del cultivo de la adormidera, del arbusto de coca o de la planta de cannabis resulte la medida más adecuada para proteger la salud pública y evitar que los estupefacientes sean objeto de tráfico ilícito, el Estado Parte, como interesado, prohibirá dicho cultivo, por lo que se puede sobrentender que si el Estado no considera la prohibición como la única forma de cumplir con la Convención, no está obligado a prohibir, solamente a tomar las medidas necesarias de control, fiscalización y sanción en caso de que esta se haga en forma ilegal. Establece entonces que un Estado Parte que prohíba el cultivo de la adormidera o de la planta del cannabis tomará las medidas apropiadas para secuestrar

cualquier planta ilícitamente cultivada y destruirla, pero se resalta la última frase del artículo que exceptúa las pequeñas cantidades requeridas por el Estado para propósitos científicos o de investigación. Incluso, la convención hace un enunciado a través de todo su texto, en relación a la importancia de que los Estados Parte tomen medidas para garantizar las existencias o producción de cannabis, hoja de coca, u otros, que sean necesarios para suplir la demanda de este tipo de drogas en el ámbito médico y científico. Incluso, en relación a la cannabis, en el artículo 28, la Convención establece que un Estado Parte puede permitir el cultivo de la planta para producir cannabis o resina de cannabis... por lo que la normativa no se aplicará en el caso concreto de que dicha planta sea cultivada para fines industriales (fibra y semillas) u hortícolas.

El artículo 29 hace referencia a la fabricación y solamente establece como requisito que las Partes exijan que se realice bajo el régimen de licencias, con lo cual se evidencia que la pueden realizar incluso empresas privadas, y no solamente el Estado. Lo mismo establece el artículo 30 en cuanto al comercio y distribución nacional, los cuales se harán con las licencias respectivas y si estos se hacen a nivel internacional, se deberá cumplir con los requisitos

del artículo 31 de la Convención en cuanto al cumplimiento de las leyes y reglamentos del país o territorio al que se exporte.

El artículo 33 es importante, tomando en cuenta que hoy en día la mayor parte de las condenas relacionadas a las drogas son por el delito de posesión y consumo, no por tráfico o producción. Este artículo establece que "Las Partes solo permitirán la posesión de estupefacientes con autorización legal" (Convención, 1961), con lo cual se autoriza al Estado emitir licencias de posesión de acuerdo a esta Convención. Y en cuanto al uso indebido de estupefacientes se establece, en el artículo 38, que solamente "Las Partes prestarán atención especial a la prevención del uso indebido de estupefacientes y a la pronta identificación, tratamiento, educación, postratamiento, rehabilitación y readaptación social de las personas afectadas...", adoptando las medidas "posibles" para el efecto. En esta Convención no se habla de prohibir o penalizar el consumo sino más bien de prevenir el uso indebido, por lo que este texto legal puede usarse como base para las propuestas de cambios. En este sentido, y basado en esta Convención, Guatemala solamente tendría que hacer una reforma legal a la Ley contra la Narcoactividad, eliminando las penas de cárcel como castigo a la posesión y el consumo, especialmente en el caso de la marihuana.

Cabe mencionar que en la Convención de 1961 solamente el artículo 35 hace referencia a la lucha contra el tráfico ilícito pero siempre se mantiene el principio de que la coordinación o cualquier acción que se tome en esta materia debe hacerse tomando en cuenta los regímenes constitucional, legal y administrativo del Estado Parte involucrado.

El Convenio Sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 es un tratado internacional que amplía el ámbito de la Convención de 1961; tiene el mismo espíritu de preocupación por la salud pública y la moral de la humanidad, tal y como se estableció en dicho documento, solamente que, en este texto legal, se hace referencia a un nuevo cuerpo de "drogas", incorporando las sustancias sicotrópicas a las listas de drogas ilícitas, si no cuentan con autorización, control y fiscalización estatal. De hecho, se mantiene en su preámbulo y en su redacción la preocupación porque se garanticen las existencias de estos productos para fines médicos y científicos y denomina a esta oferta como "indispensable", por lo que no debe restringirse "indebidamente" su disponibilidad para dichos fines.

Al hacer una revisión de los artículos más pertinentes al presente análisis, se puede destacar el artículo 5 que establece la limitación de la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, las

existencias, el comercio, el uso y la posesión de las sustancias de las listas II, III para fines médicos y científicos, y deja en libertad a los Estados parte para que realicen dicho control por los medios que estimen apropiados y plantea que "Es deseable que las Partes no permitan la posesión de las sustancias de las listas II, III y IV si no es con autorización legal" (Convenio, 1971). Es importante resaltar que hasta el lenguaje utilizado en esta Convención es distinto al empleado en la Convención de 1988, ya que no hay imperativos legales sino que se trata siempre de respetar la autonomía y soberanía de los Estados.

Por otra parte, al establecer que los Estados deben prohibir ciertas drogas producidas a partir de las sustancias de la Lista I, queda abierta la posibilidad de producirlas para fines médicos y científicos muy bien definidos, siempre y cuando se haga bajo la responsabilidad de personas debidamente autorizadas y con la supervisión de las entidades nombradas por los gobiernos para tal fin. Esto mismo es aplicable para el comercio y distribución de dichas sustancias.

Esto abre otro espacio para que un Estado Parte pueda controlar y fiscalizar, sin necesidad de penalizar, toda actividad relacionada con las drogas tomando en cuenta que debe establecer los procedimientos y requisitos establecidos en la

Convención para el otorgamiento de licencias para la fabricación, el comercio (incluido el comercio de exportación e importación) y la distribución de las sustancias incluidas en las listas II, III y IV (artículo 8); crear los registros respectivos (artículo 11) de productores, comercializadores, distribuidores e incluso de consumidores y cumplir con el artículo 12 con relación al comercio internacional de dichas sustancias. Los artículos 20 y 21 regulan las medidas contra el uso indebido de la misma manera que en la Convención de 1961.

Esta Convención incorpora en su artículo 22 un acápite sobre "Disposiciones Penales", lo cual todavía no existía en el texto de 1961. Sin embargo, el espíritu de respeto a la soberanía nacional de los Estados se mantiene al establecer que:

A reserva de lo dispuesto en su Constitución, cada una de las Partes considerará como delito, si se comete intencionalmente, todo acto contrario a cualquier ley o reglamento que se adopte en cumplimiento de las obligaciones impuestas por este Convenio y dispondrá lo necesario para que los delitos graves sean sancionados en forma adecuada, especialmente con penas de prisión u otras penas de privación de libertad. No obstante, cuando las personas que hagan uso indebido de sustancias

sicotrópicas hayan cometido esos delitos, las Partes podrán, en vez de declararlas culpables o de sancionarlas penalmente, o, además de sancionarlas, someterlas a medidas de tratamiento, educación, pos tratamiento, rehabilitación y readaptación social, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 20 [...] (Convenio, 1971)

En este artículo se hace referencia a los actos contrarios a la Convención y normas nacionales creados para el efecto, por lo que se mantiene la posibilidad de producción, comercio y uso legal de sustancias sicotrópicas para fines médicos y científicos. Plantea la sanción a los delitos "graves", por lo cual se puede presumir que el consumo personal, o incluso la toxicomanía, por ejemplo, no son considerados como delitos "graves". Establece la posibilidad de buscar alternativas a las penas de prisión para aquellas personas que hayan cometido delitos (graves) bajo el efecto de dichas drogas, por lo que se infiere que el simple uso no debería ser considerado un delito en sí mismo.

Debe citarse también como referencia el artículo 30 con relación a las enmiendas que, en su parte conducente, establece: "Cualquiera de las Partes podrá proponer una enmienda a este Convenio. El texto de cualquier enmienda así propuesta

y los motivos de la misma serán comunicados al secretario general quien, a su vez, los comunicará a las Partes y al Consejo [...]” (Convenio, 1971) El procedimiento establecido es el mismo que en la Convención de 1961 sobre estupefacientes e incluso muy similar al de la Convención de 1988, con la diferencia de que en esta última se establece que cuando una propuesta de enmienda haya sido rechazada por alguna de las Partes, el secretario general consultará con las Partes y, solamente si “la mayoría de ellas lo solicita”, someterá la cuestión a la consideración del Consejo (ECOSOC), pudiendo este convocar o no una conferencia para el efecto, de conformidad con el párrafo 4 del artículo 62 de la Carta de las Naciones Unidas; esto evidencia un cambio en el espíritu de la Convención en materia de drogas, porque pone una “dificultad” para que se llegue a conocer y discutir una propuesta de modificación en una conferencia convocada para el efecto. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que las tres convenciones están vigentes en la actualidad; que ninguna de ellas ha venido a suprimir o modificar la anterior y por lo tanto, al presentar propuesta de modificación, no debe presentarse como un solo proyecto sino, debe presentarse como modificaciones específicas a cada una de las Convenciones, de acuerdo al procedimiento establecido para cada una de ellas, ya que lo establecido en

la Convención de 1988 rige solamente para esta.

De hecho, en la Convención de 1988 en su artículo 25 se establece que la misma no tiene efectos derogatorios con respecto de anteriores derechos y obligaciones convencionales y dice que: “Las disposiciones de la presente Convención serán sin perjuicio de los derechos y obligaciones que incumben a las Partes en la presente Convención en virtud de la Convención de 1961, en su forma enmendada y del Convenio de 1971.”

En la Convención de Las Naciones Unidas Contra El Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, realizada en 1988, se pone en evidencia la visión prohibicionista y punitiva que empezó a imperar en el mundo desde ese año. Sobresale en su texto la preocupación por el tráfico ilícito, así como el vínculo que pueda tener con otras actividades delictivas y el hecho de que el mismo genere considerables rendimientos financieros que permitan a las organizaciones delictivas transnacionales invadir, contaminar y corromper las estructuras sociales e incluso infiltrarse en la administración pública, en las actividades comerciales y financieras lícitas y en la sociedad en todos sus niveles.

Su preámbulo es categórico al decir en su parte pertinente:

Las Partes en la presente Convención, profundamente preocupadas por la magnitud y la tendencia creciente de la producción, la demanda y el tráfico ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, que representan una grave amenaza para la salud y el bienestar de los seres humanos y menoscaban las bases económicas, culturales y políticas de la sociedad [...] Profundamente preocupadas asimismo por la sostenida y creciente penetración del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas en los diversos grupos sociales y, particularmente, por la utilización de niños en muchas partes del mundo como mercado de consumo y como instrumentos para la producción, la distribución y el comercio ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, lo que entraña un peligro de gravedad incalculable... Reconociendo los vínculos que existen entre el tráfico ilícito y otras actividades delictivas organizadas y relacionadas con él, que socavan las economías lícitas y amenazan la estabilidad, la seguridad y la soberanía de los Estados...

Continúa:

[...] Reconociendo también que el tráfico ilícito es una actividad delictiva internacional cuya supresión exige urgente atención y la más alta prioridad,[...]

Reafirmando los principios rectores de los tratados vigentes sobre fiscalización de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y el sistema de fiscalización que establecen,[...] Reconociendo la necesidad de fortalecer y complementar las medidas previstas en la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, en esa Convención enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes y en el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, con el fin de enfrentarse a la magnitud y difusión del tráfico ilícito y sus graves consecuencias,... Deseosas de concertar una convención internacional que sea un instrumento completo, eficaz y operativo, específicamente dirigido contra el tráfico ilícito, en la que se tomen en cuenta los diversos aspectos del problema en su conjunto, en particular los que no estén previstos en los tratados vigentes en la esfera de los estupefacientes y sustancias sicotrópicas, (Convención, 1988).

Al analizar el presente texto del preámbulo de dicha Convención, se pueden extraer elementos importantes no solo para la reflexión sobre las diferencias en las visiones que fundamentan el tratamiento del tema de las drogas sino más bien para fundamentar una nueva propuesta de políticas públicas en esta materia a nivel tanto nacional como internacional. Queda evidenciado

que el objetivo de esta convención es combatir el tráfico ilícito de drogas calificadas como ilegales, lo cual da origen a otra serie de delitos que socavan las sociedades.

Sin embargo, hay un elemento a tomar en cuenta, y es dicha Convención califica al tráfico ilícito como una grave amenaza a la sociedad, pero no a las drogas en sí mismas, debido a que busca el irrestricto respeto al espíritu de las convenciones anteriores sobre transporte, comercio, producción y uso lícito de las drogas contenidas en las listas respectivas. Es importante señalar, además, que 27 años después, está comprobado que el objetivo de "suprimir" el tráfico ilícito establecido en esta Convención es prácticamente imposible, por lo que es necesario buscar soluciones alternativas a las que se han impulsado desde su vigencia.

El segundo elemento a resaltar es que reafirma los principios rectores de las Convenciones anteriores (1961 y 1971) y plantea la conveniencia de "complementar" y no suprimir o modificar las Convenciones ya citadas. Esto es esencial porque significa que esta Convención no es superior o no viene a suplantar las anteriores, lo cual abre una ventana de oportunidad para poder fundamentar cualquier política en los tres documentos y no solo en esta última fundamentada en principios punitivos y no preventivos.

El artículo 2 refuerza esta posición al establecer los alcances de la Convención con el propósito de promover la cooperación entre las Partes para enfrentar los aspectos del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas que afecten el ámbito internacional, pudiendo las Partes adoptar las medidas necesarias, comprendidas en el orden legislativo y administrativo, de conformidad con los respectivos ordenamientos jurídicos nacionales. Podemos entonces inferir que es posible entonces la producción, comercialización o uso si esto se realiza sin afectar el ámbito internacional. Sin embargo, es recomendable que se realice un análisis más detallado en relación a qué aspectos del tráfico ilícito son los que afectan el ámbito internacional.

En la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, 1988, en su artículo 3, numerales 1 y 4 se establece que

1. Cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales en su derecho interno, cuando se cometan intencionalmente:

a) i) La producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la oferta, la oferta para la venta, la distribución, la venta, la entrega en cualesquiera condiciones, el corretaje, el envío, el envío en tránsito, el transporte,



la importación o la exportación de cualquier estupefaciente o sustancia sicotrópica en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961, en la Convención de 1961 en su forma enmendada o en el Convenio de 1971.

4. a) Cada una de las Partes dispondrá que por la comisión de los delitos tipificados de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo se apliquen sanciones proporcionadas a la gravedad de esos delitos, tales como la pena de prisión u otras formas de privación de libertad, las sanciones pecuniarias y el decomiso.

c) No obstante lo dispuesto en los incisos anteriores, en los casos apropiados de infracciones de carácter leve, las Partes podrán sustituir la declaración de culpabilidad o la condena por la aplicación de otras medidas tales como las de educación, rehabilitación o reinserción social, así como, cuando el delincuente sea un toxicómano, de tratamiento y postratamiento.

Si bien es cierto que se establece que los Estados Parte deberán tomar las medidas necesarias para tipificar como delitos las actividades descritas en el artículo 3 de la Convención, debe comentarse que no establecen las penas que debe contemplarse para cada una de las actividades a tipificar como los delitos, por lo que queda a discreción de los estados establecer las penas para cada delito, incluso cada Estado tiene la discrecionalidad de establecer medidas alternativas a las penas de prisión, especialmente

en los delitos considerados como "leves" (posesión, posesión para el consumo, etc.) Es de resaltar que en esta Convención, no aparece la posesión ni el consumo como parte de las acciones a regular por la misma, ya que estos estaban regulados por las Convenciones Internacionales anteriores (1961 y 1971).

El otro elemento que sobresale en esta Convención es el tema de los decomisos de los cargamentos de drogas y de los bienes y recursos utilizados para la comisión de los delitos que hayan sido obtenidos por las actividades delictivas y, en especial, derivadas del tráfico ilícito de drogas. Esta materia es objeto de una regulación bastante amplia, y está descrita desde el artículo 5.

Se establece que las partes controlen y fiscalicen a las personas y empresas que se dediquen a la fabricación o la distribución de determinadas sustancias, incluso las contenidas en las Convenciones anteriores o aquellas nuevas drogas que se detecten y controlen bajo licencias la fabricación o distribución de las mismas, (art. 12). Esto evidencia que no toda la producción, comercio o distribución de drogas es considerada ilícita.

En esta misma lógica, se establecen las medidas que los Estados deberán impulsar para erradicar el cultivo ilícito de plantas de las que se extraen estupefacientes y para eliminar la demanda ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas (artículo 14). Se hace hincapié en el uso de la palabra "ilícita" por lo que se sobreentiende que puede existir -con los debidos

controles y fiscalización- un cultivo y una demanda o distribución "lícita".

Del análisis de las tres Convenciones internacionales de la Organización de Naciones Unidas, ONU, se puede destacar algunos aspectos esenciales para la elaboración de una propuesta de nuevas políticas públicas que regulen el tema relacionado con las drogas, a nivel nacional e internacional. Es necesario cambiar la visión punitiva de la Convención de 1988 que no solo silenció el tema de la drogas como un tema de salud pública sino que planteó el tema del tráfico ilícito de drogas como el único problema a combatir, con lo cual se desató la denominada "guerra contra las drogas" que ha provocado más daños que beneficios. Debe rescatarse además, el principio de la soberanía de los Estados Parte, ya que las mismas Convenciones admiten que los Estados tienen discrecionalidad para regular la materia y -tal y como se ha visto alrededor del mundo- se aceptan ciertos matices a las decisiones nacionales en esta materia.

Utilizando los argumentos de la discrecionalidad nacional, la soberanía estatal de las Partes y la posibilidad de que las convenciones permitan la producción, comercialización, distribución e, incluso, el uso y consumo de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, bajo estricta supervisión y autorización del Estado, se puede promover una iniciativa de ley para regular la producción, comercialización, uso, consumo y transporte lícito de estupefacientes y sustancias naturales o sintéticas para usos medicinales y científicos, que incluya reformas a la Ley de

Narcoactividad actual (para no derogarla), en el sentido de clarificar la proporcionalidad de las penas en relación a la gravedad de los delitos y para regular esta materia a nivel nacional, cumpliendo así con las disposiciones de las Convenciones, que en su caso, promueven que los Estados controlen y sancionen las actividades ilícitas en relación a las drogas.

En este sentido, se debe tomar como ejemplo, para justificar la posición de Guatemala y la Región SICA, a aquellos países desarrollados que permiten dichas actividades, y que incluso están ya patentando las diversas cepas de cannabis y otras drogas por parte del propio gobierno, como es el caso del gobierno de los Estados Unidos de América.

Deben tomarse como ejemplo aquellos Estados que están intentando poner en práctica alternativas como es el caso de Uruguay que ya plantea un antecedente sobre la despenalización del consumo del cannabis, permitiendo el consumo y la compra en lugares autorizados. De esta iniciativa del Uruguay se puede resaltar un nuevo término en relación a esta materia que debería ser el referente en las propuestas futuras, utilizando "regulación responsable del mercado", en lugar de despenalización o legalización, ya que no se está promoviendo, en este momento, ninguna de las dos cosas. También tomar como ejemplo de análisis la realidad europea, que está ya aplicando modelos de "despenalización" en estados como Portugal y Holanda. Por último, y como un argumento muy sólido en relación a los Estados Unidos

de América, el propio caso de las legislaciones y despenalizaciones que están decretando los Estados dentro del mismo país.

Por último, consideramos oportuno presentar las propuestas planteadas a nivel internacional en los artículos 30 y 31 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969, con relación a la interpretación y aplicación de los tratados en materia de las drogas.

30. Aplicación de tratados sucesivos concernientes a la misma materia.

1) Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas, los derechos y las obligaciones de los Estados partes en tratados sucesivos concernientes a la misma materia se determinarán conforme a los párrafos siguientes.

2) Cuando un tratado especifique que está subordinado a un tratado anterior o posterior o que no debe ser considerado incompatible con ese otro tratado prevalecerán las disposiciones de este último.

3) Cuando todas las partes en el tratado anterior sean también partes en el tratado posterior, pero el tratado anterior no quede terminado ni su aplicación suspendida conforme al artículo 59, el tratado anterior se aplicará únicamente en la medida en que sus disposiciones sean compatibles con las del tratado posterior.

En la sección 3, esta Convención sigue exponiendo:

31. Regla general de interpretación.

1) Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin.

2) Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:

a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado:

b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado; [...]

Recomendaciones para una nueva política nacional e internacional para enfrentar los temas relacionados con las drogas:

1. Una nueva política pública en materia de drogas debe basarse en las Convenciones de 1961 y 1971 que tienen un enfoque de salud pública y derechos humanos.
2. Deben reformarse las políticas públicas nacionales sin necesidad de introducir modificaciones en

- las convenciones, ya que las mismas reconocen la soberanía nacional, y permiten que los Estados promuevan la forma en la cual pueden cumplir con las obligaciones establecidas en los acuerdos.
3. Al presentar modificaciones, debe hacerse en forma específica en relación a la Convención respectiva y no de manera general, para que le sea aplicable los procedimientos de reforma de cada Convención.
 4. Es necesaria una regulación de la producción, distribución y comercialización de la materia prima, y para la producción de estupefacientes.
 5. Deben promoverse cambios en la política de drogas, para que después sea más viable la aceptación de las enmiendas y modificaciones a las convenciones.
 6. El artículo 33 de la Convención de 1961 no trata de prohibir o penalizar la posesión o el consumo sino prevenir el uso indebido, por lo que este texto legal puede usarse como base para las propuestas de cambios.
 7. La región del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) debe intentar ocupar un puesto en la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), argumentando la posición geográfica de la región como lugar de tránsito.
 8. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 del Convenio de 1971 el cual hace relación a que en vez de sancionar penalmente, o, además de sancionar a las personas que hagan uso indebido de las sustancias catalogadas como ilegales, el estado debe someterlas a medidas de tratamiento, educación, postratamiento, rehabilitación y readaptación social.
 9. Establecer "recompensas" por la entrega de la droga ilícita y la compra de la cocaína por parte del Estado sin ninguna responsabilidad penal, para tratar de frenar el tráfico. Para que a su vez el Estado la venda en establecimientos autorizados y controlados o incluso se le venda a los Estados Unidos si quieren destruirla y así reducir la venta de droga en la calle.
 10. Fortalecer las estructuras estatales de aduanas, puertos y aeropuertos, para fiscalizar el tránsito lícito y el ilícito.
 11. Debe empezar a utilizarse el término de "regulación responsable del mercado", tal y como lo establecieron los estudios y la ley vigente en Uruguay.
 12. Promover la participación de algún representante en forma directa ante la Comisión de estupefacientes y Comisión de prevención del delito y Justicia penal, para tener mayor injerencia en las decisiones internacionales, además del

representante permanente ante la ONUDD en Viena, Austria.

13. Tomar los ejemplos de los Estados que están impulsando acciones alternativas a la aproximación punitiva, en especial y como un argumento muy sólido en relación a los Estados Unidos de América, el propio caso de las legislaciones y despenalizaciones que están decretando los Estados dentro del mismo país.
14. La Organización Mundial de la Salud puede aportar datos científicos para justificar –entre otras cosas- que se eliminen de las listas a las materias primas naturales (plantas).
15. Como parte de la estrategia para una nueva política exterior, la *Comisión de Estupefacientes del Consejo Económico y Social de la O.N.U debe opinar sobre los diversos aspectos de la problemática para que se busque la mejor forma de lograr los objetivos de las Convenciones. (artículo 21 de la Convención de 1988).*

Referencias

Acuerdo de Paz Firme y Duradera de Esquipulas II. Antigua Guatemala, (1987).

Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias Sicotrópicas, Organización de Naciones Unidas, (1988).

Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados, Organización de Naciones Unidas, (1969).

Convención Única de 1961 sobre estupefacientes, Organización de Naciones Unidas, 1961.

Convenio sobre sustancias Sicotrópicas de 1971, Organización de Naciones Unidas (1961).

Feilding, Amanda; Giacomello, Corina (2013). *Caminos para la reforma. Propuestas de opciones de políticas de drogas alternativas en Guatemala.* Beckley Foundation.

Garat, Guillermo (2015). *El camino. Cómo se reguló el cannabis en Uruguay, según sus actores políticos y sociales.* Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung; Junta Nacional de Drogas.

Global Commission on Drug Policy (2014). *Asumiendo el control Caminos hacia políticas de drogas eficaces.* Recuperado en: <http://www.gcdpsummary2014.com/bienvenidos/#foreword-from-the-chair-es>

Jiménez, Vicente (2014). El fracaso de la prohibición. Líderes internacionales piden la despenalización de las drogas. En: *El País.* 9 sept. 2014. Recuperado en: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/09/08/actualidad/1410189582_768906.html

Jiménez, Vicente (2014). El fracaso de la prohibición. Líderes internacionales piden la despenalización de las drogas. En: *El País.* 9 sept. 2014. Recuperado en: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/09/08/actualidad/1410189582_768906.html

Kruijt, Dirk (2014). *Drogas, democracia y seguridad, los retos de la despenalización.* Guatemala: Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria.

LA AMAPOLA

Jean Pierre Devaux Silva¹

Desde febrero de 2012, el Gobierno de Guatemala, bajo el liderazgo del entonces presidente Otto Fernando Pérez Molina, ha mantenido un debate internacional en cuanto a la discusión que permita la reforma de la política de drogas al anunciar que *"explora"* la posibilidad de regularizar la siembra de amapola, para que lícitamente pueda destinarse a fines médicos de acuerdo a la necesidad del bienestar público y el derecho a la salud. En declaraciones del ex mandatario en 2013: *"Estamos explorando las capacidades que podríamos tener para una siembra controlada. Esto lo que quiere decir es que se sepa exactamente qué extensiones son las que se están sembrando, cuál sería la producción y que esa venta también sería controlada, y especialmente para usos medicinales"*. (Contreras, 17 de diciembre de 2013). El exmandatario explicó que esa posibilidad formaba

parte de *"nuevas rutas"* que su Gobierno analizaba para enfrentar el problema del narcotráfico. Pareciera ser que Pérez Molina, para el caso de la amapola, estuvo dispuesto a seguir los pasos del presidente uruguayo, José Mujica, que en solitario, impulsó con grandes resultados, la aprobación de la despenalización del cultivo, distribución, venta y consumo de la marihuana.

Es así que el 31 de enero de 2014, el entonces presidente de Guatemala, instauró la Comisión Nacional de la Política de Drogas con el objetivo de que esta formulara propuestas de políticas públicas con transversalidad en cuanto a que fuese integral, multidisciplinaria y conforme a los Derechos Humanos y todas aquellas libertades fundamentales permitidas en el marco del sistema prohibicionista que tiendan a eliminar la oferta, así como la demanda de drogas. Es así que aún está pendiente de oficializarse el último informe de la Comisión en el que se encuentran, en su versión preliminar, muchos aspectos relativos a políticas en materia de drogas, incluida la producción de amapola en el país.

En el contexto nacional, es importante indicar que en Guatemala, cada año (ciclo de producción de la amapola), cientos sino miles de campesinos y pequeños agricultores

¹ Licenciado en Comercio Internacional (Universidad Mariano Gálvez) y Magister en Relaciones Internacionales por la Universidad Rafael Landívar.

pobres de las zonas del noroeste de país, colindante con México, se dedican a la siembra de amapola en grandes extensiones de terrenos comunitarios, materia prima de la que derivan el opio y la heroína. Sin embargo lo relativo a la extensión de terrenos dedicada a este cultivo aún queda en incertidumbre debido en gran parte a la poca información y control de las autoridades nacionales, aunque tal vez se puede aceptar el que no hemos rebasado las 1,000 hectáreas ya que a la fecha no hemos sido declarados o considerados como país productor de amapola por las instancias internacionales.

La producción ilícita de amapola, según las autoridades guatemaltecas, es propiciada por narcotraficantes mexicanos quienes pagan altos réditos a los campesinos por las cosechas de esta planta, lógicamente muy superiores a los que pudieran obtener por cualquier otro tipo de cultivo tradicional (según cifras estimativas 14 veces superiores). La idea de la propuesta, lanzada por el gobierno del general retirado y presidente Otto Pérez Molina en 2012, puede ser bien recibida al considerar y dedicar esa producción en beneficio de los connacionales por una producción lícita y con un destino loable como lo es el de la salud; con ello se estaría convirtiendo esa producción, actualmente fuera del contexto legal,

en una de desarrollo económico, social y comunitaria, lo que a su vez tendería a desfavorecer el crimen organizado y sobre todo el control de narcotraficantes extranjeros en el país.

Es importante también resaltar que la producción lícita conlleva una serie de estrictos controles locales e internacionales; sin embargo, su utilización se destina, en su mayoría por grandes farmacéuticas, hacia países desarrollados, como Estados Unidos, Japón y algunos de Europa, por sus altos precios de venta.

La experiencia de otros países puede hacer viable la propuesta nacional de producir lícitamente amapola en Guatemala y de ellos aprender los procesos y administración de la planta como tal y sobre todo de sus derivados. Pero para ello aún existen muchos factores que quedan pendientes de concretar y resolver tanto a nivel nacional como internacional. Para hacer de la producción ilícita de la amapola una actividad legalizada, además de la voluntad política y una empresa farmacéutica interesada en el proyecto, haría falta mucho lobby por hacer, aspecto importante del cual Guatemala parece no tener mucha experiencia ni capacidad. Sin embargo, un primer escenario podría ser el de destinar la producción y



procesamiento al comercio interno (lo cual no se prohíbe en los acuerdos internacionales) mediante incentivos a empresas nacionales que quisieran participar o estuvieran interesadas en la producción de derivados de la amapola, en un primer momento a nivel y local y luego seguir avanzando hacia una comercialización externa, coordinando esfuerzos que tiendan al desarrollo económico y social del país. Los escenarios que se presentan no son fáciles, pero un buen equipo interinstitucional de trabajo, acompañado por la sociedad civil y otros actores, podría despertar el interés de las empresas monopolísticas para llevar a cabo esta producción y asentarse en nuestro país con inversiones prometedoras, las cuales, a su vez, busquen favorecer el bienestar público mediante la elaboración de sustancias, como la morfina, por ejemplo, para brindar atención al "dolor" de enfermos terminales, ya que los llamados opiáceos (derivados naturales y semisintéticos de la morfina) son totalmente legales y aceptados por las convenciones internacionales a las que se ha adherido Guatemala.

En términos concretos, el cultivo legalizado del opio está regulado por la Convención Única sobre Estupefacientes de las Naciones Unidas, así como por otros tratados y

es de específico control y supervisión estricta de cada país que lo produce.

En cuanto al comercio mundial del opio, este fue regularizado tras el descubrimiento, en 1930 de que una gran red que lo exportaba e importaba de manera ilegal (mercado negro) a distintos países, aunque siempre a partir del cultivo legal.

En la actualidad, según Fielding y Giacomello (2013), "la amapola es cultivada legalmente en 18 países: los cinco productores principales son Australia, la India², Francia³, Turquía, y Hungría. Los demás son (en orden alfabético) Alemania, Austria, China, Eslovaquia, España⁴, Japón, Macedonia, Nueva Zelanda, Los Países Bajos, Polonia, el Reino Unido, Rumania y Ucrania. Los cultivos ilícitos se concentran en Afganistán Myanmar, México, la

2 Este país es el mayor productor legal en la escala mundial, además de ser el único país que produce opio a la manera tradicional, es decir, mediante la incisión en la planta.

3 A través de su compañía Francopia, la cual produce alrededor del 25 % de la demanda mundial, con una producción en lista de 21 productos derivados de los alcaloides y otros ingredientes activos del opio y con una venta que sobrepasa los 60 millones de Euros. La distribución de sus productos se realiza en más de 80 países alrededor del mundo.

4 Se estima que unas 12 000 hectáreas son cultivadas en este país. España cuenta con la primera autorización para la fabricación de alcaloides derivados del opio, misma que se otorgó en 1934 a la fábrica de productos químicos y farmacéuticos Abelló. Posteriormente (en los 70) se constituyó Alcaliber, empresa que controla el mercado actual de la producción española. El 93 % de la producción de esta compañía se destina a 67 países.

República Democrática Popular Lao, Colombia y unos cuantos otros países”, (p. 16). Todos estos países gozan de una autorización legal para la producción y cultivo de la amapola, y para su posterior tratamiento, lo cual les permite la extracción de los principales ingredientes activos.

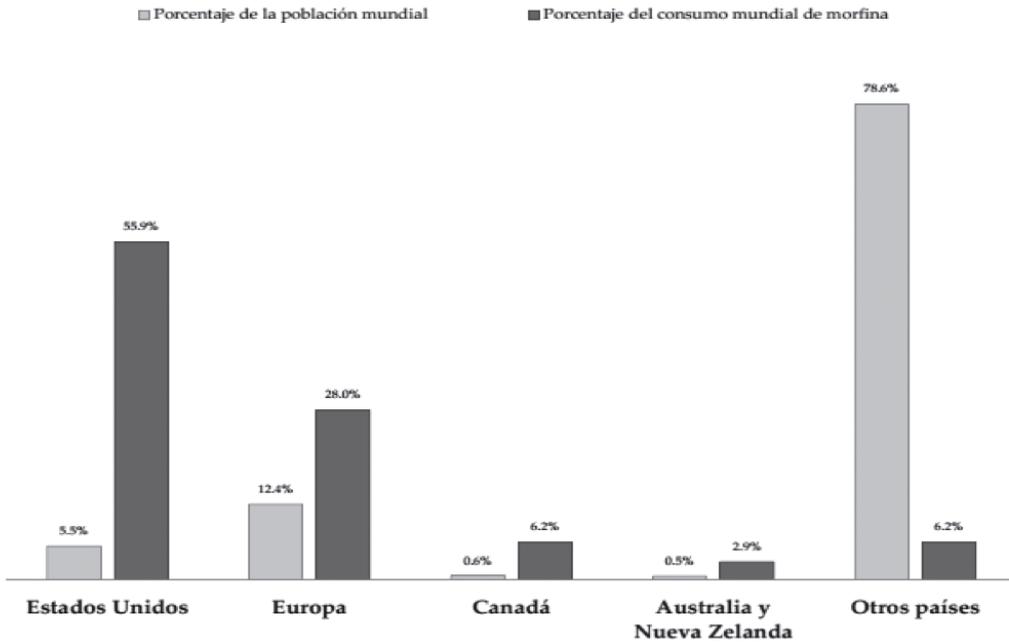
Como principales productores de manera lícita podemos citar a Australia, la India, Francia, Turquía, Serbia, Hungría y España, concentrándose la mayor proporción de este cultivo en el sur de la Península Ibérica.

A pesar de ciertos aspectos que permitan regular la producción de la amapola y tratamiento de sus derivados, es importante indicar en este apartado que los países del Sudeste Asiático son los mayores productores de opio para la exportación en forma de heroína a nivel mundial, abarcando las $\frac{3}{4}$ partes de la producción mundial Afganistán (misma fuente citada –última- en párrafo anterior). Las intenciones de Naciones Unidas y del mismo gobierno afgano son las de poder hacer lícita esta producción otorgando licencias a los cultivadores afganos y que con ello se permita la exportación legal; sin embargo aún continúan las antiguas prácticas internacionales de combate a través de la quema o destrucción

de granjas por parte de las fuerzas militares y/o policiales.

El consumo global total de los opioides lícitos ha crecido notablemente desde mediados de los 80, justo en el momento en el que la Organización Mundial de la Salud –OMS- estableció la “Escalera Analgésica” para contrarrestar los dolores provocados por enfermedades terminales como el cáncer. Sin embargo, este crecimiento no se dio de manera generalizada para combatir el dolor, más bien se dio principalmente en países industrializados con capacidad de pago (lo que hace referencia directa al costo de estos productos, con poco acceso a para países en desarrollo o menos adelantados). Más del 90 % del consumo o demanda de estos productos analgésicos derivados del opio se realiza en países como Estados Unidos, Canadá, Australia, Alemania, Nueva Zelanda y otros del bloque europeo. Es importante destacar que con respecto a la demanda de estos productos, corresponde a los Estados Unidos atribuirse nuevamente como el mayor consumidor de productos farmacéuticos de opiáceas, lo que denota la necesidad de cubrir, económicamente hablando, un mercado con poder adquisitivo y con alta demanda.

CONSUMO DE MORFINA, 2009



Fuente: OMS (2001). *Ensuring balance in national policies on controlled substances. Guidance for availability and accessibility of controlled medicines*, citado por Fielding y Giacomello (2013), p. 15.

La intervención internacional respecto a los estupefacientes y sustancias psicotrópicas se registra desde principios del siglo XX. La más alta preocupación de ese entonces se dio por la alta tasa de consumo de opio y por las relativas y poco conocidas consecuencias del consumo de drogas sobre la salud. Varios países se reunieron por primera vez para discutir el problema de las drogas en la Comisión del Opio de Shanghái, en 1909.

Hasta aquella época, el opio se vendía principalmente por los ingleses como pago de productos, tomando el lugar de la plata, que ya era escasa en el comercio desde 1880. El opio era comprado, en general, en la India y vendido a China, llegando a representar una sexta parte de los recursos externos de Inglaterra. A partir de este comercio se creó una epidemia y las consecuencias perjudiciales para la salud de las personas comenzó a ser evidente: en 1906, alrededor de un cuarto de la población adulta masculina china

estaba dependiente del opio - lo que significó la mayor epidemia por el abuso de drogas enfrentado por un país en la historia.

Desde las primeras estrategias de control, a raíz de la diversificación de las drogas y el aumento de la capacidad de síntesis de narcóticos y sustancias psicotrópicas, ya en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas, los países firmaron las tres convenciones en materia de drogas que hoy componen el marco legal para todos los países signatarios.

La lucha contra las drogas y su prohibición mundial parecen haber fracasado, en cuanto al cumplimiento de los objetivos declarados desde su origen y por el efecto prohibitivo que generaron los incontrolables problemas sociales y de salud. Por ello es que, hoy por hoy, hay políticas alternativas en el contexto de la salud y la seguridad de comunidades⁵.

En el contexto internacional, dado el propósito de establecer

⁵ A este respecto, consultar el Informe de la Fundación Beckley para Guatemala (2014). *La guerra contra las drogas es un fracaso*. Ending de Drugs War (2014). *Asumiendo el Control: Caminos hacia Políticas de Drogas Eficaces*. Hugo Cabieses (2010) *Anatomía de un Fracaso Anunciado, caso Perú*. OPS-SSA-BMA (2010) *La Política de Drogas y el Bien Público*. OEA (2013). *El Problema de las Drogas en las Américas*. Todos estos, entre muchos otros artículos, documentos, informes etc.

un control asiduo de las drogas, se pueden definir dos objetivos básicos:

1. Asegurar el acceso a las drogas con fines científicos y medicinales (sobre todo para aliviar ciertos males y dolores extremos).
2. Prohibir el acceso a ciertas drogas para otros usos.

Estos dos objetivos, tanto el de luchar contra la producción ilícita de las drogas como el de proteger la 'salud y bienestar de la humanidad', han dado lugar, desde la década de 1960 y en repetidas ocasiones, a la intervención de diversos regímenes y a la implementación de políticas de seguridad y control. No obstante, dicho intervencionismo e implementación legal se han reducido básicamente a la persecución y posterior penalización de las personas que se ven involucradas en la producción, venta o consumo de drogas, dejando por un lado los aspectos estructurales y de fondo que causan dichos ilícitos.

Tras casi 56 años de este sistema fallido de penalización, actualmente abunda la evidencia que indica que no solo ha fracasado en el cumplimiento de sus propios objetivos, sino que generó graves problemas sociales y para la salud, en cuanto a alternativas

de su uso como propagación de enfermedades como el VIH. Anteponiendo la seguridad, la salud y sobre todo los Derechos Humanos, los gobiernos deben comprometerse en adoptar nuevos ejes de abordaje urgentemente.

Guatemala no ha sido la excepción al contexto internacional y ha abordado el tema como la mayoría de países miembros de las Naciones Unidas, respetando lo establecido en la legislación internacional en materia de la lucha contra las drogas, en total beneficio de algún fantasma que se ve favorecido por este sistema internacional.

Varios gobiernos locales y nacionales han comenzado a dar pasos audaces en cuanto a cambiar su visión del combate a las drogas, no solamente por los aspectos sociales y políticos que deben encararse y solucionarse, sino también por el contexto económico contaminado de los daños colaterales de esta guerra ajena que se está combatiendo.

Las tres convenciones de las Naciones Unidas sobre fiscalización de drogas son complementarias. La principal propuesta de las dos primeras es la sistematización de medidas de control internacional

para asegurar la disponibilidad de drogas y sustancias psicotrópicas para fines médicos y científicos, e impedir su distribución por medios ilícitos. También se incluyen medidas de carácter general sobre el tráfico y el abuso de drogas.

Las tres convenciones sobre el control de drogas de las Naciones Unidas se han enfocado desde un punto de vista prohibicionista, resultado de una ideología basada en una cruzada contra el uso recreativo de las drogas. De la estrategia orquestada por algún máximo interesado, podemos inferir que las tres convenciones son complementarias.

La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 (enmendada por el Protocolo de 1972) fue introducida como un sistema universal y substituyó los diversos tratados firmados hasta entonces; tiene como objetivo controlar (o combatir) el uso indebido de drogas mediante una acción internacional coordinada. Las dos figuras de intervención y control que trabajan en conjunto son:

1. Limitar la posesión, el uso, el intercambio, la distribución, la importación, la exportación, la fabricación y la producción de

drogas exclusivamente para fines médicos y científicos.

2. Luchar contra el tráfico de drogas mediante la cooperación internacional para disuadir y desalentar a los traficantes de drogas.

La Convención de 1961 prestaba especial atención a aquellos productos procedentes de plantas: opio-heroína, coca-cocaína y cannabis. En su texto se incluían cuatro listas anexadas de más de cien sustancias, clasificadas según varios grados de control.

El Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 surgió con la finalidad de establecer un sistema de fiscalización internacional de sustancias psicotrópicas y como una reacción a la expansión y a la diversificación y dispersión del uso indebido de drogas. La convención también ha establecido su control sobre las diversas formas de drogas sintéticas con base, por una parte, en el enorme potencial de crear dependencia, y en segundo lugar, en el poder terapéutico. Introdujo el control sobre el uso lícito de más de un centenar de drogas sicotrópicas - en su mayoría sintéticas - como las anfetaminas, el LSD, el éxtasis, el

Valium, etc. que también se dividen en cuatro listas.

El objetivo principal en estos dos primeros convenios era crear un código imponible de medidas de control aplicables internacionalmente y que permitiera garantizar la disponibilidad de estupefacientes y sustancias sicotrópicas para uso médico y científico y, a la vez, evitara su desviación a canales ilegales. Fue la Organización Mundial de la Salud (OMS) la responsable del asesoramiento médico y científico de todos los estupefacientes; también se encargó de aconsejar a la Comisión de Estupefacientes sobre la clasificación de estos en las diversas listas de los convenios.

Sin embargo, la existencia de estas dos Convenciones que de alguna manera permitieron el control deseado en su momento, no fue suficiente para detener la oferta de drogas (aunque este enfoque no basta por la ley de oferta y demanda) por lo que a nivel mundial se hace necesario enfrentar un nuevo problema como lo es el tráfico ilícito de las drogas.

La Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 fue un intento por alcanzar un equilibrio político

entre los países productores y los consumidores, dejando de enfocarse únicamente en los productores. Por consiguiente ya no se buscaba solamente la obligación de los países productores de suprimir la oferta ilícita, sino que también los países consumidores tendieran a disminuir la demanda de drogas. Para ese entonces, la mayor parte del cultivo y producción de drogas se concentrada en países en desarrollo, muchos situados en Asia y América del Sur, y el consumo en los países industrializados de Europa y América del Norte. La realidad ha variado desde entonces debido sobre todo al "boom" de estimulantes de tipo anfetamínico (EA), como el éxtasis, donde la producción como el consumo, aunque en menor proporción este último, se da tanto en el Norte como en el Sur.

En síntesis esta convención establece medidas integrales contra el narcotráfico, incluidos los métodos contra el blanqueo de capitales y el fortalecimiento del control de precursores químicos. También proporciona información para la cooperación internacional a través, por ejemplo, de la extradición de los traficantes de drogas, su transporte y procedimientos de transferencia.

En términos de la implementación y administración de estas convenciones de las Naciones Unidas, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) es prácticamente el único órgano de control a cargo. La Junta se compone de trece miembros: tres de ellos elegidos a partir de una lista de candidatos propuesta por la OMS y otros diez procedentes de una lista presentada por los diversos Estados.

La ejecución de las disposiciones de las convenciones referidas supra depende de cada una de las partes que lo han suscrito. Ello puede dar pie a distintas interpretaciones, pero permite que cada país desarrolle su propia política nacional sobre drogas. Sin embargo, esta libertad tiene sus límites. Por lo general, las convenciones necesitan de un fiel cumplimiento por parte de los firmantes. Dentro de ninguna de las convenciones se describe obligación formal alguna para penalizar el uso personal de drogas. Evidentemente, la trampa resulta en cuanto a la imposibilidad de consumir drogas sin cultivarlas o adquirirlas, acciones directamente penalizadas, y para ello la Convención de 1988 se encarga de enfatizar los aspectos relativos a todas las etapas previas al consumo.

En el contexto nacional, los marcos regulatorios existentes están de alguna muy estrecha forma, ligados e inspirados en la Convención Única de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes (1961), el Convenio Sobre sustancias Psicotrópicas de 1971 (y su protocolos de 1972) y la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988. Estos instrumentos, además de otra serie de protocolos y legislación internacional inherente al tema de las drogas y su carácter punitivo, han servido de base para el ordenamiento jurídico interno, para lo cual se establecieron:

1. La Ley Contra la Narcoactividad de 1992, (Decreto 48-92).
2. El Plan Nacional Antidrogas (1999-2003).
3. La Estrategia Nacional Contra las Drogas 2004-2008.
4. La Política Nacional Contra las Drogas y el Tráfico Ilícito de Drogas (2009).
5. Reglamento de la CCATID (decreto 95-2012), misma que se creaba desde la misma Ley Contra la Narcoactividad.

Existen igualmente algunos instrumentos bilaterales y/o regionales que forman parte de nuestro ordenamiento jurídico y que, como se verá, apuntan más al combate y erradicación de las drogas que a búsquedas alternativas de desarrollo económico legalizado. Entre estos podemos mencionar:

1. Acuerdo de Cooperación Regional para la Erradicación del Tráfico Ilícito de las Drogas, 1990.
2. Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas Suscrito entre las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá en 1993.
3. Convenio entre Centroamérica y República Dominicana para la Prevención y la Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y de Activos, Relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos, 1997.
4. Convenio para FY 1997, para la prevención del uso de narcóticos en Guatemala, con el Gobierno de los EEUU de América, 1999.

5. Convenio Centroamericano para la Prevención y la Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y de Activos, Relacionado con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos, 2002.
6. Convenio sobre Cooperación para el Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas y Delitos Conexos, Prevención al Consumo, Tratamiento y rehabilitación y Desarrollo Alternativo con el Gobierno de Colombia, 2006.

A pesar de que existen muchas otras leyes internas⁶ que pretenden combatir el narcotráfico en todas y cada una de sus actividades conexas, el paradigma predominante de los principios rectores de esta legislación interna gira en torno a su origen creacionista: *el prohibicionismo*, tendiente a criminalizar muchos de los aspectos relacionados a las drogas ilegales, de sus productores, comercializadores y usuarios. Es sabido que esta tendencia no es mera casualidad, y en gran medida

⁶ Dentro del marco de las convenciones internacionales indicadas en el apartado "1" *supra*, Guatemala promulgó la Ley contra la Delincuencia Organizada, vigente desde 2006, en atención a la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Transnacional del año 2000. En el marco de dichas convenciones, se han suscrito diversos convenios bilaterales de cooperación con los siguientes países: Cuba, Ecuador, España, Estados Unidos de Norte América, México, Nicaragua, Perú y Venezuela.

radica en las intenciones dictadas por Washington y para el caso de Guatemala con función de servir de combate geopolítico y geoestratégico fronterizos al sur de Estados Unidos, con lo que se hace énfasis en el conocido refrán "*Otros países ponen las drogas y Guatemala los muertos*", donde no basta con los traficantes muertos y demás compatriotas inocentes sino que incluso la misma ley de narcoactividad fija pena de muerte para el narcotráfico.

La actual política prohibicionista internacional contra las drogas es causa de severas violaciones a los derechos humanos a nivel mundial, lo que en Guatemala no es la excepción. El enfoque humanitario establece que se están erosionando muchas de las libertades civiles de las personas, así como las garantías de juicios justos, imponiendo penas poco equitativas, desproporcionadas y sobre todo "estigmáticas", particularmente en jóvenes, mujeres y algunas minorías étnicas, llegando incluso a imponer penas de muerte para alguna de sus tipificaciones.

Con lo anterior caemos al término legal y vulnerado de esta ley como lo es la proporcionalidad penal, es decir la relación que debe existir entre los daños ocasionados por diversos

delitos y las penas dispuestas por los legisladores. La desproporcionalidad es evidente cuando se comparan los delitos y penas aplicables a la narcoactividad y aquellas impuestas a otros daños causados por delitos (regularmente más graves a personas físicas y con mayor impacto social). Por ello, la proporcionalidad penal debe sujetarse a ese mismo principio, ya que de no hacerlo estaría violando los derechos humanos y por ende la esencia misma del Estado democrático de derecho.

La pobreza, la exclusión social, la falta de educación y conocimiento de las leyes y sus sanciones ponen en riesgo en nuestro país la libertad; en el caso concreto de la producción de amapola, se pone en peligro la libertad de muchos campesinos que solamente buscan su sustento diario, o bien que pueden verse forzados a una producción ilícita, con ello se erosiona la cohesión social, se recrudecen la exclusión, la violencia y el crimen organizado. Es obligación del Estado buscar alguna solución viable y legal a la producción de amapola, antes de aplicar penalmente sanciones desproporcionales y fuera del contexto de los DDHH.

Como veremos en los cuadros siguientes, las penas aplicables

en materia de drogas, incluida la producción de amapola, varían grandemente, sobre todo en sus penas mínimas, de aquellas que afectan física y directamente a la persona o bien a la sociedad, como el homicidio, la violación o el robo. Es importante indicar que los cuadros infra muestran lo establecido en la legislación nacional, sin embargo en muchos casos las penas y multas no se aplican, sobre todo en el caso de la siembra y cultivo de amapola, en donde se ven grandes extensiones de tierra erradicada por las autoridades, mas no se contabilizan arrestos ni juicios específicos a productores de las áreas comprendidas en Ixchiguan, Tajumulco y Sibinal, en San Marcos; y Posonicapa Grande, en Cuilco, Huehuetenango, según varios artículos de prensa en informes respectivos⁷.

Un pequeño análisis comparativo entre los delitos tipificados e inherentes al contexto de las drogas y otros delitos que tienen una importante gravedad e impacto social, tales como el homicidio, la violación y

⁷ Ver, por ejemplo, la publicación de Prensa Libre del 17 de julio de 2015: "Autoridades reportan erradicación millonaria de amapola y marihuana". O lo expuesto por la revista GTCIT, 2015: "Erradicación de plantas de marihuana y amapola"; al igual que el informe presentado por MINGOB, 2015: "Concluye segunda fase de erradicación de amapola en San Marcos", entre otros.

Penas establecidas por la Ley Contra la Narcoactividad

Delito	Penas
Tránsito internacional (art. 35).	Prisión de 12 a 20 años. Multa de Q50 000 a Q1 000 000
Siembra y cultivo (art. 36).	Prisión de 5 a 20 años. Multa de Q10 000 a Q100 000
Comercio, tráfico y almacenamiento ilícito (art. 38).	Prisión de 12 a 20 años. Multa de Q50 000 a Q1 000 000
Posesión para el consumo (art. 39).	Prisión de 4 meses a 2 años. Multa de Q200 a Q10 000
Promoción y fomento (art. 40).	Prisión de 6 a 10 años. Multa de Q10 000 a Q100 000
Facilitación de medios (art. 41).	Prisión de 5 a 10 años. Multa de Q10 000 a Q100 000
Alteración (art. 42).	Prisión de 4 meses a 2 años. Multa de Q200 a Q10 000
Expendio ilícito (art. 43).	Prisión de 3 a 5 años. Multa de Q2 000 a Q10 000
Receta o suministro (art. 44).	Prisión de 3 a 5 años. Multa de Q200 a Q10 000
Transacciones e inversiones ilícitas (art. 45).	Prisión de 6 a 20 años. Multa de Q50 000 a Q5 000 000
Asociaciones delictivas (art. 47).	Prisión de 6 a 10 años. Multa de Q1 500 a Q3 000
Procuración de impunidad o evasión (art. 48).	Prisión de 6 a 15 años. Multa de Q50 000 a Q1 300 000
Promoción o estímulo a la drogadicción (art. 49).	Prisión de 2 a 5 años. Multa de Q5 000 a Q100 000
Encubrimiento real (art. 50).	Prisión de 3 a 5 años. Multa de Q1 000 a Q100 000
Encubrimiento personal (art. 51).	Prisión de 2 a 5 años. Multa de Q1 000 a Q100 000
Delitos calificados por el resultado (muerte de una o más personas) (art. 52).	Penas de muerte o treinta años de prisión , en caso de muerte; en caso de lesiones graves o muy graves, la pena es de 12 a 20 años de prisión.

Penas establecidas al homicidio, la violación y el robo

Delito	Penas
Homicidio (art. 123).	Prisión de 15 a 40 años.
Violación (Art. 173). Reformado por el art. 28 de la Ley Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas.	Prisión de 8 a 12 años.
Robo (art. 251).	Prisión de 3 a 12 años.

el robo tipificados en el Código Penal, nos revelan la falta de aplicación en el principio de proporcionalidad indicado *supra*, superado con creces por la Ley Contra la Narcoactividad y que por el contrario los delitos como el homicidio, la violación y el robo, que producen un daño directo sobre bienes jurídicos protegidos (la vida, la integridad personal y libertad sexual y el patrimonio) son menos sancionatorios, esto sin incluir la excesiva discrecionalidad dejada a criterio de los jueces.

Las iniciativas para eliminar los cultivos ilícitos regularmente tienden a dirigirse a pequeños productores (aunque la erradicación en nuestro país no ha conllevado arrestos ni penas sobre los pequeños agricultores) y muy difícilmente a identificar a los principales cabecillas dentro de la misma estructura criminal.

1. Política Exterior de Guatemala

Actualmente Guatemala sostiene relaciones diplomáticas con 154 países y tiene en 40 de ellos Embajadas Residentes; además de contar con 60 concurrencias desde 19 países residentes. Con 54 países se mantiene relación diplomática a través de la Misión en Nueva York ante las Naciones Unidas; además cuenta con 4 Mi-

siones ante organismos internacionales, ONU Nueva York, ONU Ginebra, la Organización de Estados Americanos y la Organización Mundial del Comercio.

Lo anterior evidencia el contexto internacional bajo el cual Guatemala podría hacer alianzas específicas para poder lo descrito en la Política Exterior 2012-2016 en materia de drogas, a lo que el ex Presidente Otto Fernando Pérez Molina ha lanzado la propuesta de "nuevas rutas"⁸ para hacer frente al problema y combate de las drogas, que a la fecha no ha dado los resultados esperados a nivel mundial. Ello derivado de lo establecido en el punto IV Ejes de la Orientación de la Política Exterior de Guatemala que su inciso 4 reza:

Rutas alternativas para la lucha contra el narcotráfico.

i. El presidente constitucional de la república conjuntamente con la vicepresidenta, han considerado que la lucha contra el narcotráfico no es exclusivamente un tema de seguridad, sino que lo ha incorporado como un elemento de Política Exterior. El señor presidente parte de la

⁸ Guatemala: Otto Pérez Molina retoma impulso a regulación de droga, <http://www.todanoticia.com/45287/guatemala:VII-Cumbre-de-las-Am%C3%A9ricas>

premisa de que la batalla contra ese flagelo transnacional no ha producido los resultados deseados, y que demanda un diálogo abierto de amplia discusión que procure la búsqueda de mecanismos alternos que puedan producir mejores resultados.

Para el Gobierno de Guatemala, el combate efectivo contra el narcotráfico demanda del concurso de todas las naciones afectadas y un esfuerzo regional que permita mitigar la violencia derivada del negocio ilícito de drogas sin sacrificar ni el presente ni el futuro de la niñez y juventud.

Evidentemente la política como tal no podría dar los resultados positivos deseados en todas y cada una de las ramificaciones de los actos y hechos ilícitos que se enmarcan dentro del lucrativo negocio de las drogas, sin embargo nos da la pauta para buscar ventanas de acceso a producciones lícitas y de reducir los casos de criminalización de los delitos. Todos estos aspectos suman a la intención de poder hacer del cultivo de amapola en el departamento de San Marcos⁹, y en ciertas partes de Huehuetenango, una opción viable que permita controlar y desarrollar esa producción con fines médicos y a la

⁹ Sobre todo en las áreas más centradas en esta producción: Ixchiguán, Tajumulco y Sibinal.

vez integrar a productores nacionales a la economía formal, abandonando su estatus "criminal" actual, con lo que también podrá verse reducida la actividad de pandillas y otros aspectos de lucha por poderes oscuros a la luz de la ley.

Podemos traer a colación lo definido en los artículos 2 y 4 de la Convención Única de 1961, los cuales se pueden interpretar como una necesidad de prohibir la producción, el comercio, la posesión e incluso el uso de drogas aunque tal necesidad no se presenta de manera explícita. En esta normativa se establece que un estado signatario debería aplicar la prohibición "si a su juicio las condiciones que prevalezcan en su país hacen que sea este el medio más apropiado para proteger la salud y el bienestar públicos", (art. 2, párr. 5b). (El resaltado es propio para enfatizar). Al respecto se puede concluir que de acuerdo a lo regulado por la Convención de 1961, los Estados no están obligados a imponer ningún tipo de sanción o castigo.

Aunado a la Convención de 1961, la Convención de 1988 refuerza considerablemente el régimen de control aunque sigue dejando un vacío legal en lo referente al consumo. El artículo 3 establece una



clara distinción entre *la producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la oferta, la oferta para la venta, la distribución, la venta, la entrega en cualesquiera condiciones, el corretaje, el envío, el envío en tránsito, el transporte, la importación o la exportación*, (párrafo 1) y *la posesión, la adquisición o el cultivo de estupefacientes o sustancias sicotrópicas para el consumo personal*, (en el párrafo 2). El párrafo 1 posee un carácter totalmente obligatorio, ya que establece que la parte signataria deberá *tipificar como delitos penales en su derecho interno* las actividades detalladas en el párrafo. Sin embargo, la tipificación como delito de las actividades incluidas en el párrafo 2 está sujeta a *reserva de sus principios constitucionales y a los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico*. Esta diferencia ofrece a los países un amplio abanico de posibilidades para definir su interpretación de lo que constituyen actividades de preparación para el consumo personal.

Las Convenciones no les exigen a las partes que penalicen el consumo de drogas, dejando así espacio para interpretaciones creativas en lo referente a los preparativos personales necesarios para hacerlo o bien relacionados a la protección

de la salud y el bienestar público. A pesar de ello, el principio de la limitación de las drogas para su uso estrictamente médico o científico da poca cabida a la posibilidad legal del uso recreativo. Según la Comisión de Estupefacientes, "la libre e irrestricta disponibilidad de estupefacientes con fines no médicos está prohibida".

Según lo expuesto anteriormente, cualquier propuesta que tienda a legalizar la producción nacional de amapola para su utilización lícita debe de ser más que creativa, siendo congruente con los acuerdos suscritos y de los que Guatemala forma parte en la temática antidrogas, así como con lo establecido en los acuerdos relativos a los derechos humanos, pero sobre todo con aquellos que tiendan a velar por el bienestar público y, más en concreto, a favorecer a todas aquellas personas que padezcan enfermedades terminales u otras que requieran de un analgésico potente y que sea accesible, económicamente hablando.

2. Áreas de cultivo y monto de producción

Es oportuno señalar que los cultivos ilícitos existían mucho antes de que Guatemala fuera considerado como un país de



tránsito de drogas. Dichos cultivos, de manera especial el de amapola, se iniciaron desde la década de los setenta, prominentemente en los departamentos de San Marcos y Huehuetenango y, según datos más recientes, en Quetzaltenango, lugar en el que ha aumentado la cantidad de este cultivo y, por ende, la extensión y de terrenos utilizados para tal fin.

Es difícil hacer un estimado exacto de la producción de drogas en el territorio nacional. Existe una gran diferencia entre los datos proporcionados por el Ministerio de Gobernación y aquellos dados a conocer por la Sección Antinarcoóticos y Aplicación de la Ley –SAAL- de la Embajada de Estados Unidos en Guatemala. De esa forma, el Ministerio de Gobernación de Guatemala reporta que existen, a nivel Nacional (prácticamente en el departamento de San Marcos) miles de hectáreas de cultivo de amapola, pero otros estudios más

detallados y más específicos (sobre todo de las agencias de los Estados Unidos) dan cuenta únicamente de cientos de hectáreas, razón por la cual Guatemala no forma parte de las estadísticas de “lista negra” de países productores de estupefacientes¹⁰.

El monitoreo del cultivo de la amapola en Guatemala se inició a partir del año 2000. Ya entre el año 2000 y 2001 se registró una tendencia al descenso del cultivo de amapola de 3.41 a 2.37 de hectáreas, con una erradicación durante ese año de alrededor de 1.5 hectáreas. Sin embargo, considerando los años 2005 y 2006, se tienen cifras de erradicación de matas de amapola por un total de 14 676 257, lo que equivalió al tratamiento de 281 hectáreas para 2005. Las cifras para 2006 revelaban un incremento sustancial ya que la erradicación de matas arrojó un total de 37,672,987, para un total en área cultivada erradicada de 720 hectáreas, lo que a todas luces deja entrever el incremento de la producción a nivel nacional de amapola; más del 95 % de dicho cultivo se concentra en el departamento de San Marcos. Sin embargo en el año 2009 se vuelve a observar un descenso en la producción

¹⁰ De acuerdo a una fuente relevante, como lo es el *Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs*, se considera como productor principal de drogas ilícitas a un país donde se cultivan o cosechan más de mil hectáreas de amapola ilícita en un año.

de amapola a nivel nacional; según los datos del Minbob, la erradicación pasó del año 2007 de 1,779.38 hectáreas a 1,083.09 en el año 2009. No obstante la variación entre estos dos años, se refleja una tendencia creciente desde el año 2000. Con el paso de los años se pueden observar variaciones crecientes y decrecientes que pueden estar aunadas a factores internos como externos. La falta de controles específicos de siembra y resiembra, así como de una legislación no aplicable en capturas en estas regiones no permiten establecer adecuadamente los factores de dichas variaciones.

3. Propuesta para la producción lícita

A partir del enfoque del presente trabajo, relativo a la producción de amapola en Guatemala, resulta oportuno considerar legalmente los límites de la libertad respecto al cultivo referido en las convenciones brevemente descritas anteriormente. Desafortunadamente, para posibles opciones legales, la "producción" (para el presente estudio el de la amapola) se ha quedado con un escaso margen de maniobra desde la Convención de 1988.

Lo previsto "al cultivo" (artículo, 22 y 23) de la Convención de 1961 sigue dejando a criterio de cada país

la criminalización o no de la producción: *Cuando las condiciones existentes en el país o en un territorio de una Parte sean tales que, a su juicio, la prohibición del cultivo de la adormidera, del arbusto de coca o de la planta de la cannabis resulte la medida más adecuada para proteger la salud pública y evitar que los estupefacientes sean objeto de tráfico ilícito, la Parte interesada prohibirá dicho cultivo.* Se detallan, no obstante, varias condiciones sobre las que un país puede permitir el cultivo de la adormidera, la hoja de coca y el cannabis, según lo dispuesto en el artículo 23. Para el efecto deberá crearse un organismo gubernamental especial que tenga a bien controlar la producción y evitar que se desvíe y convierta en un ilícito. Una de las funciones de dicho organismo es la de asignar las áreas autorizadas para el cultivo y solo *podrán dedicarse a dicho cultivo los cultivadores que posean una licencia expedida por el Organismo*, quienes a su vez *estarán obligados a entregar la totalidad de sus cosechas al organismo.*

Estas posibilidades dejaron de ser válidas tras la adopción de la Convención de 1988 ya que en su discusión ciertos plazos establecidos habían expirado hacía ya mucho tiempo. En el párrafo 1 del artículo 3, se acepta el *cultivo de la adormidera, el arbusto de coca o*

la planta de cannabis con objeto de producir estupefacientes en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961[...]. Se dejaría únicamente como opción posible las medidas relacionadas con el cultivo para el consumo personal que no fueron indicadas. Cualquier otro tipo de cultivo sería considerado como delito penal. Esta situación entorpece incluso los intentos por legalizar – en el contexto de los programas de desarrollo alternativo– programas de reducción gradual realistas.

4. De la propuesta y su relación con la producción de amapola

Recientemente Guatemala ha sido el foco internacional dentro del aspecto inherente al nuevo enfoque propuesto por el expresidente de Guatemala, Otto Pérez Molina, en cuanto al tratamiento que deba darse a la guerra contra el narcotráfico. Aunque la propuesta podría conllevar diversos aspectos de lo establecido en los acuerdos y legislación internacional en materia de drogas, en este apartado trataré de enfocarme básicamente en lo que la propuesta podría incidir en la producción de la amapola.

Internacionalmente Guatemala ya es reconocido como un país de tránsito de drogas con destino hacia Estados Unidos con procedencia

del Sur de América. Sin embargo existe otro aspecto que comienza a ser preocupante a nivel nacional e internacional y es el relativo al cultivo de amapola en algunas regiones del país fronterizas con México, y con la finalidad de poder contextualizar a grandes rasgos este contexto, basta con reconsiderar los datos, exactos o no, recogidos por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas –SECCATID– que arrojan que para el año 2012 los cultivos de amapola erradicados alcanzaron un total de US\$1.062 millones en cuanto a las matas, en cuanto al valor en semillas alcanzó los US\$35.400. Lo importante de revisar estas cifras no radica, desde el enfoque de este trabajo, en la eficacia de las autoridades por hacer efectivos los programas de erradicación, sino en el potencial económico y curativo que el país está desperdiciando por el simple hecho de luchar y apoyar una guerra ajena, que mal que bien no nos deja ningún resultado positivo.

Es por ello que de las mejores, viables y posiblemente la única propuesta legal y racional que puede hacerse es la de convertir el cultivo de amapola (adormidera), actualmente ilícito, y del cual muchos agricultores dependen, en un cultivo lícito, específicamente para la producción de productos farmacéuticos

(medicamentos opioides); todo lo anterior bajo un estricto control estatal, dado que existen estudios no solamente en cuanto a los beneficios de la flor, sino también perjuicios adictivos por su consumo por lo que cualquier consumo recreacional no debe contemplarse en la propuesta.

La iniciativa y propuesta ya ha sido lanzada, planteada y recogida por diversos organismos nacionales e internacionales. Queda ahora esperar el proceso de evaluación por parte de todos los actores, expertos y población civil para determinar la viabilidad de dicha propuesta. Como evidenciamos con las cifras, se trata de un multimillonario negocio con un potencial mercado que actualmente está monopolizado por unas pequeñas empresas de apenas 18 países productores a nivel mundial. Guatemala podría ser el primero a nivel regional en producir lícitamente la amapola y con ello iniciar nuevos cambios en todo el contexto de la guerra contra las drogas. El desafío radica en proteger a la población productora y a la vez proveer a los posibles usuarios que padezcan las enfermedades, cuyos dolores estos alcaloides puedan aliviar.

5. Producción alternativa

La estrategia de la lucha contra el narcotráfico tiene tres ámbitos

de acción según lo dispuesto en el artículo 26 de la Convención Única de 1961 de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes:

- Inhibir e impedir el uso de drogas
- Perseguir penalmente su prohibición ilícita y
- Destruir o erradicar todos aquellos cultivos de drogas ilícitos.

Actualmente existen muchos proyectos a nivel mundial y a nivel nacional que tienden a favorecer el cambio en la producción y el cultivo de productos ilícitos por producciones lícitas; entre otras, podemos citar a la OMS, la ONU, la OMC, algunas ONG; y a nivel nacional, por parte del Estado, al MAGA. A pesar de estos esfuerzos y fondos destinados por tantas instituciones, los incentivos aún resultan ser poco atractivos para los agricultores del área por cambiar su cultivo de amapola, ya que resulta a la lógica de cualquier productor campesino, cambiar un cultivo que represente un ingreso mucho menor al que actualmente reciben por el cultivo de la amapola, aún bajo el conocimiento y riesgo de la persecución penal que ello represente, dados los acuerdos internacionales destinados a erradicar cualquier producción ilícita.

Hasta el año 2004 no se ejecutaban en Guatemala programas de desarrollo alternativo como medio de contrarrestar la participación de algunos poblados en este tipo de cultivo ilícito. Las principales razones que se conocieron y que incluso actualmente se siguen presentando como justificación para su no implementación es la falta de recursos y presupuesto asignable, aunque existan muchos programas para el desarrollo de la agricultura, cultivos alternos, acuicultura, incluso la ganadería y la reforestación.

Esta misma carencia de voluntad o fondos, se seguía observando para los siguientes años. Se dieron muchos esfuerzos aislados de los cuales existen registros, sobre todo en el departamento de San Marcos, donde se implementaron programas agrícolas alternos de ciclo corto, todos ellos propuestos por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA). De los 37 esfuerzos a la fecha, se consideran como aislados y difíciles de mantener, sobre todo por la lucha contra los cultivos ilícitos para lo que se necesita un despliegue interinstitucional coordinado que asegure tanto la erradicación de la práctica, así como la labor de persuasión de la población de que puede considerarse el cultivo alternativo como una opción lícita y evitar así la persecución penal, todo

ello sin poner en riesgo la integridad de las personas ni de la comunidad en su contexto económico y cultural.

Algunos de estos programas se ejecutan actualmente, como el programa de Incentivos Forestales¹¹, mismo que fue aprobado recientemente por el Congreso de la República (Ley Probosque, septiembre 2015) este mismo año. De igual forma existen muchos otros que tiene a promover otro tipo de cultivos, como la fruticultura¹² o como el Programa de Producción Comunitaria de Alimentos¹³. Estos programas incluyen componentes como la promoción de actividades productivas, el involucramiento de diferentes actores, fortalecimiento de organizaciones, desarrollo de infraestructura económica y social, pero que al final, por no existir una coordinación eficaz de parte del Estado, la mayoría de estos proyectos y programas terminan fracasando.

Existe otra teoría que impide la continuidad de los proyectos o bien la ejecución de los mismos y se refiere básicamente a las asimetrías entre los productores dispersos y la concentración de la comercialización.

11 Programa de Incentivos para Pequeños Poseedores de Tierras de Vocación Forestal o Agroforestal (Pinpep) y el Programa de Incentivos Forestales (Pinfor).

12 Programa de Incentivos a la Fruticultura -Pinfruta y Profruta.

13 Este programa promueve los huertos escolares, los huertos familiares y bolsas pecuarias.

Muchas veces los líderes campesinos mencionan que en ciertas situaciones estos proyectos benefician más a los grandes comercializadores que a sus pequeñas organizaciones. Muchos de los proyectos productivos no son diseñados teniendo en cuenta a los campesinos, sino intereses empresariales". Según sus beneficiarios la comercialización agrícola es, a no dudarlo, el cuello de botella del desarrollo alternativo.

6. Producción de adormidera para fines farmacéuticos

La regulación de las drogas no es un salto a lo desconocido. Muchas drogas que están prohibidas para uso no medicinal —los opiáceos, anfetaminas, cannabis e incluso la cocaína— son actualmente producidas de forma segura para uso médico sin el caos, la violencia y la criminalidad del mercado ilícito. Casi la mitad del cultivo de opio del mundo es enteramente legal, producido en un marco regulatorio estricto para fines medicinales.

Como ya se ha mencionado anteriormente en el presente trabajo, la amapola es cultivada legalmente en 18 países del mundo. Actualmente ningún país de la región figura dentro de la lista de países productores, por lo que Guatemala podría ser ese país que encabece la misma, ello tras la

propuesta lanzada por el expresidente Pérez Molina en 2012.

En ese sentido cabe recordar las declaraciones expresadas por el canciller Fernando Carrera en una entrevista para el diario Siglo 21: *Nosotros tenemos un problema del cultivo de amapola, que empezó hace algunos años en San Marcos, y somos un productor pequeño. Básicamente, ese producto va al mercado ilegal y un cambio importante que se podría dar es que la amapola se destine al mercado legal de farmacéuticos.* Pareciera ser que al momento es la única opción viable, o en todo caso favorable, propuesta por el Estado en cuanto a la economía política y social en el país. Por lo anterior las opciones tendientes a favorecer la producción con fines farmacéuticos se hace inevitable si deseamos aprovechar nuestros recursos y que estos, como ya es costumbre, no migren hacia México aunque sea de manera ilícita, perjudicando el recurso humano interno, criminalizándolo a sus expensas bajo una influencia de productividad económica favorable o bien mediante cualquier otro tipo de represión.

En el ámbito comercial, existen reglamentos que prevén un sistema de control al comercio legal internacional de los estupefacientes y sustancias psicotrópicas, esto para fines exclusivamente farmacéuticos y

otros del tipo investigativo. Lo anterior se encuentra enmarcado en cuanto a que la represión del tráfico, cultivo, producción, fabricación, extracción, oferta o venta se dé cuando estas sustancias sean para fines distintos a los farmacéuticos o de investigación. Difícil resulta conceptualizar el enfoque e interés a nivel nacional de retomar la propuesta por alguna empresa que pueda manejar los controles y calidades necesarias.

En un reciente informe de la Fundación Beckley de Londres llamado *Propuestas de Opciones de Políticas de Drogas Alternativas en Guatemala*, se considera la propuesta de legalizar la producción de amapola con fines farmacéuticos, evidenciando que para el efecto sería muy necesario el acompañamiento de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes –JIFE–, con sede en Viena, ya que es la organización que se encarga de estos casos, así como de las Naciones Unidas para hacer congruentes las futuras políticas con respecto al Objetivo de Desarrollo del Milenio 8, meta 8E, al proporcionar, en cooperación con las empresas farmacéuticas, acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo a un precio accesible, es decir, facilitar el acceso a medicamentos opioides como la morfina que es fundamental en el tratamiento de ciertos tipos de

cáncer y a la vez, transversalmente, proveer alternativas sustentables a los campesinos involucrados en este tipo de cultivo actualmente ilícito, con lo se lograría también generar ingresos tributarios y combatir, “sin armas de fuego”, a los criminales o narcotraficantes apoderados de las regiones locales.

No es muy fácil encontrar información pública sobre las empresas que operan directamente con el cultivo de la amapola o el manejo del opio, seguramente por razones de seguridad internacional, pero de las dos o tres empresas conocidas y de las cuales se pudo encontrar información (institucional) podemos inferir que su producción genera grandes beneficios en un círculo amplio de actores, que tocaría el punto más bajo de la parábola que se describe supra. Así mismo es importante resaltar la alta tecnología que sería transferida al país receptor de esa inversión y o producción.

Como parte de las experiencias y apoyo internacional, actualmente, el Consejo de Senlis¹⁴ promueve

14 Es una organización que trabaja en temas de la política exterior, seguridad, desarrollo y políticas antidroga, combinando el desarrollo de políticas nuevas con investigaciones sobre el terreno, con el objetivo de estudiar la relación entre política antidroga, cooperación al desarrollo y la política militar y poder así evaluar las consecuencias que dichas políticas puedan tener en los esfuerzos de la reconstrucción. Cuenta con oficinas en Kabul, Londres, Ottawa, Río de Janeiro, París y Bruselas.

una iniciativa en Afganistán bajo el lema de «Amapola para medicinas» con lo que busca la opción de una posible producción de una marca afgana de morfina en los pueblos afganos. Este proyecto utilizará los dos recursos que existen en las zonas rurales de Afganistán: la tradición y la experiencia de cultivar la amapola. Acciones como esta podrían ser comparables y aplicables a Guatemala.

Las leyes internacionales, especialmente la Convención Única de 1961, dejan otra puerta abierta, como lo es la libertad y sobre todo la opción para los Estados Parte de permitir el cultivo de la adormidera con fines que no sean la producción de opio. En este sentido podría adecuarse una producción específica para fines de panadería o bien elaboración de té a partir de sus hojas o pétalos.

Referencias

- Anónimo (2013) *Propiedades Medicinales de las Plantas*. Recuperado en: <http://www.hierbasyplantasmedicinales.com/propiedades-medicinales-de-la-adormidera/>
- Belsasso, G., Estañol, B. & Juárez, H. (2002). *Nuevas estrategias farmacológicas en el tratamiento de las adicciones*. México, D. F.: Secretaría de Salud.
- Cancino, H. (2013). *¿Por qué Guatemala piensa legalizar el multimillonario y polémico cultivo de la amapola?* Recuperado en: <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/conozca-porque-guatemala-piensa-legalizar-el-multimillonario-cultivo-de-a>
- De León, E. (2013). San Marcos: Amapola, 12 veces más rentable. En *Siglo 21*. 02/12/2013. Recuperado en: <http://www.s21.com.gt/nacionales/2013/12/02/san-marcos-amapola-12-veces-mas-rentable>
- Global Commission on Drug Policy (2014). *Asumiendo el control. Caminos hacia políticas de drogas eficaces*. Recuperado en: <http://www.minex.gob.gt/MDAA/Data/MDAA/20141008201843131globalcommission.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2012). *Marco General de la Política Exterior de Guatemala 2012-2016*. Recuperado en: <http://www.minex.gob.gt/Uploads/Documentofinal.pdf>
- Pellini, Claudio (2014). *Guerras del opio en China. Primera Guerra por Droga. Tratado de Nankín*. Recuperado en: <http://historiaybiografias.com/opio/>
- UNODC (2015). *Informe mundial sobre las drogas*. Resumen ejecutivo Recuperado en: https://www.unodc.org/documents/wdr2015/WDR15_ExSum_S.pdf

LA PROBLEMÁTICA DEL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA CON FONDOS PROVENIENTES DEL NARCOTRÁFICO

Geidy de Mata¹

En el informe *El Financiamiento de la Política en Guatemala*, de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala –Cicig– establece que “la propia aspiración igualitarista de la democracia –es decir, que la igualdad en el poder político puede contribuir, eventualmente, a la disminución de las desigualdades económicas y sociales– se ve afectada, y se produce una distorsión en la institucionalidad democrática”, (p. 5).

El financiamiento de la política proviene de las élites

¹ Licenciada en Ciencia Política, Politóloga, Universidad de San Carlos De Guatemala. Postgrado en Integración Regional, Universidad de Pisa Italia, Universidad Rafael Landívar. Diploma de Especialista en Derechos Humanos del Programa La Enseñanza de los Derechos humanos en la Educación Superior, Consejo Superior Universitario Centroamericano CSUCA. Exdirectora de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos..

empresariales quienes aportan un 25 %, constructores de obra pública, proveedores del Estado un 50 % y crimen organizado, proveniente del narcotráfico en municipios y departamentos fronterizos un 25 %.(Cicig, 2015 p.71).

La mayoría del financiamiento de la política en Guatemala es ilícito, proviene de la corrupción. Intereses perversos de políticos, funcionarios, entidades públicas, empresarios, organismos no gubernamentales y grupos criminales, como el narcotráfico.

Las redes sociales que conforman el narcotráfico establecen vínculos con la política para obtener protección, información y libertad de acción en las zonas que operan, así como diversificar sus inversiones y ganancias a través de asignación de recursos destinados a la obra pública que le garantiza lavar el dinero del tráfico de drogas.

Para el efecto, se registran en Guatemala redes sociales que han impulsado procesos de “Captura del Estado” y de “Reconfiguración Cooptada del Estado” desarrollados en los más altos niveles de la administración pública: presidente de la república, vicepresidenta, secretarios privados, diputados, Junta Directiva del IGSS, presidente del

Banco de Guatemala, en el esquema de arriba hacia abajo para lavado de activos. Redes ilícitas que afectan las instituciones democráticas del Estado. Gracias a la participación oportuna de la Cicig, el Ministerio Público y las manifestaciones de la ciudadanía, se evitó que se consolidara la "Reconfiguración Cooptada del Estado de Guatemala", fijando como precedente sustantivo el imperio de la ley: nadie es superior a la ley.

Se ejercen libertades civiles y políticas como por ejemplo el derecho a elegir y ser electo; sin embargo, en la práctica, la posibilidad de ser electos depende de los recursos financieros que posee una organización política; no depende de una ideología, planes y equipo de trabajo, ni del carisma del liderazgo.

La principal amenaza es que los sistemas democráticos de la región se ven asediados por poderes fácticos y grupos de poder económico que se basan en actividades ilegales; el crimen organizado se ha convertido en un actor estratégico en la región. La pérdida de control territorial por parte del Estado en Guatemala ha permitido que, a nivel local, municipal, departamental y nacional, las organizaciones criminales hayan logrado financiar campañas electorales, y construido el fenómeno de la narco política, lo cual puede

poner en peligro la gobernabilidad y la transición a la democracia. Se debilitan los sistemas políticos con frágil institucionalidad, producto de la corrupción, impunidad, evasión fiscal, lavado de dinero y el narcotráfico.

¿Cuál podría ser una política pública de construcción de ciudadanía?

Los problemas que afectan a la sociedad guatemalteca son graves por su naturaleza, pero se perciben peores por la mala calidad de los políticos que los enfrentan para administrarlos y resolverlos.

Los diferentes sectores que conforman la sociedad civil (organizaciones, movimientos sociales, las distintas universidades) deben promover un frente político amplio, que genere pensamiento crítico de la realidad nacional, identificando causas y efectos, planteando soluciones factibles y viables para impulsar un cambio profundo en todos los niveles. Este mismo frente, por medio de la formación de la opinión pública a través de los medios de comunicación, debe ser el responsable de crear condiciones para impulsar el debate y la discusión de los problemas nacionales, construir agendas de trabajo, identificar rutas para mejorar la calidad en la toma de decisiones y el fortalecimiento de las instituciones, con el propósito fundamental de resolver, entre otros tantos

asuntos, el descalabro financiero en el que se ha hecho caer al país.

Ninguna solución se puede promover ni enfrentar de manera aislada. Por lo tanto, el gobernante recién electo debe ser, en primera instancia, un estadista capaz de convocar a un frente político con amplia representación para asegurar la estabilidad política, jurídica y económica de la nación. Para ello necesita contar con el concurso de las principales fuerzas políticas y económicas de la sociedad y emprender, de manera unida, un buen proyecto de gobierno.

Lo anterior permitirá fomentar y promover la participación y movilización de los diferentes sectores que conforman la población en los problemas políticos, económicos y sociales. Por ende, es indispensable el empoderamiento de la ciudadanía que permita construir una auditoría social o fiscalización permanente, por cuanto el sujeto principal de la democracia son los ciudadanos; la soberanía reside en el ciudadano y no en los partidos políticos, tampoco en exmilitares, contratistas del Estado y el narcotráfico. La soberanía es intransferible, el pueblo es el único titular.

Es indispensable, entonces, ejercer control social permanente para

poder evaluar, depurar y controlar de manera eficiente la gestión pública y el desempeño de quienes ocupan cargos públicos. De allí la importancia de las organizaciones y movimientos sociales que a través de su participación permanente, denuncias, movilizaciones, marchas y protestas pacíficas permitan ejercer control social en los gobernantes y en las instituciones para garantizar y evitar el abuso de autoridad por parte funcionarios públicos y se ejerza presión social para que el Congreso de la República proceda a aprobar con urgencia nacional las Reformas para el Fortalecimiento del Régimen Político Electoral del Estado de Guatemala, el cual contiene modificaciones a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, a la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. Este instrumento permitirá avanzar en el proceso de regulación y fiscalización del financiamiento público y privado de las organizaciones políticas, fortalecer el régimen de sanciones más efectivas y el acceso a medios de comunicación. Lo anterior permitiría una mayor transparencia. Es necesaria, además, la aprobación a la Ley de Compras y Contrataciones del Estado, que prohíbe que los funcionarios públicos sean contratistas del Estado y la aprobación de un impuesto temporal que deben aportar los más ricos del país por solidaridad, para fortalecer la justicia y el Ministerio Público

propuesto por el Dr. Iván Velásquez de la Cicig. Ya que sin recursos las instituciones no se desarrollan.

Según María Silvia Guillen, “la criminalidad organizada tiene que tener la protección del poder político y del poder económico”, (en CAD-IDHUCA 2011, p. 14). Por tanto, el estado de derecho se afecta por la falta de transparencia, el tráfico de influencias y la incapacidad institucional. Gustavo Porras Castejón indica que Guatemala “es un Estado sin autoridad, la debilidad del Estado es la fortaleza de los poderes fácticos”. (Ibid, 2011 p.23).

La incidencia de los grupos de poder económico en Centroamérica

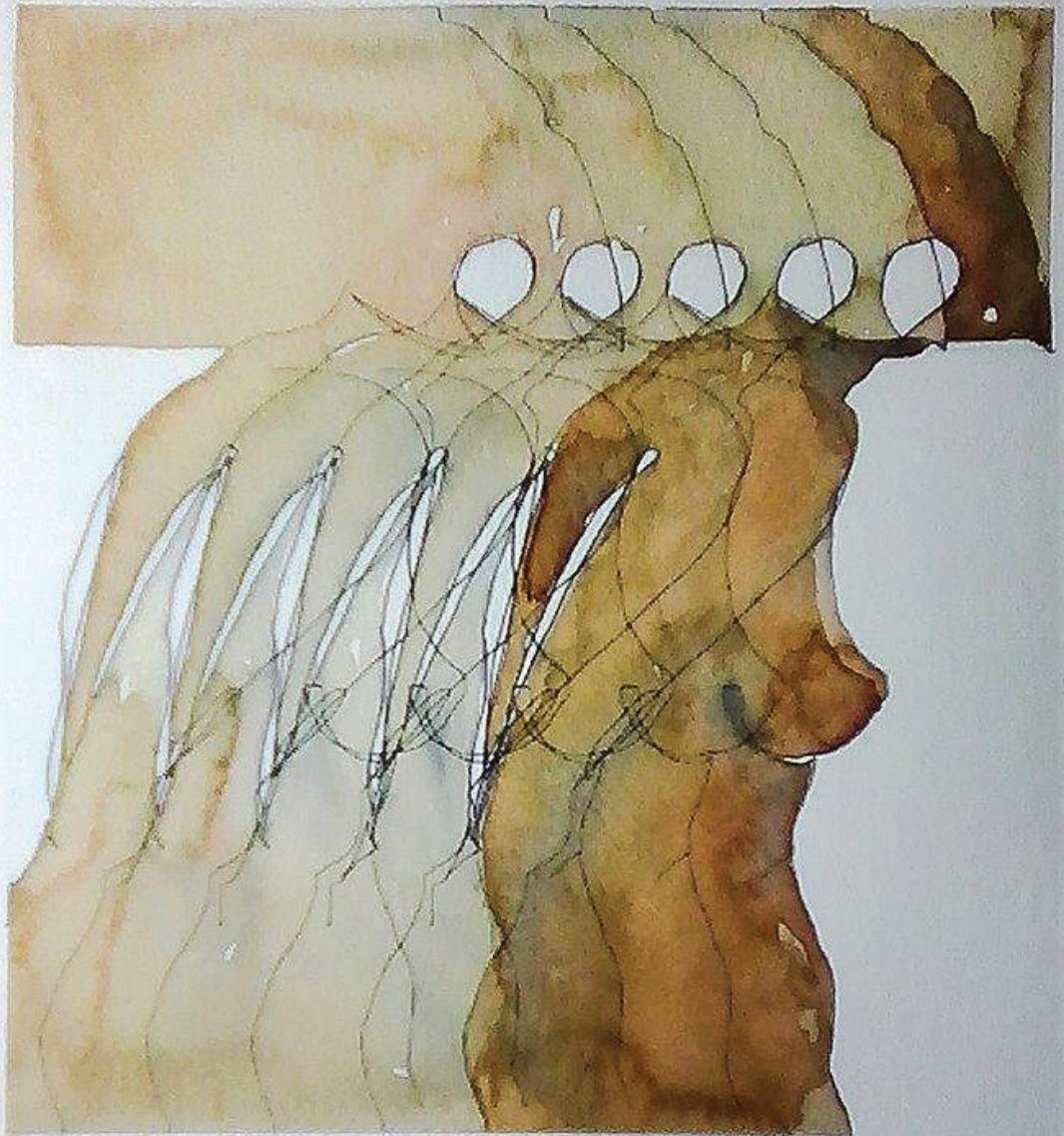
Centro América inicia a mediados de los años ochenta procesos de transición que provocan cambios sustantivos de los paradigmas que sustentan la institucionalidad y funcionamiento del Estado: i) El paso del autoritarismo a la democracia, las elecciones como mecanismos legitimadores de la democracia, ii) De una economía proteccionista, cerrada a una economía abierta y liberalizada inscrita en nuevos marcos internacionales; iii) De un Estado de bienestar “restringido” a un Estado subsidiario; y iv) De la guerra a la paz.

En suma, en 20 años, Centro América, cambia de régimen político, de modelo económico, de modelo de Estado, y de la forma de resolución de disputas o contradicciones sociales (en CAD-IDHUCA 2,011 p.36).

En la década de los 80 la región centroamericana registró la década perdida. El agotamiento del modelo de industrialización en la región para la sustitución de importaciones enfrentó dos problemas sustantivos: el conflicto armado interno y la deuda externa.

El Consenso de Washington llevó a la reducción del tamaño del Estado, para que no intervenga en los asuntos económicos; liberalizar el comercio e insertarse al mercado internacional de manera competitiva, a través de bloques económicos, sumado a las recetas o recomendaciones de organismos financieros a nivel internacional como la aplicación de Programas de Ajuste Estructural que provocaron reducción del gasto público, de las inversiones en salud, educación, vivienda, provocando disminución de fuentes de trabajo, desempleo y, por ende, disminución del nivel de ingreso de la población.

Dichas acciones se complementaron con procesos de privatización de activos del Estado, recursos estratégicos como telecomunicaciones,



Stegastes Consecutus
Pacifica
1887

energía eléctrica y servicios, entre otros. Por tanto, el neoliberalismo dismanteló al Estado.

La propuesta original de Washington -dice Williamson- incluye las siguientes áreas de política: disciplina fiscal, reorientación del gasto público; reforma tributaria; liberalización financiera; tipos de cambio unificados y competitivos; liberalización comercial; apertura a la inversión extranjera directa; privatización; y desregulación” (Williamson, en Idem p.16).

Bulmer incluyó, además:

[...] reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias, la negociación de tratados comerciales con países extra regionales. Las reformas económicas aplicadas comprendieron además políticas de privatización de empresas estatales y de concesión de servicios públicos, medidas de desregulación de las actividades económicas y de los mercados (incluyendo el laboral), reformas fiscales y reformas financieras. (en Segovia, 2005 p.16).

Y agrega:

A este desbalance de poder regional (social, económico y político) ha contribuido además el debilitamiento del Estado y la

redefinición de su rol. La crisis de los partidos políticos y su cuestionamiento social y político, la debilidad de los actores sociales, como las clases medias y el movimiento sindical, la ausencia de fuerzas de izquierda modernas y propositivas, la llegada al poder de gobiernos pro-empresariales y empresariales, y la hegemonía intelectual e ideológica de la corriente neoliberal en la región, que reivindica la supremacía del mercado sobre el Estado y convierte a los empresarios en el principal actor dentro del modelo socioeconómico. (En Segovia 2005, pp. 25-26)

Se redujo la capacidad estatal para transformar la economía. Y la transición de la guerra a la paz, generó la reintegración de los actores expulsados por la guerra, y el incremento de las demandas sociales.

Los poderes tradicionales como el sector empresarial y los nuevos poderes emergentes como el crimen organizado y el narcotráfico recortan la autonomía y las capacidades del Estado. El Estado enfrenta nuevas amenazas internas y externas. La interna es la recaudación fiscal de Centroamérica que en los últimos años ha venido a la baja. No funciona el Estado sin dinero.

A nivel externo de identifican dos elementos: la presencia creciente del crimen organizado en la región, favorecido por la ubicación geopolítica de la región, lo cual crea condiciones para el tránsito ilícito de drogas; y el segundo, las crisis económicas internacionales que están generando la migración de capitales a otros lugares, reduciendo aún más las capacidades financieras de nuestros estados.

La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio rango de efectos corrosivos en las sociedades. Socava la democracia y el mandato de la ley, lleva a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, erosiona la calidad de vida y permite que florezca el crimen organizado, el terrorismo y otras amenazas para la seguridad humana. La corrupción perjudica desproporcionadamente a los pobres al desviar fondos destinados al desarrollo, debilitando la capacidad del gobierno para proporcionar servicios básicos y desalienta la ayuda exterior y la inversión. (Kofi Anan, 2004, Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción-CNUCC).

Esta Convención citada en el párrafo anterior entró en vigor en diciembre de 2005 y cuenta con 168 Estados Partes. Exige prevenir y penalizar la corrupción, para promover

la cooperación internacional, para recuperar activos robados, a fin de mejorar la asistencia técnica y el intercambio de información entre los sectores público y privado.

La corrupción se ha convertido en un elemento central del financiamiento de la política e implica acciones como:

- a) "Desvío de servicios (empleados que en lugar de sus funciones específicas se dedican a trabajos partidarios).
- b) Creación de empleos inexistentes.
- c) Compra de votos para elecciones.
- d) Cohecho anticipado (recepción de dinero por personas o empresas que esperan beneficios o privilegios ilícitos).
- e) Cohecho propiamente dicho (retornos por parte de contratistas en acción).
- f) Defraudación a la administración pública.
- g) Participación en tráfico y servicios ilícitos". (Carrillo, Lujambio, Navarro y Zovatto 2003, p.41).

Por "grupo delictivo organizado" se entenderá un grupo estructurado

de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material, (ONU, 2004. art-2. inciso a).

La diferencia central entre crimen organizado y grupo criminal radica en el hecho de que, en el primero, existen personas con los vínculos necesarios para evitar ser perseguidos por los delitos que cometen o evitar la pena o castigo de los mismos, mientras que, en el segundo, es decir, el grupo criminal, sus miembros no tienen estos vínculos (Ibíd.).

Este tipo de delincuencia fue designada con la palabra "organizada", ya que se refiere a la "asociación", a la "sociedad", a la "corporación", al "grupo", al "sindicato", a la "liga", al "gremio", a la "coalición", o a la "unión", como una forma de conjuntar esfuerzos en grupo; y con el empleo de la violencia, soborno, intimidación y fuerza, los delincuentes llevaban a cabo sus actividades ilegales (Ídem).

La Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional posee una definición de "Grupo criminal organizado". En el

artículo 2 (a) se especifica que es un grupo de tres o más personas que no fue formado de manera aleatoria; que ha existido por un período de tiempo; actuando de manera premeditada con el objetivo de cometer un delito punible con, al menos, 4 años de encarcelamiento; con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero o material.

Los vínculos del crimen organizado con la política obedecen a la necesidad de estos grupos de contar con protección política, información y libertad de acción en las zonas en que operan, establecen relaciones con líderes políticos, candidatos o funcionarios electos. Con este *modus operandi* se financia la política y se logra protección y ganancias incluso a través de recursos públicos para lavar activos provenientes de la venta de drogas.

Entre los casos documentados por narcotráfico podemos mencionar, según el informe de la Cicig (2015), al ex alcalde de Zacapa, Arnoldo Vargas, postulado por la UCN, quien a través de redes criminales colombianas transfirió cocaína en Guatemala. A nivel presidencial, está el caso de José Amando Llorca Quiteño integrante de una red, entre cuyos integrantes aparecen un expresidente de Guatemala, banqueros internacionales y nacionales, funcionarios públicos del más alto nivel y narcotraficantes, (pp. 94-99).

Se han documentado vínculos entre grupos del narcotráfico y políticos locales en muchos departamentos del país, principalmente en las zonas fronterizas, relacionados, a su vez, con empresas constructoras y redes negociantes de la salud, que a través de sobornos y financiamiento en la política se benefician de designación de obra pública.

A través del financiamiento político las estructuras criminales buscan ocupar posiciones clave en el Estado para diversificar sus negocios y el control o influencia en la institucionalidad de seguridad y justicia. Lo anterior les permite tener acceso a asignación de obra pública, lavar dinero e influir en los nombramientos de funcionarios de seguridad y justicia.

Por tanto, los funcionarios electos responden más a sus financistas que a sus electores. Los fondos provienen de corrupción y estructuras criminales.

En Guatemala el Estado es débil, frágil por la existencia de estructuras, redes sociales que han cooptado al Estado y que tienen su origen en el financiamiento de las campañas electorales, las cuales se incrustan en las instituciones del Estado para obtener beneficios particulares, desvirtuando la administración de la cuestión pública, lo que causa un impacto negativo en el gasto público y en la implementación de políticas públicas indispensables para el país.

Estas estructuras han debilitado las instituciones y ponen en riesgo el sistema democrático; tal es el caso en Guatemala de la red de crimen organizado denominada "la línea", cuyo objetivo fue la defraudación fiscal en las aduanas, apropiándose ilícitamente de recursos del Estado, para el enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos, a un alto nivel político.

Por tanto, se registra la pérdida de credibilidad y legitimidad no solo en los políticos y funcionarios públicos, sino en la institucionalidad, en las instancias que administran justicia y como consecuencia erosiona el Estado de Derecho por la corrupción e impunidad por parte de estructuras de políticos, empresarios y el narcotráfico. Aunado a que se cuestiona el sistema de pesos y contrapesos de la forma de gobierno, se cuestiona el sistema democrático.

Tal y como lo establece Rivera (2011), "se penetra el sistema político, al financiar las organizaciones criminales, campañas políticas, candidaturas a alcaldías y diputaciones y, en algunos casos, hasta candidaturas presidenciales, con el objetivo de mantener relaciones de poder que les asegure impunidad", (p.18).

Y lo cito, en extenso:

Entre las principales actividades del crimen organizado se identifican la narcoactividad, el tráfico ilegal de migrantes y

personas, el lavado de activos, tráfico de armas de fuego de tipo defensivo, extorsiones, secuestros, robo de vehículos, sicariato y otros.

Por narcoactividad se entiende todo el conglomerado de actividades relacionadas con la producción, almacenamiento, tráfico, distribución a mayoristas y minoristas, incluido el lavado de activos, que hoy se ve como un segmento separado por el problema que ocasiona en las economías locales e internacionales al distorsionarla.

El ámbito de acción de la narcoactividad comprende carteles de producción y tráfico, organizaciones criminales que comercializan la droga a diferentes escalas, tanto locales como internacionales, tienen nexos con actores de lavado de activos, normalmente empresas legales y con otros actores que ocupan puestos claves en instituciones del Estado. (Ídem. p. 14).

Según este mismo autor, algunas consecuencias de la narcoactividad son:

- a) Altos niveles de violencia, producto de la capacidad bélica.
- b) Conexión con otros delitos, especialmente tráfico de armas y lavado de activos.

- c) Un poder económico capaz de infiltrar las esferas estatales a través de la corrupción de funcionarios y empleados menores.
- d) Capacidad para financiar organizaciones políticas, civiles, candidaturas a alcaldías y diputaciones, etc.
- e) Debilitamiento del Estado, que es una de las expresiones más significativas del crimen organizado.
- f) Deterioro de la salud por aumento del consumo de drogas.
- g) Incremento del Presupuesto General de Gastos de la Nación para prevenir y combatir la narcoactividad y delitos conexos con esta. (Ibíd. pp. 12-13).

Y agrega:

El lavado de activos es el procesamiento financiero de los recursos adquiridos en cualquier tipo de actividad ilícita, con el objetivo de ocultar su origen ilegal y transformar el dinero, ya sea en bienes o efectivo, pero con carácter de legal.

Para este tipo de operaciones se utiliza el sistema financiero, bancario y comercial del país, a través de la colocación de dinero ilícito con el objetivo de cambiar

de forma para ocultar su origen o la estratificación para ocultar el rastro que relaciona los fondos a la actividad ilegal a través de una serie de complicadas operaciones financieras y, por último, la integración, es decir, cómo se incorpora este dinero ilegítimo a las actividades económicas legítimas, actividad que se da normalmente a través de inversiones comerciales, bienes raíces, o artículos de lujo. Pero para que este delito pueda ser exitoso se necesita de personal calificado que ocupe posiciones claves en sectores comerciales, financieros, bancarios y fiscales y, como consecuencia, se produce la dificultad de rastrear el dinero proveniente de las actividades ilícitas, lo que perjudica a empresas sólidas y sanas de la banca y de la industria, distorsiona la economía, erosiona la institucionalidad, promueve la corrupción y por último, favorece la presencia y desarrollo de la criminalidad y de la impunidad. (Ídem p. 14).

Como se ha podido constatar, se constituyen redes sociales con la participación de criminales, servidores públicos, agentes en el sector privado y líderes políticos.

La reconfiguración cooptada del Estado, se registra en procesos avanzados de corrupción y narcotráfico, entre otras formas de

ilegalidad, alteran las reglas y las normas formales de racionalidad, funcionamiento y legitimación de distintos Estados, así como las reglas informales del juego social. Esta consecuencia se denomina efectos institucionales (Garay y Salcedo-Albarán 2012, p. 20). Estos mismos autores definen dicha reconfiguración, con las siguientes características:

- i) Participación de individuos y grupos sociales legales e ilegales,
- ii) beneficios perseguidos no sólo (sic) de carácter económico sino penal e incluso de legitimación social,
- iii) coerción y establecimiento de alianzas políticas que complementan o sustituyen el soborno, y
- iv) afectación de diferentes ramas del poder público y distintos niveles de la administración.” (Ibíd. p. 36).

La corrupción se ha concentrado en las prácticas de soborno y de interacción entre individuos o grupos privados y funcionarios públicos para obtener beneficios económicos. También se han complementado con el uso de métodos de coerción que remplazan o complementan el soborno.

La *Captura del Estado* se define como la intervención de individuos, grupos o compañías legales en la formulación de leyes, decretos, regulaciones y políticas públicas

para obtener beneficios de corto y largo plazo, principalmente de naturaleza económica, en detrimento del interés público. (en Hellman, Jones y Kaufmann,, 2000). Compañías y grupos económicos, individuos legales o ilegales que están fuera del Estado usan el soborno para influir en las estructuras legales y regulatorias de un Estado, principalmente para obtener beneficios económicos, (ídem p. 35).

Los casos registrados y mencionados anteriormente en Guatemala, son ejemplos del financiamiento de la política, que proviene de élites empresariales, proveedores del Estado y crimen organizado, el narcotráfico, sectores que han impulsado procesos de captura instrumental de partidos políticos, desarrollado redes sociales legales e ilegales, privadas y públicas y que por el alto índice de corrupción y la debilidad institucional, generando como efecto procesos de Captura del Estado y Reconfiguración Cooptada del Estado en un esquema de arriba hacia abajo, de alto nivel político; obteniendo no solo beneficio económico, sino penal e incluso de legitimación social.

Todo esto ha provocado un mayor debilitamiento de las instituciones democráticas del Estado gracias a la conducción, desde el Ejecutivo, de redes criminales con la intervención del presidente de la República,

vicepresidenta y secretarios privados. Entre las instituciones y dependencias estatales más afectadas por la corrupción podemos mencionar el sistema aduanero, puertos, aeropuertos, la Superintendencia de Administración Tributaria -SAT-, Superintendencia de Bancos -SIB-, Intendencia de Verificación Especial -IVE-, Bancos nacionales e internacionales (Banco de Guatemala, Crédito Hipotecario Nacional), el mismo Congreso de la República, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS-, el Ministerio de Salud y Asistencia Social y el Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda, el Fondo Nacional para la Paz -FONAPAZ-, las Municipalidades, la Policía Nacional Civil y el Sistema Penitenciario.

Por su parte, el Ministerio Público, bajo la dirección de Claudia Paz y Paz, en un primer momento, y de Thelma Aldana, en un segundo momento hasta hoy, ha impulsado procesos de investigación contundentes con el apoyo de la Cicig y del Organismo Judicial. De esta forma se llegó, incluso, a dar trámite al antejuicio de la vicepresidenta y, pocos días después, al antejuicio del presidente de la República, varios diputados y jueces. La Contraloría General de Cuentas puso su grano de arena para al dar respaldo a las investigaciones planteadas y al impulsar la propuesta de reforma a la Ley de Compras y Contrataciones del Estado.

El financiamiento electoral se convierte en un factor de riesgo para la autonomía del sistema político. La función primordial de un partido político es ser intermediario entre la sociedad civil y la sociedad política para canalizar las demandas populares. Por ello, se necesitan leyes que regulen el comportamiento de los partidos políticos no solo durante la campaña electoral sino en el transcurso del ejercicio del poder político para evitar la compra de prebendas, privilegios y decisiones públicas que atenten el bienestar común. Sin embargo, como bien lo anotan Casas y Zovatto (2011), el sistema de financiamiento político presenta varias amenazas, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes:

- Alta dependencia de los capitales privados para financiar campañas.
- Amplia disponibilidad de fuentes de dinero ilegítimo para financiar campañas.
- Aumento de partidos franquicia.
- Eventual adopción de un enfoque legislativo prohibicionista del financiamiento privado y excesivamente limitador de las contribuciones y gastos electorales, cuya aplicación no sea realista", (p. 211).

En el informe de la Cicig (2015) se cita a Casas y Zovatto (2011) y se presentan cinco modalidades de

riesgo en el financiamiento privado de la política:

- Utilización de financiamiento espurio o ilegal, principalmente proveniente del crimen organizado, que busca penetrar las instituciones políticas para comprar impunidad mediante el financiamiento de campañas.
- Compra de influencia y conflictos de interés privilegiando los intereses privados antes que los públicos.
- Inequidades electorales graves.
- La desarticulación de los partidos y del sistema de partidos.
- Pérdida de credibilidad de la regulación del financiamiento político, (pp. 21-27).

Actualmente existe el debate acerca de las reformas al financiamiento de los partidos políticos. Hay quienes consideran que son reformas de segunda generación o bien producto de escándalos públicos y que, por lo mismo, la aprobación de reformas más rígidas no garantiza su aplicación. (Casas y Zovatto 2011, pp. 223-224).

Para garantizar la transparencia y luchar contra la corrupción política se hace indispensable fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos durante la contienda electoral

y una auditoria social permanente sobre el ejercicio del poder político por parte de los funcionarios públicos. Además, surge la necesidad de implementar políticas públicas que beneficien primordialmente a las grandes mayorías, para superar las desigualdades e inequidades sociales y para evitar así el abuso de autoridad de los funcionarios públicos.

Por último, es imperante fortalecer el sistema democrático ante las amenazas de clientelismo, corrupción, narcotráfico, nepotismo, crimen organizado y transfuguismo.

Referencias

- Bello-Montes, Catalina (2012). Nuevos desafíos de los cuerpos policiales en un mundo globalizado. [Versión electrónica]. En *Revista Criminalidad*. Volumen 54. Número 2. Bogotá D. C. Colombia. Recuperado en: http://www.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/vol54_2/10nuevos.pdf
- Carrillo, Manuel; Lujambio, Alonso; Navarro, Carlos y Zovatto, Daniel (2003). *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Casas, Kevin y Zovatto, Daniel (2011). *Financiamiento Político en Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México*. [Versión electrónica]. Recuperado en: http://www.idea.int/publications/good_practices_la/upload/Parte2Cap1.pdf
- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala -Cicig- (2015). *El Financiamiento de la Política en Guatemala*. [Versión electrónica] Consultado en www.cicig.org
- Garay, Luis y Salcedo-Albarán, Eduardo (2012). *Narcotráfico, corrupción y Estados, Cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México*. México: Random House Mondadori.
- ONU (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*. Recuperado en: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>
- Rivera, Julio (2011). *El Crimen Organizado*. [Versión Electrónica] Instituto de Estudios en Seguridad. Guatemala S/D. Recuperado en: http://www.galileo.edu/ies/files/2011/04/EL_CRIMEN_ORGANIZADO-IES.pdf
- Segovia, Alexander (2005). *Integración real y grupos de poder económico en América Central: Implicaciones para el desarrollo y la Democracia de la Región*. [Versión electrónica]. San José, C.R: Fundación Friedrich Ebert. Recuperado en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/07598.pdf>
- Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. (2007). Comps. Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thompson [Versión electrónica] (2.ª ed.). México: FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral. Recuperado en: http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/inlay_tratado.pdf

GUATEMALA, 2004-2015: LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA CAPITALISTA

Sergio Palencia¹

Introducción

A finales de 1996 se firmaron los Acuerdos de Paz entre la Guerrilla y el Estado guatemalteco. Con esto finalizaba oficialmente un periodo de lucha armada de más de 40 años. Una idea fue común: ahora la manera de hacer política sería a través de los partidos políticos en tanto canales de representatividad. Es decir, las reglas del régimen democrático

¹ Sociólogo por la Universidad del Valle de Guatemala, con Maestría en el Instituto "Alfonso Vélez Pliego", de la Universidad de Puebla, México. Ha analizado el racismo y la dominación estatal-capitalista en el libro *Racismo, capital y Estado en Guatemala* (URL, 2013). Asimismo, ha trabajado sobre temas de historia y memoria desde la teoría crítica, entre los cuales publica el libro *Fernando Hoyos y Chepito Ixil. Encuentro y comunión revolucionaria en Guatemala* (FGT, 2012). Actualmente estudia la conformación del Estado guatemalteco y la violenta relación histórica con las comunidades indígenas en el territorio, especialmente durante el siglo XIX e inicios del XX.

estatal de 1985 marcarían la pauta. Con las elecciones generales se votaría para ocupar los poderes del Estado. Las estructuras guerrilleras podrían optar a la fundación de partidos políticos en la misma línea que otras organizaciones o grupos asociados. De manera que el Estado sería visto como el eje articulador de una competencia partidista, siendo los gobiernos la expresión de la democracia por votaciones generales. Desde entonces, hasta 2015, los partidos empresariales (PAN/GANA), de raigambre militar (FRG/Patriota) o de capitales emergentes (UNE) mantendrían el monopolio del poder estatal. Estos gobiernos promovieron políticas privatizadoras, acuerdos de libre comercio y el incremento tributario sobre pequeños contribuyentes.

2015 fue el año de la renuncia del presidente Pérez Molina, la vicepresidenta Baldetti y la mayoría de ministros. En este sentido, puede interpretarse como la crisis del Gobierno del Partido Patriota. Si se va un poco más lejos, incluso se puede entender como el agotamiento de un modelo de Estado, con el creciente descrédito de sus instituciones (e.i. Congreso, Cortes). No obstante, plantear la crítica en estos dos niveles – gobierno partidista / estado – aún dejaría de lado el movimiento tectónico de abajo, uno donde la misma manera de realizar lo político puede,

por momentos, rebasar y contradecir el sentido estatal. Las sucesivas manifestantes, asambleas, bloqueos, conciertos, plantones, danzas no deben de leerse unilateralmente como medios para un fin – presión y concentración de personas para la reforma estatal – sino, en sí, como *prefiguraciones de una nueva política y crítica social en ciernes*. Claro, no está exenta de contradicciones. Al contrario, son ellas parte de su mismo motor. Veremos cómo las elecciones estatales de 2015 fueron, pues, una forma de acallar dicho movimiento.

1. La “democracia” del capital: Berger y Colom, 2004-2011

En las elecciones de 2003 dos eran los candidatos con posibilidades de hacerse del gobierno: Berger, del partido empresarial GANA y Ríos Montt, del FRG, partido militar y, también, empresarial. Esas eran las opciones que siete años después daban los Acuerdos de Paz. Ganó Berger y con él todo un proyecto que buscaba concretar el campo abierto por la legislación privatizadora de su antiguo colega y mentor, Arzú, del PAN. Abierta por la coyuntura de los Acuerdos de Paz, la Consulta Popular de 1999 había sido la máxima expresión de reforma estatal. Con su derrota, el canon de padrino partidista y política oligarca no hizo más que confirmarse. Incluso tengamos en

cuenta que las Leyes concernientes a Electricidad y Minería fueron, ambas, aprobadas por el Gobierno de Arzú. La apuesta por la paz era una redistribución de las oportunidades de acumulación capitalista. Así, mientras las comandancias guerrilleras firmaban con el general Pérez Molina o el empresario Briz los Acuerdos, surgía todo un nuevo movimiento de apropiación capitalista.

En 2004 toma el poder Berger y con él todo un Gabinete integrado por la clase finquera. Ante la crisis del café en 2002, esta clase se vio enfrentada a un creciente abandono de la producción tradicional, con sus repercusiones en la crisis salarial con sus trabajadores y con el problema de mantener inculta una enorme porción de tierras. Berger movilizó el Estado como fuente de financiamiento y diversificación de los capitales finqueros en peligro. No era nada nuevo. De hecho, lo recaudado en tributación estatal suele ser un momento de la inversión productiva en las grandes propiedades terratenientes. Los Gobiernos de Arana Osorio o de Lucas García son ejemplo de esto. Pero un punto más importante. El Gobierno de Berger llevó a cabo toda una centralización armada – a partir de la Policía Nacional Civil y unidades del Ejército – para enfrentar la crisis de la gran propiedad finquera. Durante el año 2004 el



Estado apoyó los desalojos finqueros contra sindicatos y comunidades sin tierra.

Los principales departamentos donde se llevó a cabo el ataque armado contra campesinos sin tierra fueron: Retalhuleu, San Marcos, Alta Verapaz. Con la crisis del café la tierra era subutilizada por la producción mercantil. Ante esto, cientos de comunidades y grupos sin tierra decidieron ocupar las tierras incultas. En ocasiones, este enorme movimiento logró, de hecho, ocupar efectivamente porciones de fincas, trabajarlas con productos de sobrevivencia y, al mismo tiempo, negociar con Fontierras u otras instancias crediticias una manera de comprar las propiedades ocupadas. No obstante, los Acuerdos de Paz habían logrado muy poco en tema de redistribución agraria. Las instituciones contaban con insuficientes fondos para enfrentar la apremiante necesidad y, a la vez, lo que lograban era solo estimular el carácter mercantil de la tierra en tanto propiedad privada. Es decir, los Acuerdos de Paz habían logrado solamente instancias de negociación agraria, beneficiando a los grandes y tradicionales propietarios con la plusvalía de la codiciada tierra.

En el marco de la gran propiedad agraria, Berger representó una

política de afirmación de la finca por sobre las comunidades sin tierra. En los primeros meses de 2004 se realizaron 39 desalojos en fincas contra alrededor de 1500 familias sin tierra (Diagonal, 9 junio 2006). Una de esas fincas, de nombre Nueva Linda, era del ciudadano español Carlos Vidal Fernández, quien desde por lo menos tres años atrás se hallaba en conflicto con familias campesinas organizadas. Desde 2003 grupos paramilitares habían secuestrado y desaparecido a su principal líder, Hector Reyes, quien fungía como administrador y miembro del sindicato. Su muerte indignó a las familias campesinas y decidieron ocupar la finca. El 31 de agosto 2004 más de 1100 policías (agentes y antimotines), así como 200 soldados del ejército, ejecutan un violento desalojo contra las familias, a parte de la seguridad privada de la finca. Durante el desalojo las fuerzas armadas disparan contra los ocupantes. El resultado 9 campesinos muertos, 4 policías y más de 50 heridos. Fue la primera masacre del Estado luego de la firma de los Acuerdos de Paz.

Empero, la violencia para sostener la forma finquera de apropiación capitalista fue una entre varias. Con los precios del café por los suelos, la plataforma de apropiación capitalista promovida por el Gobierno de Arzú fue la columna vertebral del proyecto.

Se trataba de una reconversión de la apropiación oligárquica en una de nuevas oportunidades productivas y mercantiles. Para esto, el horizonte siguió siendo el Consenso de Washington y toda una nueva ola por privatizar los bienes del Estado. En este sentido, durante los Gobiernos de Berger y Colom, los capitales se expandieron en términos territoriales y de intensidad productiva. En su conjunto, fue todo un movimiento donde el dinero fue utilizado para cimentar las condiciones de apropiación del capital. Dos fueron los motores de esta forma. Uno, promover la *dinerización de las relaciones sociales* con el sucesivo resquebrajamiento de la organización social. Y dos, las empresas – mineras, de palma africana, hidroeléctricas – invirtieron en hacerse de los gobiernos municipales mientras, a la vez, eran apoyados por el Estado en términos de exención de impuestos, mecanismos jurídicos y persecución penal.

Para entender el régimen “democrático” post-Acuerdos de Paz es, por lo tanto, necesario señalar las bases de la reproducción del capital. Lo que caracterizó este periodo fue el crecimiento en la interrelación entre partidos políticos y dinero. El nexos entre ambos es la posibilidad de apropiación de plusvalor social, la cual está distribuida dependiendo de

las características y oportunidades de negocios en cada región geográfica-poblacional. Esto se puede ver desde tres procesos mutuamente integrados. Uno, el dinero como compra de voluntades y lealtades partidistas en regiones de enorme pobreza. Dos, el dinero como forma contractual de lo político, tanto a nivel del capital con su “operador partidista”, como en la relación entre partidos políticos y comunidades específicas. Tres, el dinero como una forma de contrainsurgencia y división social para imponer núcleos de explotación y acumulación capitalista.

De manera inversa, este proceso de dinerización se convirtió en la expresión local de cada partido político. Uno, el partido político como agrupación que concentra y distribuye el capital acumulado. De allí que su proceso constitutivo sea *per se* comercial: la opción política como mercancía. Dos, el partido político como contratista de voluntades sociales, es decir, se posiciona como jefe o dirigente de las redes sociales subordinadas mediante el mecanismo compra-venta. Tres, el partido político como aglutinador de políticas de intimidación y subordinación social en favor de las empresas en distintos territorios. Así, pues, en Guatemala los Acuerdos de Paz de 1996 promovieron una dinerización de las relaciones sociales a la vez que, en el fondo,

consolidaban operadores partidistas asociados a nuevas condiciones de reproducción del capital. Esto tienen en común los partidos políticos como FRG (Portillo), GANA (Berger), UNE (Colom) y Patriota (Pérez Molina). Más recientemente vuelve a suceder esto con Jimmy Morales (FCN).

El círculo vicioso de esta "democracia" post-Acuerdos de Paz es que presupone la pobreza y la violencia como condicionante de la reproducción partidista y, en el fondo, capitalista. ¿Qué nos dice sobre la **especificidad estatal** esta relación que se establece entre las comunidades sociales y el proceso partidista-mercantil? Primero, el Estado se recrea desde la atomización de las relaciones sociales concretas y la fragmentación de los espacios de democracia directa, comunal o de barrio. Las obras *públicas* (pavimentación, drenajes, agua) son condicionadas por la afiliación partidista, si bien los negocios se establecen de forma *privada*. El dinero posibilita la concreción de un uso social mientras este adquiere un valor de cambio para los contratistas oficiales: municipalidad y constructora, por ejemplo, en interrelación de ganancia. Segundo, ya que lo público justifica lo privado y, sucesivamente, la necesidad social una producción capitalista, entonces el Estado promueve y permite desde

su núcleo más íntimo la separación entre la comunidad y los propietarios del dinero. De modo que la política partidista implica una privatización de la riqueza social vuelta, entonces, propiedad privada.

El partido político es pues un canal de enajenación de la actividad y necesidad social respecto de su producto, convertido en dinero, afiliación política y mercancía. El Estado en su más íntima expresión necesita la creciente subordinación de la actividad humana a la chata y llana identidad con el dinero. Así pues, lo político es momento de la expresión económica y lo económico es un canal político. Por último, la corrupción –o apropiación privada de recursos públicos– no es una irracionalidad dentro de un sistema racional, sino una posibilidad inherente y constante de la separación entre lo social y lo privado. Ahora bien, en la especificidad guatemalteca, el Estado mismo se reproduce en la vida y muerte de sus partidos políticos, siendo la línea de continuidad la disputa de los grandes capitales regionales. En este sentido, ningún partido político ha repetido mandato desde la instauración del régimen electoral-democrático guatemalteco.

No obstante, son las corporaciones políticas las que se intercambian y repiten mandatos, siendo el Con-

greso y las Cortes su principal ejemplo. Existen diputados que han estado en el Congreso desde 1985, situación que permite la actual Ley de Partidos Políticos y las elecciones por listado, no por personas. El transfuguismo – o cambio de un partido político a otro – es la condición *sine qua non* de un régimen electoral que promueve operadores políticos dentro de redes de clientelismo definidas históricamente. Para comprender este fenómeno es dable preguntarse: ¿qué continuidades subsisten en la diferencia de partido gobernante? ¿qué diferencias y novedades se dan dentro de un mismo partido? De hecho, el régimen procedimental surgido de 1985 es la confirmación de una forma estatal basada en: a) privilegios gremiales y personalistas, heredados de una economía finquera, siendo su punto de unidad histórica la Contrarrevolución de 1954, b) la subordinación de la “cosa pública” al privilegio estamental, lo cual se muestra en la política fiscal oligarca y el impedimento de una mediación ciudadana-salarial, c) la *complejización* de esta particular forma a partir de la competencia mercantil, evidenciada en una creciente pérdida de las élites tradicionales sobre la administración estatal, siendo el dinero del narcotráfico y de las comunicaciones (e. i. telefonía) un disgregador del monopolio oligarca².

² Sin duda René Zavaleta es el sociólogo latinoamericano que mejor captó la diferencia de la for-

Arzú y los Acuerdos de Paz deben, entonces, entenderse como el modelo de reconfiguración estatal-mercantil. Los Acuerdos serían el trampolín de la oligarquía para ingresar – de nuevo – al mercado internacional vía la diversificación. El armisticio con las guerrillas institucionalizadas de 1996 le permitió generar la idea de un Estado de reconciliación, muy en la línea del *getting back to business once again*. Estados Unidos y la Comunidad Internacional apoyaron este proceso donde, de nueva cuenta, el Estado seguiría extrañándose de la población en tanto no-ciudadana en contenido, siendo su forma solamente la recipiendaria del voto, a su vez, enajenable por redes de dinero. Cada nueva relación o mediación estatal oculta entonces la lucha constitutiva en su seno. De hecho, el surgimiento de las bolsas de productos de primera necesidad con Berger³ – llamadas “solidarias” bajo UNE y “seguras” bajo Patriota – oscurece toda una estrategia de expropiación y de mantener en la miseria a – como dicen

ma estatal oligarca y de racionalización capitalista. En sus escritos figura la categoría de Estado aparente y Estado en forma para describir la diferencia entre el proceso de expansión del Estado chileno versus los tradicionales y aún coloniales Estados peruano y boliviano. Zavaleta (1986) brinda una novedosa interpretación del Estado desde textos de Weber y Gramsci, partiendo de la teoría de la forma valor en Marx.

³ Para el caso de los desalojos de comunidades q'eqchi'es en Alta Verapaz, Gutiérrez (2015) capta con agudeza esta interrelación entre la dádiva estatal y la violencia con la que mantiene las condiciones de hambre en el país.

los periódicos – enormes bolsones o cinturones de pobreza, tanto urbana como rural. Las bolsas de productos para los pobres son parte de las redes de clientelismo político.

A través de los Gobiernos de Berger y Colom, el proyecto de clase hizo uso indistinto de la fuerza armada para la imposición de sus fines. Recordemos la represión sobre las comunidades kaqchikeles, en 2005, cuando bloqueaban el paso de maquinaria de la minera Marlín, rumbo a San Marcos. Asimismo, toda la estrategia de implementación de áreas protegidas naturaleza en Izabal, las Verapaces y Petén para, así, despojar a las comunidades q'eqchi'és de zonas donde, más adelante, los proyectos petroleros – ie incluso de palma africana! – llegarían a desarrollarse. Tal fue la violencia que se generalizó entre 2008 y 2011 en los desalojos, persecución y asesinato contra comunidades q'echi'és de Ensenada Puntarenas, en Livingston o en las comunidades del Valle del Polochic, Panzós. Ahí la policía y el ejército actuaban como brazo armado de proyectos finqueros financiados por el narcotráfico, de la familia finquera Widmann o de las petroleras. Una vez más, el dinero moviliza la fuerza armada del Estado para fines privados. Pero, ¿cómo es que el Estado fue cada vez más abierto en la represión y apoyo a

los proyectos capitalistas? ¿Qué era lo que no soportaban los finqueros o narcotraficantes por igual con los diputados o presidentes?

2. La asamblea, la consulta: formas de resistencia

Después de 1996 los procesos de resistencia y lucha tomaron caminos distintos. Desde hacía varios años las organizaciones revolucionarias, surgidas ante el horizonte de la vanguardia y de la toma del poder, habían dejado de ser opción para los albores del siglo XXI. Los Acuerdos de Paz les habían permitido ingresar en la arena legal de la contienda partidista y pronto fueron rebasados por una lógica contra la cual no podían competir. Contrario a El Salvador, en Guatemala el fraccionamiento, la territorialización demarcada y las contiendas grupales impidieron, mucho tiempo antes del fin de la lucha armada, la consolidación de un frente unificado. Las campañas de contrainsurgencia de 1981 a 1984 habían desintegrado un intentado proyecto de soporte social de las organizaciones revolucionarias, lo cual fue sostenido por el control militar sobre los pueblos a través de las Patrullas de Autodefensa Civil. La contrainsurgencia no solo derrotó militarmente el proyecto de las vanguardias revolucionarias sino, además, consolidó una expansión

estatal hasta los más alejados poblados del país. Eso, de por sí, fue un cerco del proyecto político vanguardista.

Sin embargo, el fin del enfrentamiento armado también posibilitó nuevas formas de reivindicación y lucha por la sobrevivencia. Unas estuvieron directamente asociadas a la enorme ola de migrantes guatemaltecos hacia Estados Unidos, convirtiéndose las remesas en inyecciones de capital individual y familiar. Claro, esto benefició al sistema financiero regional y guatemalteco en particular, siendo los administradores de una de las principales entradas de dinero al país. La guerra y los Acuerdos de Paz habían convertido al país en un exportador de mano de obra barata, siendo las remesas el dinero enviado por los trabajadores y trabajadoras migrantes a sus familias en zonas de depresión económica. Desde una economía cada vez más mercantilizada donde la educación, la salud, la electricidad pasaban a ser privatizadas, cientos de comunidades en Guatemala y a nivel regional lucharon por sobrevivir desde el envío de remesas. Pocas veces se entiende la migración misma como un acto de resistencia, menos aún como una situación que marca una experiencia fundamental en los migrantes. Los marcos espaciales y temporales complejizan el sustrato cultural propio y abren po-

sibilidades de contraste con su lugar de origen.

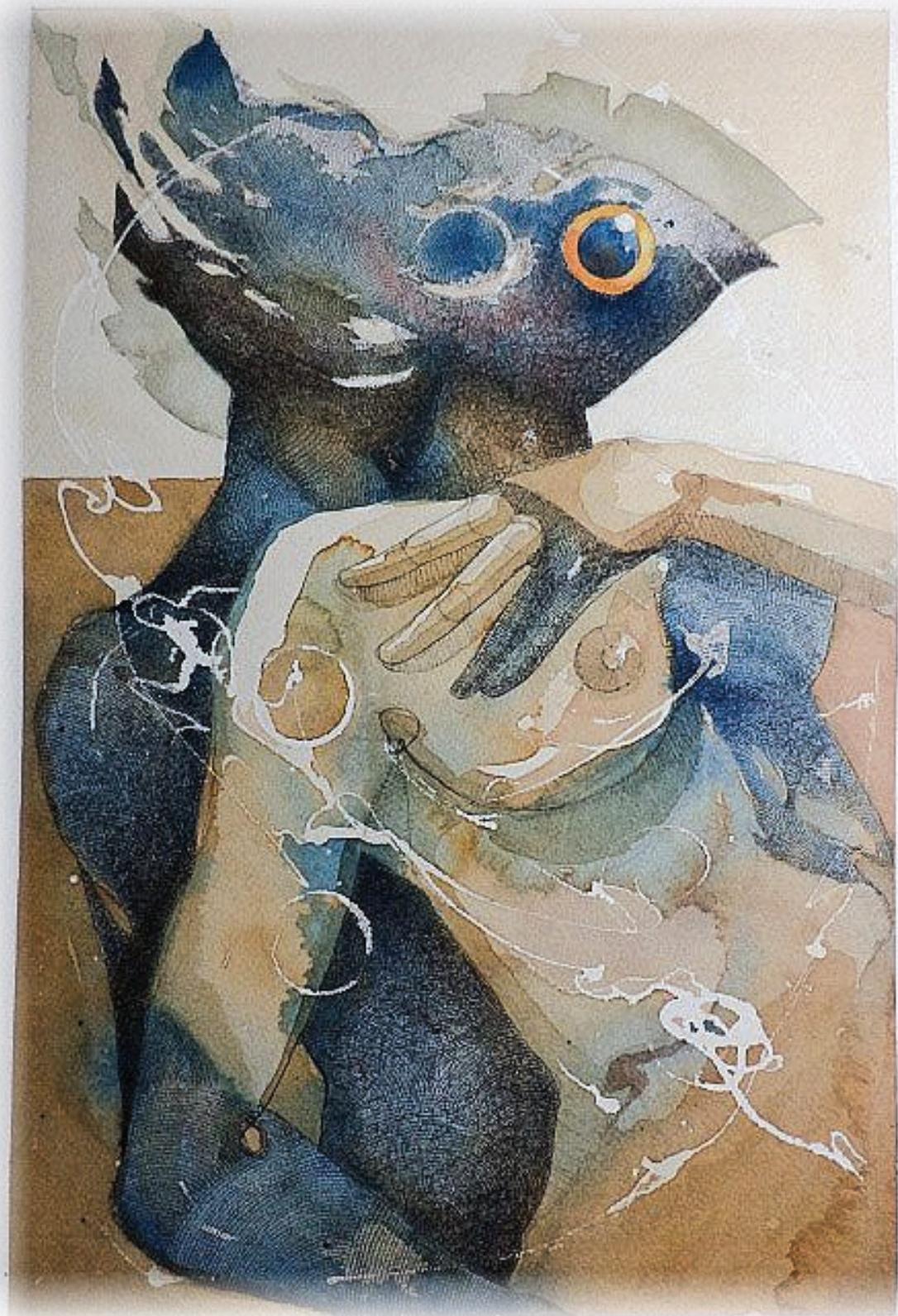
Así pues, ya no estamos en la década de 1970 cuando la migración seguía siendo a nivel nacional, del Altiplano a las fincas de la Costa Sur. El cooperativismo había sido casi desterrado por la dictadura militar por el potencial organizativo que había representado. Ahora la superación individual y familiar sustitúan a la organización colectiva, siendo el dinero un medio de sobrevivencia desde una situación cada vez más mercantilizada. La crisis del modelo patriarcal familiar se había recrudecido y la comunidad misma –en tanto eje de referencia y seguridad– fue mermada. El mercado avanzando, el patrón de reproducción familiar entró en un nuevo momento, a veces con reconfiguraciones, otras con procesos de disolución: esposas viviendo en casa de sus suegras ante la migración del marido, hijos creciendo con abuelos o con círculos de vecinos ante la ausencia paterna. Estos son algunas configuraciones, pero el fenómeno es más complejo. Lo que enfatizamos es que aunado a la transnacionalización del trabajo y del dinero en los núcleos familiares surgieron, en alta medida, nuevas formas de relaciones sociales y de percepción del territorio, del trabajo, de la identidad cultural y de los sueños mismos.

¿Repercuten estos patrones sociológicos con la manera de entender la política, el Estado e incluso la resistencia? Consideramos que sí y –es más– son los ejes sobre los cuales se articula todo un movimiento en pos de la vida. Para las nuevas generaciones el horizonte de cambio y alternativa ya no residía en el canon clásico de la izquierda, el sindicato, la organización. Incluso las comunidades que habían sufrido la violencia estatal y el control militar también repensaban su relación con las instancias tradicionales de lucha. La crisis de la forma vanguardista de la política se vio también aquí. Incluso las organizaciones campesinas tradicionales entraban en un nuevo periodo de lucha desde los tiempos del estado y del dinero. En el caso de la demanda por la tierra, las mismas instancias de negociación agraria pasaban por la necesidad de préstamos, posibilidades de compra y apoyo para la certeza jurídica de las tierras. Si la vida campesina cada vez era más difícil de realizarse, dado el respaldo estatal a las grandes fincas, las únicas vías eran la migración o la educación. Ambas implicaban transformaciones en las comunidades.

A pesar de todas estas dificultades, se fue creando un nuevo movimiento comunitario como respuesta autoorganizativa frente a la avanzada capitalista. Por

un lado, la imposición de la mina Marlín en San Marcos había generado expectativa por este tipo de empresa y otros asociados a hidroeléctricas, palma africana, petróleo. Desde 2007 las Consultas Comunitarias – principalmente en Huehuetenango y San Marcos– significaron la síntesis de nuevas prácticas de información, discusión, organización y legitimidad construida desde abajo contra el enemigo común: la empresa extractiva. Los Gobiernos de Portillo, Berger y Colom fueron los portavoces críticos de las consultas, atacándolas por considerarlas no representativas del proceso estatal democrático. En Barillas, la consulta comunitaria contra la actividad minera e hidroeléctrica – realizada el 23 de junio 2007 – marcó un acuerdo local y común. Cuando la empresa Hidro Santa Cruz inició sus operaciones en el municipio, se enfrentó a toda una corriente crítica de su presencia en la zona. De las redes de la inicial Consulta Comunitaria de Barillas se fue estableciendo la Resistencia contra Hidro Santa Cruz, la cual ha sufrido secuestros, asesinatos, cárcel e incluso Estado de Sitio bajo el Gobierno de Pérez Molina, en 2012.

El proceso deliberativo comunitario se fue haciendo desde distintas zonas del país. En Livingston, Izabal, las comunidades q'eqchi'es se articulaban en la medida de lo posible con-



tra la narcogranjería y las petroleras. En 2008, la organización Encuentro Campesino logró establecer parámetros de defensa y diálogo con las instancias gubernamentales y privadas. No obstante, el hecho mismo de estar organizadas fue mal visto por finqueros y Gobierno central. Se realizaron campañas de desalojo con fuerzas combinadas del Ejército y la Policía Nacional Civil, acompañadas por seguridad privada de las empresas. Berger mismo había legislado por el recrudescimiento penal contra la resistencia. Uno de los primeros presos políticos en esta nueva ola fue Ramiro Choc, líder q'eqchi' en defensa de las comunidades de Livingston. La persecución de los líderes no mermaba la saña y ataque a las comunidades que oponían mayor resistencia. Tal fue el caso de la aldea Ensenada Puntarena donde elementos castrenses y policíacos mataron a Mario Caal Bolom el 15 de marzo 2008. Durante el Gobierno Socialdemócrata de Colom los asesinatos y desalojos, de hecho, se incrementaron, como en los violentos operativos de desalojo del Valle de Polochic, financiados por la familia Widmann, tradicionales finqueros de la Costa Sur y emparentados con el ex presidente Berger.

Ahora bien, un rasgo distintivo de las nuevas formas de resistencia social es que no se limitan a la demanda por la tierra o contra los

megaproyectos. Tal es el caso de la resistencia contra la empresa de distribución eléctrica Deocsa, hoy Energuate. En San Marcos, durante los años 2009 y 2010, el descontento social fue prendiendo en comunidades agrarias y cabeceras municipales. En Malacatán y municipios contiguos la mafia narcotraficante – vinculada a ex militares – buscaba, a su vez, diversificar sus inversiones. El capo Juan Ortíz, Chamalé, invirtió en Deocsa y en la construcción de una planta hidroeléctrica. Ahora no solo se resentía el alza de la energía eléctrica sino, además, era propiciada por las bandas armadas del narcotráfico. Desde distintas instancias, como en ese momento las organizaciones Frena, FNL y Codeca⁴, promovieron una resistencia a la empresa y, por lo tanto, también a los intereses narcotraficantes. Entre marzo 2009 y marzo 2010 fueron secuestrados y asesinados líderes como Pedro García, Leandro Maldonado, Ana María Lorenzo, Evelinda Reyes, Santiago Gamboa, Octavio Roberto, Carlos Noel Maldonado, Víctor Gálvez. La estrategia de represión individual no solo había sido realizada por los grupos narcotraficantes, sino por las fuerzas armadas estatales.

⁴ *FRENA*: Frente de Resistencia Nacional en Defensa de los Recursos Naturales y de los Derechos del Pueblo y *FNL*: Frente Nacional de Lucha.

El acontecimiento que marcó la diferencia fue la Consulta Comunitaria en Malacatán, realizada en noviembre 2009. En ella se avalaba localmente una política de remunicipalización de la distribución eléctrica. La asamblea había decidido, ni más ni menos, impulsar un proceso local de reapropiación de las condiciones de un servicio social, criticando desde las mismas bases el régimen de propiedad impuesto desde arriba por el Gobierno de Arzú en 1996. De ser así, la Asamblea de Malacatán podía generar el ejemplo de la deliberación popular desde abajo contra las políticas estatales, impuestas desde arriba. Como respuesta, un mes después el Gabinete de Colom, con su final autorización, declaró Estado de Sitio sobre Malacatán⁵. Se dice que ese mismo día las oficinas del narcotraficante Chamalé volvieron a abrir las puertas en Malacatán mientras, a la vez, el Ejército y la Policía impedían las reuniones sociales que habían originado la Asamblea. Sin embargo, Malacatán era la prefiguración de todo un nuevo proceso de democracia desde abajo, allí donde la resistencia conglomeraba nuevas relaciones sociales, en

⁵ De acuerdo a Van Bael (*Mondiaal Nieuws*, 25 mayo 2010), «23,127 de un estimado de 25,000 personas con derecho al voto se pronunciaron a favor del retiro de Fenosa». Menos de un mes después, el 22 de diciembre 2009 el Gobierno de Álvaro Colom, instado por cámaras españolas y en sesión conjunta de ministros, determina el Estado de Sitio.

tanto comunas en resistencia. Así sucedería en 2012 en La Puya, San Rafael Las Flores, Monte Olivo, todas atacadas por antimotines, infiltrados y seguridad privada.

3. Crisis de 2015: sacrificar un Pérez, necesitar de un Morales

La democracia directa de las asambleas no se plantea en términos de representatividad partidista. Al contrario, se parte de situaciones concretas donde la comunidad debe responder creativamente frente a las embestidas del Estado y del capital. En Malacatán y Totonicapán, respecto las altas tarifas de la energía eléctrica y su distribución privatizada; en Polochic y Livingston, contra la expansión de la palma africana, el petróleo y la narcogranjería; en Barillas, La Puya, Monte Olivo, contra la avanzada de las hidroeléctricas y el control regional de los recursos acuíferos. Contrario a la democracia estatal donde son los individuos el eje de la decisión social, en la ola de asambleas, plantones y resistencias actuales, se asiste a un replanteamiento de lo político como cualidad de lo social, allí donde las condiciones económicas concretas –sembrar rosas en San Juan Sacatepéquez, cultivar maíz en San José del Golfo– son el punto de partida de la reivindicación y lucha social. Entran en conflicto la democracia representativa –abstracción de las

relaciones de clase y, sin embargo, su concreción— con la democracia comunal concreta⁶ y, por lo tanto, múltiple e incluso contradictoria.

La crisis del Gobierno Patriota inició como un enorme movimiento de indignación. Atravesando pasadas posturas ideológicas, el primer punto de unión fue el rechazo a un sistema que enriquecía descaradamente a partir del negocio y enriquecimiento de los gobernantes y sus aliados. La primera denuncia fue de carácter ético lo cual, en un primer momento, pareció rebasar las diferencias entre ser de “izquierda” o “derecha”. No obstante, la práctica y el horizonte mismo de esa crítica tenía implícito un cuestionamiento de la génesis histórica de esa clase social, precisamente de la alianza oligarca y militar para someter el movimiento crítico-revolucionario de la Guatemala – y Centroamérica – de la década de 1970 y 1980. Un fenómeno ha ido escalando: el Estado está siendo rebasado por las mismas políticas que ha impulsado, sea políticas o del consenso de los Acuerdos de

⁶ La tradición consejista o comunal revolucionaria ha tendido a ser ignorada por la historiografía oficial. No obstante, sus principales experiencias siguen hoy siendo puntos de referencia para repensar la emancipación social. Conocer la Comuna de París (1871), las Aldeas Zapatistas en Morelos (1914) o los marineros del Consejo de Kronstadt (1921) pueden marcar horizontes a tener en cuenta bajo las actuales políticas de ataque capitalista y descentralización estatal y acumulación flexible. Sobre los marineros de Kronstadt, véase Avrich (2003).

1996. Poco a poco se está asistiendo a un cuestionamiento del papel de la administración de lo social desde condiciones que, finalmente, reproducen el autoritarismo, la destrucción de la salud, la educación, la vida digna.

Hay varias respuestas que se han dado discursiva y prácticamente. Las manifestaciones no pueden leerse unilateralmente como en el plano ideológico del Estado (Bonefeld, 2013). Si bien los colectivos ciudadanos se construyen como abogados de un Estado reformado, con reformas electorales y mejor distribución presupuestaria, también existe una corriente subterránea que cuestiona el mismo monopolio que el Estado hace del ideal y la práctica democrática: el gobierno del pueblo o el pueblo gobernándose. Lo que ha florecido en las Asambleas de Malacatán, Barillas, La Puya, San Juan Sacatepéquez, con sus múltiples y distintas formas de resistencia –marchas, expresiones artísticas, denuncias y comunicados— permite pensar una democracia crítica del capitalismo. Incluso en ciudades como Guatemala y Quetzaltenango, las manifestaciones, plantones, batucadas y huelgas de hambre se convierten a su vez en prácticas de trabajo socializado, en compromiso libre y concreto, no representado, en el cuestionamiento de antiguas murallas clasistas y racistas. No se está ante

formas ya afianzadas de participación de lo común: al contrario, son procesos de aprendizaje donde mundos distintos están entrando en conexión.

El Paro del 27 de agosto 2015 es visto como el punto culminante de las manifestaciones del Renuncia Ya contra el Gobierno Patriota. Si bien fue una fecha importante, de novedad histórica, la cual he tratado en otro escrito, consideramos que ese acontecimiento solo puede entenderse en su magnitud pensándolo desde lo pequeño, no desde lo grande. ¿Qué queremos decir? Simplemente que la exigencia de renuncia de los gobernantes promovió redes de organización, colectivos que se fueron formando, discursos que chocaban entre sí y buscaban entrar en consenso, tantas veces disímil pero, también, importantes por el mismo hecho de sentarse a discutir una manera de imaginar la transformación social. Lo que asombraba de ese momento es que múltiples eventos y foros entre abril y agosto 2015 permitían sentir y pensar horizontes de posibilidad, algo que había sido botado por la sociedad consumista y el avance del individuo como mónada autocomplaciente. Lo social adquirió una importancia renovada. Aún así, este proceso aún está *in statu nascendi* y apenas empieza a reflexionar lo que significó ese encuentro de indignaciones, las cuales propiciaron a la vez un encuentro en la esperanza.

¿Una nueva manera de hacer política? ¿Una democracia crítica del capitalismo? Hay rasgos que afirman esto, como también que lo niegan. Si nos atenemos a un pensamiento por resultados, no inserto en los movimientos de la contradicción social, la enorme ola crítica de 2015 culminó con las elecciones de septiembre y noviembre 2015. Ahí fue elegido Jimmy Morales, un cómico de televisión que representaba la negación del patrón de políticos partidistas. Todavía hace falta estudiar más a fondo qué tanto la psicología de la crítica de 2015, bajo las actuales condiciones, hicieron de Morales una decisión que negaba el orden contra el cual protestaban. Es, sin duda, una pregunta de psicología social. Pero hay algo todavía más fuerte: ¿qué representan las Elecciones de 2015 respecto a la lucha por la legitimidad democrática del Estado? Si se plantea así, las preguntas por la actualidad y posibilidad de la crítica social, del sentido disputado de la democracia misma, está vivo. Visto así, las Elecciones de 2015 fueron la imposición de un modelo de democracia mercantil y capitalista que se muestra ya caducó, resucitando en sus momias, luchando por continuar desde sus mismos representantes.

Muchos pueden decir que la elección de Morales es el signo más cruel y cruento de la tragedia política guatemalteca. No dudo que sea una visión. La verdad es que

no nos ayuda mucho en términos de repensar la diferencia entre la democracia humana y la democracia que sostiene el sistema de muerte. Si algo nos enseña la lucha entre 2004 y 2015, con sus asambleas, consultas comunitarias, redes de resistencia, plantones, batucadas y movilizaciones espontáneas es que los anhelos de democracia están rebasando la actual configuración político-económica de Guatemala y del mundo. Esto que se está sufriendo bajo las determinaciones específicas de Centroamérica y México, se vive con premisas parecidas en lugares tan distantes como las Luchas Urbanas de Grecia o la Rebelión Kurda en Medio Oriente. En todas ellas el patrón es similar: como respuesta a la creciente pobreza – resultado de las políticas económicas centralizadas – el Estado responde con nuevos ataques a sus ciudadanos, aceptando mayor disciplina mercantil y privatización social. El precio de sostener el sistema democrático en Grecia o Guatemala es sacrificar la vida social humana. Ante esto, la pregunta que surge es la siguiente: ¿podemos pensar la democracia y la crítica más allá del sistema⁷ que reproduce la pobreza y desigualdad como canon de su propio desarrollo?

Visto así, las Elecciones de 2015 fueron impuestas pasando por alto una de las corrientes críticas de las

⁷ Al respecto, véase el estudio de Ellen Meksins Wood (1995/ 2003)

Plazas: “en estas condiciones no queremos elecciones” o, peor aún para el sistema, “Yo no tengo presidente”. Si bien en una primera perspectiva se pueden ver como reformistas o incluso conservadoras, ambas fueron posiciones críticas a la continuidad del tiempo estatal, sus elecciones, sus respectivos negocios. Algo nuevo brindaron las manifestaciones de 2015 y el Paro nacional: la práctica de la democracia como una fiesta, como un lugar de encuentro, como una semilla que permite cuestionar y pensar el mundo desde el deseo. Estamos ante un momento de peligro: acrecentado militarismo, sobrevuelo de helicópteros en conjunto, cómicos que dirigen ejércitos trágicos, figuras trágicas que dirigen las políticas de un cómico. En fin, la cuestión central es profundizar la crítica social construyendo **la democracia como práctica y categoría crítica** de los sistemas de corrupción, pobreza, destrucción de la naturaleza y muerte. Solo así se puede volver a unir la fiesta con la decisión popular, siendo la alegría producto del encuentro humano y no de la burla televisada.

4. Excurso: los mendigos en el palacio

Eran las nueve de la noche del domingo 3 de mayo 2015. Un grupo de mujeres y hombres, encadenados al Palacio Nacional, alertaban por las redes sociales que la policía de inteligencia estatal



los amedrentaba. Era posible que esa madrugada los desalojarían. La gente los apoyaba con comida, un generador eléctrico, colchones y hasta carpas. Llegaron alrededor de diez personas a acompañarlos hasta medianoche: unos llegaban con guitarras, otros para apoyarlos en sus demandas. Algunas mujeres venían en sus carros lujosos desde zona 14, dándoles apoyo y cobertura en las redes. Otros jóvenes, desde colonias populares de zona 21, permanecían hasta noche. Las camionetas negras, suburban, atravesaban el parque y se estacionaban frente al Palacio para intimidar. Todos se quedaban congelados en esos momentos. Hacía frío y eran madrugadas brumosas. Unos trataban de conciliar el sueño en sus bolsas de dormir, otros platicaban a cinco metros, en la intemperie.

“Pasen los panes, muchá”, decía una de las encadenadas, en ese momento todavía sin nombre de organización. Eran panes con frijoles, piezas de pollo, ponche o café, los cuales se distribuían entre los presentes. Algunos hablaban de los rumores y expectativas sobre la posible renuncia de la vicepresidenta, otros criticaban la corrupción del gobierno. Sin embargo, llamaba la atención cómo la tensión por un posible desalojo creaba una suerte de comunidad al compartir el frío de la madrugada en esa desolada parte del centro de Ciudad de Guatemala. Los panes, en efecto, se distribuían.

“Tomá, Chino, aquí está, pásale este otro al Canche”, decía la mujer. El Chino es un hondureño que dormía en la calle, procedente de San Pedro Sula. Había huido para salirse de las maras. El Canche se mantenía en las sombras de los pilares del palacio. Cuando llegaban las cámaras, se escondía. “No quiero que me vean mis papás”. Era un joven alto, callado, de ojos verdes. Casi no sonreía.

En las gradas dormían los mendigos: un salvadoreño, un nicaragüense, un guatemalteco, un hondureño. Ponían una colcha en el piso y se cubrían enrollándose. Pocos hablaban ya hacia las cuatro de la madrugada. Pero justo a esa hora el ruido de un motor y una fuerte luz los despertaba. Era el motorista, repartidor de periódicos, quien tiraba el diario entre las rejas de la puerta principal del palacio. Pronto amanecía y se levantaba la pequeña comunidad de encadenados: barrían el piso, se compartían las galletas y el café. Los trabajadores se detenían y los miraban. Un reportero llegaba temprano y entrevistaba siempre al mismo encadenado, como se les fue conociendo. La mujer dejaba una silla vacía, reservada para el presidente Pérez y la vicepresidenta: “venga y le explicamos”, tenía anotado en un papel sobre el respaldo. El *Canche* y el *Chino* se marchaban. Trabajadores y estudiantes se acercaban a escuchar a los encadenados: asentían con la cabeza, pronunciaban un inicial

y tímido “sí” a las denuncias; se congregaban.

Del 1 al 9 de mayo 2015 el lugar se iría convirtiendo en punto de reunión, de proclamas, de discusiones, de denuncias. Pasaron los días: el esfuerzo espontáneo se fue haciendo organización. Los conflictos empezaron y también se prolongaron los rumores y los intentos de cooptación. Se dieron un nombre: Encadenados por la Libertad. Se dividieron y algunos se salieron. Unos participaban en plantones campesinos y de resistencia antiminera, otros cenaban con los locutores de programas de radio Libertópolis. *Polito*, el nicaragüense, volvió a las calles y dejó de estar con los grupos, con los individuos. El joven q'eqchi' dejó de reunirse con el grupo que, ahora, dirigía una señora perteneciente a la Asociación de Veteranos Militares. “Yo más bien me consideraría de izquierda”, decía el joven de Chahal. La última vez que vi al joven q'eqchi' me hablaba de sus lecturas sobre historia del país.

¿Fue este un movimiento disgregado, como lo fue la experiencia de la Plaza en 2015? Sí, de hecho sus posicionamientos políticos fueron transformándose, individualizándose, de nuevo buscando otros colectivos, continuando la vida diaria otros tantos. Empero, el proceso particular del grupo es parte de esas búsquedas que se realizan en la actualidad. Tuvo

momentos de asamblea popular, de congregación e identificación con los desposeídos, como también intentos de instrumentalización posterior. Hubo esto y más. En todo caso, es parte de un camino que se recorrió en esos meses.

Referencias

- Avrich, Paul (2003). *Kronstadt, 1921*. Buenos Aires: Anarres.
- Bonefeld, Werner (2013). Democracia y dictadura: medios y fines del Estado. (pp. 207-226), en: *La razón corrosiva. Una crítica al Estado y al capital*. Argentina: Ediciones Herramienta.
- Gutiérrez, Marta (2015). Comunidades libres. Anotaciones de trabajo de campo en las Verapaces. En: *Enfoque-El Observador*, Año 7, No. 37, 25 de agosto 2015. Disponible en: <http://www.albedrio.org/htm/otrosdocs/comunicados/EnfoqueNo37-Comunidades%20Libres-2015.pdf>
- Meiksins Wood, Ellen. (1995/2003). *Democracy against Capitalism. Renewing historical materialism*. Inglaterra: Cambridge University Press.
- Waxenecker, Harald (2015). Poderes regionales y distorsión ilícita de la democracia guatemalteca. En: *Revista Revela - Realidades y Visiones sobre América Latina*. Edición No. 3, 20 de junio 2015. Disponible en: <http://revistarevela.com/poderes-regionales-y-distorsion-ilicita-de-la-democracia-guatemalteca/>
- Zavaleta, René (1986). *Lo nacional-popular en Bolivia*. México: Siglo Veintiuno editores.

Esta publicación fue impresa en los talleres gráficos de
Serviprensa S. A., en mayo de 2016.
La edición consta de 600 ejemplares en
papel bond beige de 80 gramos.

Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales

EDITORIAL
**CARA
PARENS**
UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR



Universidad
Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala

ISBN: 978-9929-54-138-2



9 789929 541382