

Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario
Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Maestría en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

*El proceso de securitización del problema de las drogas por parte
de Estados Unidos como dinamizador de las relaciones con
Colombia*

Juan Matías Rozo

30 de septiembre de 2014

Resumen

Este documento surge de la pregunta ¿por qué a pesar de los costos y los inconcluyentes resultados de la guerra contra las drogas, ésta se ha mantenido por más de 40 años? El texto analiza los factores que motivaron a Estados Unidos a iniciar un proceso de construcción discursiva para transformar el problema de las drogas en una amenaza a la seguridad nacional de ese país y del mundo, y cómo Colombia ha aprovechado esa situación para redefinir constantemente su identidad nacional e impulsar sus intereses. La aproximación al problema de las drogas se desarrolla desde la perspectiva del proceso de securitización y desde la óptica de la búsqueda de los intereses nacionales, soportada sobre la base teórica del constructivismo. Desde esa perspectiva, se evidencia cómo la construcción de la guerra contra las drogas ha dependido de la identidad (personalidad) de los Estados, de las políticas e intereses de sus gobernantes, pero también de elementos propios del contexto histórico que han potenciado su desarrollo. Finaliza con el planteamiento de un posible proceso de des-securitización del problema de las drogas.

Abstract

This document is based on the question about ¿why despite the costs and inconclusive results of the war against drugs, it has continued over the last 40 years? This paper analyzes the factors that motivated the US to begin a process of discursive construction in order to transform the problem of drugs into a national and worldwide security threat. It also inquires about how Colombia took advantage of that situation in order to constantly redefine its national identity and push forward its own interests. This problem is studied based on the perspective of securitization and the optic of the search for national interests founded on the theoretical premises of constructivism. Therefore, it evidences how the construction of the war against drugs has depended on the identity (personality) of the States, their policies and the interests of their governors, but also there have been elements of the historical context that have strengthened its development. Finally, it closes with the proposal of a possible des-securitization process of the illicit drugs problem.

Tabla de contenido

Introducción	4
Estructura del documento.....	7
Justificación y relevancia	9
Aproximación teórica al problema.....	10
Limitaciones y alcances del trabajo	15
Capítulo 1: Contexto histórico de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia y la regulación internacional de las drogas ilícitas	16
Las relaciones bilaterales entre Colombia y Estados Unidos: Las guerras antes de la guerra contra las drogas.....	17
Los tratados internacionales en materia de droga: Del “problema” del opio a la “amenaza” internacional de las drogas.....	25
Capítulo 2: Securitización de las drogas “ilícitas” por parte de Estados Unidos	35
Proceso de construcción de la amenaza: los discursos de Nixon, Carter y Reagan sobre las drogas.....	38
La consolidación de la amenaza y la cruzada internacional contra las drogas	44
La posición de Colombia frente al proceso de securitización de las drogas	60
Conclusiones	68
Bibliografía.....	73

Introducción

Para la mayoría de colombianos la guerra contra las drogas o el narcotráfico hace parte de la agenda nacional desde principios de los años 80. El tema se percibe como un tema natural y obligado de la política nacional e internacional. Muchos desconocen las motivaciones e intereses que se esconden detrás de esas políticas, y que éstas han sido el resultado de procesos discursivos, políticos e históricos en los que los intereses nacionales han tenido una gran influencia. Este documento busca comprender esas motivaciones y motivar una reflexión en torno a cómo el problema de las drogas se ha ido transformando de acuerdo a los intereses y a las identidades de los países involucrados.

Con la caída del Muro Berlín en 1989 se reconfiguró el sistema internacional bipolar establecido y la amenaza del comunismo se refugió en algunos países en vías de desarrollo de América Latina, Centroamérica y el Sudeste Asiático. En ese momento, la atención de Estados Unidos se concentró en su entorno más cercano y empezó a fortalecer las relaciones con sus vecinos; en principio, para erradicar los remanentes del comunismo, pero luego para afrontar algunos de los problemas que empezaban a surgir en la región, como el problema de las drogas ilícitas¹:

“Después del colapso del comunismo, las políticas en contra de las drogas de uso ilícito se convirtieron en puntos centrales de la agenda política internacional en los países andinos. En los años noventa, las drogas ilegales y el crimen internacional organizado han sustituido, al menos de manera parcial, al comunismo como amenaza para la seguridad nacional” (Thoumi, *El Imperio de la Droga*, 2002, p. 44).

El estatus hegemónico alcanzado por Estados Unidos al debilitarse el bloque comunista, impulsó la persecución de sus reductos por América Latina. Y al mismo tiempo permitió que se construyera una imagen de Estados Unidos como un país que por vocación debía

¹ Por *drogas ilícitas* se entienden las sustancias incluidas en las diferentes listas de la *Declaración política de Las Naciones Unidas. Principios rectores de la reducción de la demanda de drogas y medidas de fomento de la cooperación internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas* (UNGASS 1998).

luchar contra las drogas ilícitas² en todo el mundo, estableciéndose como un cruzado frente a este problema (Robertson, 1980). Como se verá más adelante, desde la perspectiva de Sandra Borda, esto significa una política pensada desde la lógica de la apropiación en la que se privilegian los principios morales y se desconocen los argumentos científicos y objetivos, como se haría desde la lógica de las consecuencias esperadas (Borda, Una aproximación constructivista a la guerra estadounidense en contra de las drogas, 2002).

Aunque esa imagen sobre los Estados Unidos puede surgir de la posición moralista que ha caracterizado a ese país en su postura frente a las drogas ilícitas, también puede tener algunas motivaciones más contundentes. Razón por la cual, es necesario estudiar los procesos de cooperación antidrogas y determinar por qué, en el discurso de Estados Unidos, un problema de salud pública se convierte en una amenaza a la seguridad nacional.

La idea de que las drogas ilícitas han generado graves problemas en los países productores es ampliamente aceptada. La asociación del narcotráfico y la producción de drogas ilícitas con grupos armados ha representado para los países productores un problema grave de seguridad. Tanto en América Latina como en otras partes del mundo (LIJUN, 2006), la relación entre las drogas ilícitas y el crimen organizado internacional, ha convertido a algunas guerrillas y grupos armados en amenazas a la seguridad nacional. Sumado a estos problemas de seguridad, donde los grupos armados ilegales se financian del tráfico de drogas ilícitas, hay algunos países donde “los traficantes de drogas adquieren poder suficiente para desafiar al Estado mediante la confrontación violenta o la corrupción a alto nivel (Naciones Unidas, 2010)”.

Más que el simple hecho de que las drogas ilícitas generen problemas de salud pública en los países consumidores, pueden ser las problemáticas de seguridad referidas los verdaderos motores de la intensa cooperación que países consumidores han emprendido en la guerra contra las drogas. La cooperación antidrogas tiene como base la decisión de transformar el problema de las drogas en una amenaza a la seguridad nacional.

² En este documento se hablará de *drogas ilícitas* y no de *drogas de uso ilícito* pues tanto los tratados internacionales como las legislaciones de la mayoría de los países consideran ilícita la droga en sí y no solo el uso que se le dé. Por ejemplo en Colombia es ilegal cultivar coca así ésta no sea transformada en cocaína.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, esta investigación busca rastrear el proceso de securitización del problema de las drogas por parte de Estados Unidos para intentar explicar cómo esta amenaza construida ha mediado las relaciones con América Latina y cómo ha movilizad los procesos de cooperación internacional, en particular, los programas de cooperación para la reducción de la producción de drogas ilícitas implementados por Estados Unidos en Latinoamérica y más específicamente en Colombia.

El aspecto particular que se busca indagar en esta investigación y que se enmarca en el campo de estudio de las relaciones internacionales y más específicamente en el estudio de la política exterior estadounidense en materia de lucha contra las drogas, se concentra en esclarecer cuáles fueron las motivaciones de los Estados Unidos para posicionar el problema de las drogas en los primeros renglones de su agenda internacional y darle el carácter de amenaza a la seguridad nacional. ¿Por qué declarar una guerra frontal contra las drogas? ¿Qué intereses podría tener Estados Unidos en Latinoamérica para iniciar dicha guerra? ¿Qué ha ganado Estados Unidos al establecer las relaciones con la región bajo el filtro de la guerra contra las drogas? ¿Qué ha ganado Colombia?

Articular las relaciones con América Latina y con Colombia a través de la lucha contra las drogas ilícitas puede tener justificaciones visibles y altruistas en los discursos de sus promotores. Es fácil entender los argumentos que estos promotores dan sobre la necesidad de luchar contra las drogas para mejorar la salud pública o para generar procesos de desarrollo en los países receptores. Sin embargo, es necesario investigar con mayor profundidad para poder determinar qué otros factores motivan a los países donantes a invertir grandes cantidades de dinero en los países productores. Es necesario preguntarse ¿Qué beneficios adicionales se le presentan a estos países al establecer en América Latina el primer frente de batalla contra las drogas? ¿Qué nivel de control logran sobre la región? ¿Cómo fue que el establecer un enemigo común, como son las drogas, ayudó a consolidar estas relaciones?

En este documento, se argumenta que Estados Unidos ha utilizado la guerra contra las drogas como un elemento que le ha permitido continuar proyectando su identidad (hegemónica) sobre la región y sobre Colombia después de que finaliza la guerra fría y que la construcción de un enemigo común ha dinamizado y estrechado las relaciones entre los países. Situación que ha sido aprovechada también por Colombia y le ha permitido definir su identidad y sus intereses.

Estructura del documento

Con el fin de abordar las preguntas planteadas, la investigación estará dividida en tres capítulos. El primero, tiene como propósito hacer una reconstrucción histórica de la relación EEUU y Colombia antes del auge de la guerra contra las drogas, pero también, contextualizar la normatividad internacional que se ha generado alrededor del problema de las drogas. El segundo, desarrolla el tema de la securitización de las drogas ilícitas por parte de Estados Unidos, sus diferentes implicaciones para los dos países y sus posiciones al respecto. El tercer capítulo, corresponde a las conclusiones. A continuación se presenta brevemente el alcance de cada uno de los capítulos.

El primer capítulo contiene una breve reconstrucción histórica de la relación EEUU y Colombia y, paralelamente presenta un análisis de los tratados y convenciones en materia de drogas suscritas por cada una de estas naciones; así como de los tratados y acuerdos de cooperación suscritos entre ellos. Ese capítulo intenta mostrar el carácter que habían tenido tradicionalmente las relaciones entre los dos países y evidencia cómo después de la finalización de la Guerra Fría el tema de las drogas se volvió clave en la relación bilateral.

En esta sección se muestra como la construcción de una amenaza común sirve para reproducir la identidad de Estados Unidos en su relación con Colombia y se explica como en las guerras anteriores a la guerra contra las drogas, se sientan las bases de la relación de Colombia con Estados Unidos. En el proceso de construcción de las drogas como una amenaza a la seguridad se reproducen características de interacción entre Estados Unidos y Colombia. La interacción durante Segunda Guerra Mundial y durante el proceso de

contención del comunismo en América Latina, contribuyó a la construcción de la imagen de Colombia como un país aliado de los Estados Unidos y como un amigo frente a las posibles amenazas provenientes tanto de Estados déspotas como de las amenazas ligadas a las drogas ilícitas.

Así mismo, en este primer capítulo también se muestra cómo las convenciones y los tratados para afrontar el problema de las drogas van cambiando para construir discursivamente una amenaza a la seguridad de las naciones. A pesar de que es una sección que aborda el tema desde una perspectiva diferente, en ella se intenta determinar en qué momento el proceso de securitización fue aceptado por una audiencia representada en los países firmantes de las convenciones. En esta sección se muestra la posición protagónica que ha adoptado Estados Unidos frente a la construcción y promoción de la normatividad internacional que busca afrontar el problema de las drogas.

En el segundo capítulo, teniendo en cuenta la reconstrucción histórica de los planes de cooperación y de las relaciones bilaterales, se identifican los momentos claves en los que se securitiza el problema de las drogas y cómo esa conformación de amenaza determina las relaciones bilaterales de EEUU con Colombia y la región. Además, se argumenta que la securitización del problema ha dinamizado y servido a intereses tanto de Colombia como de Estados Unidos. Luego, teniendo en cuenta el marco histórico, el proceso de securitización y el carácter de las políticas de cooperación, se analiza cuál ha sido la posición de Colombia frente a esa relación securitizada y cómo ha aprovechado políticamente la construcción intersubjetiva³ de la amenaza desde la perspectiva algunos autores como Sandra Borda y Arlene Tickner, quienes han abordado este tema específico.

Finalmente, en el tercer capítulo, se presentan algunas reflexiones y conclusiones obtenidas a partir del análisis y una posible perspectiva de ampliación de esta investigación para

³ Como se ampliará más adelante, la intersubjetividad hace referencia a la construcción social y definición de las relaciones mediante el proceso de interacción social. Según esta perspectiva las condiciones de poder y el carácter anárquico de sistema no determinan como serán las reacciones entre los Estados sino que estas se construyen a medida que interactúan. Y así como se construye el carácter de las relaciones, también se construyen las amenazas.

futuras indagaciones. Esta perspectiva se refiere al problema del reciente cambio de posición frente a las drogas a la luz de un eventual proceso de des securitización de las drogas.

Así, esta investigación hace uso de tres líneas argumentativas para evidenciar como la guerra contra las drogas es producto de una construcción intersubjetiva de las amenazas en la que se reproducen los intereses tanto de Colombia como de los Estados Unidos. Se muestra como la guerra contra las drogas reproduce los parámetros de interacción entre los dos países, muestra también como los intereses estadounidenses de promover la guerra contra las drogas pueden ser rastreados en su protagonismo como promotor de la normatividad internacional contra estas. Y se reconstruye el proceso discursivo mediante el cual la guerra contra las drogas pasa de ser una guerra local contra un enemigo abstracto a ser una guerra operativa en la que hay un enemigo real ubicado en los países productores.

Justificación y relevancia

Este trabajo pretende, sobre la base de lo postulado por Arlene Tickner, Alexandra Guáqueta y especialmente Sandra Borda, aportar una mirada diferente y complementaria sobre el proceso de securitización de las drogas desde la perspectiva de los intereses nacionales de Estados Unidos. Los trabajos de estas tres autoras han girado en torno a la posición de Colombia y a cómo las drogas han definido la construcción de identidad del país en su proyección internacional. En cambio, en este trabajo se busca entender cuáles fueron las motivaciones de Estados Unidos para posicionar las drogas tan alto a en la agenda de seguridad y para tratar de entender cuáles fueron los beneficios de este proceso de securitización en lo referente a las relaciones exteriores de Estados Unidos con los países productores de la región andina y en especial, con Colombia.

Esta aproximación al problema, más allá de la reconstrucción histórica del proceso de securitización, pretende mostrar cómo la guerra contra las drogas ha servido de dinamizador y punto de encuentro en las relaciones de la región y por eso, a pesar de no

haber tenido resultados claros o positivos, sigue siendo uno de los temas centrales en la agenda de seguridad del hemisferio.

Además, el contenido de este trabajo puede ser utilizado para analizar qué tanto puede cambiar la política exterior de Estados Unidos frente a Colombia y frente a otros países Andinos dependiendo de su interés particular en un tema específico. Particularmente, el análisis de las drogas ilícitas, por ser un tema tan ampliamente securitizado y que ocupa un lugar tan alto en la agenda de Estados Unidos, puede ser un buen referente para ver cómo inciden ciertos temas en la política exterior de Estados Unidos frente a la región. Un lugar común apunta a que ésta no puede modificarse, pero en el tema de drogas es interesante ver que sí existe un margen de cambio.

Aproximación teórica al problema

Para resolver las preguntas planteadas, es necesario ir más allá de la visión realista de las amenazas según la cual el mundo es objetivo, los actores primordiales para el análisis son los Estados y por tanto, las amenazas a la seguridad provienen casi exclusivamente de otros Estados. Desde la finalización de la Guerra Fría se empezó a pensar que los postulados del realismo (al entender las relaciones entre los Estados bajo la lupa del poder–interés) se habían agotado para comprender las nuevas facetas de la seguridad internacional. Las amenazas a la seguridad no provenían únicamente de otros Estados sino que el narcotráfico, los problemas ambientales, la pobreza y el terrorismo entre otros, también debían ser considerados como elementos que ponen en riesgo la seguridad nacional.

Las discusiones para entender los verdaderos alcances de la seguridad y su futuro nacieron de tres fuentes. La primera, fue el descontento con los fundamentos realistas y neorrealistas que habían dominado el debate. La segunda, fue la necesidad de responder a los nuevos retos que suponía entender la seguridad en el mundo de la Post Guerra Fría. Y la tercera, fue la necesidad de hacer relevante el estudio de las relaciones internacionales con respecto a los nuevos retos de seguridad.

Esos cambios en el orden mundial generaron también la discusión que busca diferenciar qué es un problema y qué es una amenaza a la seguridad. Es precisamente ahí, de donde surgieron los *enfoques alternativos* (enfoque crítico y enfoque constructivista) sobre la seguridad, que se concentran en cómo se construyen socialmente las amenazas y permiten entender el problema anti-drogas como uno de seguridad. Estos enfoques, que se han concentrado en buscar nuevas aproximaciones sobre qué o quién debe ser asegurado, de qué amenazas y por cuáles medios, han desafiado los postulados fundamentales del neorrealismo (Krause & Williams, 1996, pp. 242 - 243).

“El postulado básico de los enfoques crítico y constructivista es que la seguridad no es una condición objetiva, que las amenazas a ella no son simplemente una cuestión de percibir correctamente un cúmulo de fuerzas materiales y que el objeto de la seguridad no es estable ni inmutable. En cambio, las preguntas sobre cómo el objeto a ser asegurado (Nación, Estado u otro grupo) se constituye y cómo problemas particulares (bienestar económico, violencia, degradación ambiental) son enmarcados bajo el rótulo de la seguridad, son fundamentales” (Krause & Williams, 1996, p. 242).

En consecuencia, desde esos enfoques, la seguridad es entendida como un conjunto de discursos históricos que se fundamentan en consensos institucionalizados. Por eso, la finalidad de estos enfoques es entender la forma en que las amenazas son representadas políticamente.

El enfoque constructivista planteado por Alexander Wendt propone una alternativa a los enfoques realistas y liberales y centra el análisis de las relaciones en los conceptos de identidad e interés. Para Wendt, los Estados no tienen características dadas o preestablecidas, para él las identidades nacionales se construyen socialmente con base en la interacción con otros actores. Las identidades y los intereses emergen de la interacción social y la identidad se construye con base en la diferencia con los otros, alteridad.

“Las identidades son inherentemente relacionales [...] un Estado tiene muchas identidades como “soberano”, como “líder del mundo libre”, o como “potencia imperial” entre otras. El grado de compromiso con cada una de las identidades particulares y la relevancia de cada una de ellas varía, pero cada identidad es una definición inherentemente social del actor basada en las teorías que los actores

mantienen colectivamente sobre ellos mismos, y cada uno sobre los demás que constituyen la estructura del mundo social” (Wendt, *Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics*, 1992, p. 397).

Adicionalmente, para Wendt los intereses nacionales están directamente ligados a esta construcción de la identidad que se desprende de la interacción con otros actores, así “...las identidades son las bases de los intereses. Los actores no tienen una “agenda” de intereses que transportan consigo independientemente del contexto social en el que estén; lo que ocurre es que los actores definen sus intereses dentro del mismo proceso en el que se definen las situaciones” (Wendt, *Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics*, 1992, p. 398).

Son estas características las que componen el mundo de relaciones entre los Estados, en donde el carácter intersubjetivo de la construcción social trasciende las relaciones basadas únicamente en el poder material. Es así como, a diferencia de la perspectiva realista, donde las relaciones están dadas primordialmente por el poder y la capacidad militar de un Estado frente al otro, es posible determinar los principios diferenciadores de los Estados, es decir si un Estado es amigo o enemigo, con base en los factores intersubjetivos propios de la interacción, pues son estos los que inciden en los intereses de seguridad de los Estados (Wendt, *Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics*, 1992, p. 396).

Así mismo, en este sistema las amenazas se construyen dependiendo de la posición particular de los Estados y no depende únicamente del poder y de la anarquía. La interacción es la que determina si algo es o no una amenaza. Es decir que al igual que las identidades y los intereses de los Estados, las amenazas son construidas socialmente.

En este sentido, es importante contar con una herramienta conceptual que permita abordar el tema de las drogas ilícitas y entender cómo es el proceso mediante el cual se constituyen como amenaza. Particularmente, Barry Buzan y Ole Wæver, introducen el concepto de “securitización” como la herramienta utilizada para explicar cómo los Estados o los tomadores de decisiones construyen e identifican las amenazas. El uso de este concepto

permitirá entender el proceso mediante el cual la producción de drogas ilícitas es convertida en una amenaza y hace necesaria la intervención en los países productores y cómo este proceso reproduce la identidad y los intereses quien construye la amenaza.

Una de las ideas principales que gira en torno a este concepto es que la seguridad es un discurso y solo cuando se argumenta o se afirma que algo es una amenaza a la seguridad, es cuando realmente se convierte en una amenaza. A través de esta argumentación, es posible lograr que ese problema, que ahora es identificado como una amenaza, pueda tomar un lugar más relevante en la agenda de un país y hasta traspasar los límites legales y financieros que restringen la solución de otros problemas (Wæver, Jaap De, & Buzan, 1998, pp. 23 - 27).

Sin embargo, sólo la postulación discursiva de una situación o un problema como amenaza no es suficiente para que adquiera la relevancia que se menciona. Es necesario que este problema sea identificado como una amenaza existencial, de tal manera que si no se toman medidas para afrontar dicha amenaza, se verá comprometida la existencia misma de quien postula la amenaza (Wæver, Jaap De, & Buzan, 1998, pp. 23 - 27) y que, en este contexto, es un país o una comunidad.

Una vez establecido el carácter primordial de la acción frente a la amenaza, se justifica tomar acciones de emergencia para afrontarla. Pero la securitización, al ser una construcción social y política, supone que sólo se tomarán medidas una vez que se ha convencido a una audiencia de que lo que se postula es una amenaza a la existencia. Solo entonces se podrán crear las normas y las regulaciones que harán posible enfrentar la amenaza (Wæver, Jaap De, & Buzan, 1998, pp. 23-27).

Así, si se entiende que la construcción social y política de las amenazas depende de tres pasos: 1) que se ha identificado como una amenaza a la existencia; 2) que amerite acciones de emergencia, y 3) que sea identificado también por una audiencia como una amenaza que le permita romper las restricciones para afrontarla. Particularmente es posible entender cómo se securitizó el fenómeno de las drogas ilícitas en el mundo y así lograr indagar

acerca de cuáles fueron las motivaciones para construir este problema como una amenaza a la existencia del país más poderoso del mundo desde el fin de la Guerra Fría hasta la actualidad.

Finalmente, para la sección del trabajo que aborda la evolución de las normas internacionales para afrontar las drogas ilícitas, se utilizara el trabajo de Martha Finnemore y Kathryn Sikkink en donde (desde una perspectiva constructivista) se analiza el papel de las normas en los cambios políticos. En este trabajo las autoras argumentan que las normas internacionales cumplen diferentes etapas, cada una de las cuales cumple unas lógicas particulares. También caracterizan los diferentes tipos de promotores de las normas y exploran la relación entre las normas, la racionalidad y la búsqueda de intereses (Finnemore & Sikkink, 1998).

Las etapas o el ciclo de las normas según Finnemore y Sikkink es el siguiente: inicialmente se presenta el nacimiento de la norma (*norm emergence*) generalmente de manos de un promotor que de alguna forma cuenta con una organización que le sirve de plataforma para promocionar la norma. La segunda etapa lo que las autoras llaman *norm cascade*, en donde las normas se esparcen y en donde los actores principales pasan a ser los Estados y las organizaciones internacionales, quienes reproducen estas normas y las legitiman al incluirlas en sus discursos. Finalmente, las normas son interiorizadas y a través de la creación de leyes y de entidades estas normas se institucionalizan (Finnemore & Sikkink, 1998, pp. 895-905).

Es importante mencionar que, a pesar de que estas teorías son adecuadas para analizar el problema que plantea de este trabajo, tienen algunas limitaciones en la medida en que en algunos casos es difícil evaluar la percepción de los tomadores de decisiones y jefes de Estado. Así mismo, en algunos casos, es difícil identificar los cambios dentro del proceso intersubjetivo de construcción de identidad y los momentos precisos en donde se securitizan los problemas.

Limitaciones y alcances del trabajo

Tanto el estudio sobre la drogas ilícitas como el de los intereses nacionales es un proceso complejo en el que interactúan dinámicas políticas, económicas y sociales; y por eso, ninguna aproximación metodológica o teórica podría dar cuenta de todas sus dinámicas y dimensiones. Este estudio intenta presentar una mirada en la que se reconstruye el proceso de securitización de las drogas por parte de Estados Unidos desde la perspectiva de los intereses nacionales, con lo que claramente se busca enmarcar esta investigación en el campo de estudio de la política exterior estadounidense. Por esta razón, algunos elementos económicos y operativos propios de la ejecución de los planes antidrogas no se analizan con tanta profundidad como se hace con los discursos y las posiciones oficiales frente a estos planes.

Sin embargo, se intenta abordar el problema desde diferentes perspectivas para tener una visión más amplia: las condiciones históricas de las relaciones, el conjunto de normas internacionales y su evolución al rededor del tema de las drogas ilícitas y el proceso de securitización de las drogas en la relación entre Estados Unidos y Colombia.

Finalmente, dado el alto perfil de quienes securitizan el problema en Estados Unidos, se dificulta la realización de entrevistas y de trabajo de campo, lo cual constituye una limitación de este documento. Sin embargo, con el fin de mitigar esta dificultad se ha optado por referirse no sólo a las fuentes secundarias, sino que se ha incorporado un análisis de los discursos oficiales de los tomadores de decisiones de los países.

Capítulo 1: Contexto histórico de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia y la regulación internacional de las drogas ilícitas

En este capítulo se hará una reconstrucción histórica de la relación entre Estados Unidos y Colombia y se presentará un análisis de los tratados y convenciones en materia de drogas. El capítulo presenta brevemente los contenidos de cada uno de estos documentos y los contextos en los cuales fueron discutidos, aprobados y en los que entraron o no en vigencia. Esta reconstrucción permitirá no sólo evidenciar la transformación en el abordaje del tema de las drogas en el marco internacional y los actores que intervinieron o influenciaron en su desarrollo, sino que permitirá identificar los momentos claves en los que se securitiza el problema de las drogas. Igualmente permitirá plantear cómo esa conformación del problema de las drogas como una amenaza, determina las relaciones exteriores de Estados Unidos con Colombia y con la región.

El capítulo se desarrollará a partir de dos argumentos. Primero, aunque Estados Unidos ha estado al frente de casi todos los tratados internacionales sobre el tema de las drogas, sólo ha securitizado este problema como una amenaza internacional, cuando ha representado un vehículo para fortalecer y transformar su política exterior con respecto a los países productores. Segundo, que las relaciones entre los dos países han girado inicialmente en torno a su posición frente a un enemigo común (el comunismo, la amenaza Nazi y las drogas) y por tanto, han establecido una relación *narcotizada* en torno a la guerra contra las drogas.

Estas dos aproximaciones se establecen bajo la lupa del constructivismo, según la cual las identidades de los países se construyen con base en la interacción (Wendt, *Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics*, 1992). Teniendo esto en cuenta, se intenta rastrear cómo el problema de las drogas modifica la identidad y la forma de relacionarse de Estados Unidos con el mundo. Así mismo se analiza cómo Colombia, en el contexto de la Segunda Guerra Mundial y de la Guerra Fría, construyó una identidad que lo posicionó como un país amigo de los Estados Unidos, lo que fue determinante para que ese país identificara a Colombia como su principal aliado en la guerra contra las drogas en los Andes.

Las relaciones bilaterales entre Colombia y Estados Unidos: Las guerras antes de la guerra contra las drogas.

Para determinar cómo influye la securitización del problema de las drogas en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos y cómo beneficia a cada uno ese enfoque, es importante hacer una reconstrucción de los periodos más importantes en la relación entre los dos países y luego identificar los cambios que se han producido al centrar las relaciones en la amenaza de las drogas ilícitas.

Desde que se establece el primer acuerdo internacional de control de drogas, la *Convención del opio de 1912*, es posible identificar tres momentos que marcan las relaciones entre los dos países. El primero, es el periodo que abarca la Segunda Guerra Mundial. El segundo, es el de la Guerra Fría y el proceso de contención del comunismo en el hemisferio. El tercero, es la guerra contra las drogas. Desde la pérdida de Panamá, hasta la declaración de la *guerra contra las drogas*, las relaciones entre los dos países giraron en torno a cuál es la posición de Colombia frente a las guerras libradas por Estados Unidos. Estos dos primeros momentos servirán como referencia y marco histórico de este documento. En el segundo capítulo de este trabajo, se hará énfasis en el tercer momento: la *narcotización* de las relaciones a partir de la declaración de la guerra contra las drogas.

En 1972, cuando el Presidente Richard Nixon (1969 – 1974) declaró la “guerra contra las drogas” y dejó claro que al hablar de una “guerra” se estaba hablando de un tema que podía poner en peligro la seguridad nacional de los Estados Unidos, fue cuando empezaron a perfilarse los requisitos que establece Buzan para las securitización de un problema. En ese momento, se afirmó que las drogas eran “el enemigo número uno de América” lo que las convertía en una amenaza existencial para Estados Unidos. Fue entonces cuando se consolidaron y se financiaron las agencias dedicadas al control de drogas amparadas en el marco de la *Convención sobre sustancias sicotrópicas de 1971*. La Convención de 1971 se caracterizó porque endureció las responsabilidades de los países para el control de drogas.

Sin embargo, como se verá más adelante, hay una diferencia entre la guerra contra las drogas desde una perspectiva doméstica y la guerra internacional y militarizada contra las drogas -planteada unos años después y apoyada en la Convención de 1988 (*Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y drogas psicotrópicas*)-. Dicha Convención fue la primera en la que se afirmó que las drogas eran un enemigo que atentaba contra la seguridad de los Estados lo que se constituyó en la apropiación por parte del público internacional del discurso securitizador de Estados Unidos.

Arlene Tickner afirma que el asunto de las drogas ha predominado en la relación bilateral entre Estados Unidos y Colombia en los últimos años. Sostiene que la identificación de las drogas como una amenaza a la seguridad nacional produjo una penetración en el sistema político colombiano lo que produjo una movilización de las drogas al primer lugar de la agenda, con lo cual otros problemas pasaron a un segundo plano (Tickner, 2002).

A continuación se presenta una reconstrucción de los principales hitos en las relaciones entre los dos países. Esto permitirá resaltar la importancia que adquieren las relaciones bilaterales después de la caída del muro de Berlín en el proceso de securitización de las drogas y en la redefinición de la relación de Estados Unidos con su entorno cercano.

La integración durante la Segunda Guerra Mundial: La identificación de los “amigos” en la región.

El estallido de la guerra en 1939 y el ataque a Pearl Harbor en 1941 tuvieron impactos en las relaciones entre Estados Unidos y Colombia. En primer lugar, se hizo evidente la interdependencia económica y estratégica entre las naciones. Además, profundizó la tendencia a una americanización de la cultura. El estallido de la Segunda Guerra Mundial facilitó que Estados Unidos lograra algunos de sus objetivos de política extranjera frente a Colombia como la des-alemanización de la aviación, la restricción de la legislación nacionalista sobre el petróleo, y el incremento de la cooperación militar (Randall, 1992, p. 163).

La relación entre el gobierno de Eduardo Santos (1938 - 1942) y el Franklin D. Roosevelt (1933 - 1945) se caracterizó por ser pro-cooperación americana. Ejemplo de esto fue la solicitud de apoyo en los temas navales y militares por parte de Santos a los Estados Unidos. Sin embargo, este tipo de políticas no fueron acogidas por algunos sectores, en particular, el sector conservador con representantes como Laureano Gómez, quien manifestó su desacuerdo, abogando por políticas más independentistas. Esos mismos reclamos se reflejaron en la prensa y en particular en diarios como *El Siglo*. Otros sectores del conservatismo sí estuvieron de acuerdo con las políticas de Santos, en parte por los intereses y relaciones comerciales ya existentes con dicho país. A pesar del ambiente de tensión, y de alguna oposición que emanó de los liberales, el vuelco hacia Estados Unidos en las relaciones colombianas fue evidente (Randall, 1992, p. 166).

Mientras el fortalecimiento militar de Alemania en Europa estaba en su auge, en América se firmaba un acuerdo entre Estados Unidos y Colombia (así como otros países de la región) para protegerse o defenderse de un eventual ataque de Alemania. El acuerdo incluía cooperación militar, intercambio de información de inteligencia, entrenamiento y acompañamiento técnico, y ruptura de relaciones políticas, entre otros temas. En el marco de dicho acuerdo, Colombia rompió relaciones con Japón luego del ataque a Pearl Harbor y posteriormente, con Alemania e Italia. Igualmente, en ese mismo marco, el entonces Presidente Santos congeló los bienes de extranjeros alemanes en Colombia y de otros extranjeros que tuvieran relación con los países del eje (para la cual tuvo en cuenta la *Lista Proclamada* expedida por Estados Unidos). Igualmente estableció controles sobre las empresas alemanas y eventualmente, como sucedió con la industria aeronáutica, estas empresas fueron nacionalizadas en gran parte teniendo como nuevo socio a Estados Unidos. Los puestos, antes ocupados por alemanes fueron asumidos por colombianos o por norteamericanos.

Durante el gobierno de Santos, la cooperación entre Estados Unidos y Colombia continuó fortaleciéndose con acuerdos de cooperación militar, a pesar de la oposición de algunos sectores del conservatismo y de algunos cuestionamientos respecto al poder ejecutivo en la

toma de decisiones frente a estos temas, las cuales se llevaban a cabo sin consultar al Congreso. Por eso, para las elecciones de 1942 donde ganó Alfonso López P, los Estados Unidos no se motivaron a intervenir pues para ellos las relaciones estaban sólidas y blindadas ante un eventual cambio de gobierno.

López también estaba de acuerdo con los principios de solidaridad hemisférica y así lo expresó en su primer viaje oficial a Estados Unidos como Presidente. En ese mismo viaje se discutieron aspectos relacionados con la creación de una Liga Panamericana de las Naciones, así como las concesiones de petróleo, la industria bananera, y el uso militar del territorio colombiano por parte de Estados Unidos en el contexto de la Segunda Guerra Mundial. Ambos gobiernos (el de Santos y el de López) compartían el interés de la guerra contra los países del Eje, y reconocían los esfuerzos de Estados Unidos por luchar para "la liberación de los pueblos oprimidos", en palabras del mismo López. (Randall, 1992)

En el campo de la economía, la guerra aumentó la asistencia de Estados Unidos a Colombia. Creció el comercio (tanto de exportaciones como de importaciones), los préstamos internacionales para infraestructura y agricultura, y la inversión extranjera. El café y los productos "raw materials" (como el platino, el caucho) fueron los principales productos exportados por Colombia a Estados Unidos. La industria petrolera y minera también era central. Esta cercanía económica y comercial permitía a Estados Unidos garantizar que los bienes del hemisferio no llegaran a los países del Eje.

En adición a lo anterior, durante la Segunda Guerra también se profundizaron las iniciativas culturales y educativas de Estados Unidos en Colombia con la implementación de centros de pensamiento y cultura en los que se enseñaba, entre otras temáticas, el idioma inglés.

En este apartado se evidencia cómo la posición de Colombia frente a Alemania y frente al desarrollo de la Segunda Guerra Mundial, empezó a perfilar su identidad como un país que en los temas fundamentales, como hacer frente a las amenazas, se alineó con Estados Unidos. En términos de Alexander Wendt, al surgir un Estado depredador como Alemania y habiendo existido una interacción previa entre los demás Estados, se activan los

mecanismos de solidaridad y se refuerzan las identidades de los Estados como amigos frente a una amenaza común.

“Si la depredación tiene lugar justo después del primer encuentro en el estado de naturaleza, obligará a aquellos con los que el depredador entre en contacto a defenderse, primero individualmente y luego colectivamente si llegan a percibir una amenaza común. El surgimiento de esta alianza defensiva se verá coartado seriamente si la estructura de identidades e intereses ya ha evolucionado hacia un mundo Hobbesiano de máxima inseguridad, pues los aliados potenciales desconfiarán unos de otros y se enfrentarán a problemas de acción colectiva; además, probablemente, estos aliados inseguros se pelearán entre ellos una vez que hayan eliminado al depredador. Pero si la identidad basada en la seguridad colectiva es elevada, la aparición de un depredador será mucho menos nociva. Si el depredador ataca a un miembro del colectivo, éste acudirá en defensa de la víctima siguiendo el principio de “todos para uno, uno para todos,” incluso si el depredador todavía no es una amenaza para otros miembros del grupo” (Wendt, *Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics*, 1992, p. 408).

Como afirma Wendt, es difícil modificar las identidades de los países (Wendt, *Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics*, 1992, p. 420) por lo que la posición de Colombia durante la Segunda Guerra Mundial fue un referente para que Estados Unidos los identificara como un amigo durante la Guerra Fría y posteriormente, como su principal aliado en la Guerra Contra las Drogas.

La Guerra Fría y la contención del comunismo

La crisis política en Colombia es anterior a la de Cuba⁴ y Guatemala⁵; y la reacción de Estados Unidos a esa crisis como respuesta a una amenaza comunista imaginaria (con programas militares y acciones de contención anti comunistas en la política y en la industria) fue característica de los años pre- Castro. La respuesta de Estados Unidos a la realidad política del país fue parte de una estrategia de Estados Unidos para involucrar a

⁴ El 8 de enero de 1958, la revolución Fidel Castro derroto al gobierno de Fulgencio Batista quien era apoyado por los Estados Unidos.

⁵ “El 27 de junio de 1954, el presidente Jacobo Arbenz Guzmán fue obligado a renunciar a su alta investidura por la cúpula del ejército guatemalteco. Con esta renuncia se alcanzó uno de los objetivos que altos funcionarios de EE.UU y de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) se habían trazado en la llamada operación PBSUCCESS, con el propósito de “salvar a Guatemala de caer en las garras del comunismo internacional” (Murga, 2004).

Colombia en la Guerra Fría. Sin embargo, para los políticos colombianos el tema de la Guerra Fría no tenía tanta importancia como para los norteamericanos, aunque había diferencias entre liberales y conservadores (Randall, 1992, p. 188). En ese contexto, el “Bogotazo” de 1948 fue visto por el gobierno de Harry S. Truman (1945 –1953) como un argumento para probar que el comunismo se estaba fortaleciendo en la región y que por tanto, había una necesidad de garantizar y emprender una lucha contra el mismo.

En el fondo, poco tenían que ver los motivos de la crisis de 1948 con el comunismo, pero sí representaban un riesgo de inestabilidad política en la región, lo cual sí afectaba a Estados Unidos. Sin embargo, para políticos como Truman las revueltas y protestas que siguieron al asesinato de Gaitán eran motivadas por el comunismo internacional. Llegó a decirse incluso que toda revuelta tenía en el fondo un motivo comunista (Lippman durante la administración de Truman acuñó esta idea) (Randall, 1992). Aquí se observa cómo Estados Unidos busca movilizar a los Estados que considera amigos a través de la construcción de un enemigo común, representando a los comunistas como Estados déspotas que están interviniendo en la seguridad y orden internos de Colombia. Se inicia un proceso securitizador del comunismo en el cual se busca que Colombia también identifique la amenaza y contribuya a la contención de ésta en su propio territorio.

Sin embargo, las investigaciones sobre el asesinato de Gaitán en los años siguientes, promovidas tanto desde Estados Unidos como desde Colombia, descartaron la tesis de una motivación comunista como causante del hecho, pues si bien el movimiento comunista pudo aprovechar esta crisis, no fue desde ese movimiento que se planeó el asesinato. Lo cierto es que, meses antes del “Bogotazo”, el ambiente político en el país era complejo y de tensión: había una ola de violencia en las regiones que estaba causando desplazamientos forzados de personas. Los medios de comunicación norteamericanos también debatieron las tesis “conspiracionistas” encontrando argumentos a favor y en contra.

Cuando estalló el “Bogotazo”, en el marco de la Conferencia de Bogotá⁶, Estados Unidos

⁶ Fue en la Conferencia de Bogotá, donde se creó la OEA como primer órgano encargado de la seguridad de la región en el marco del desarrollo institucional originado en la Guerra Fría

estaba siendo acusado de ignorar al Hemisferio Occidental en favor de otras partes del mundo. Colombia y la región demandaban asistencia y reformas económicas y veían con recelo el *Plan Marshall* en Europa. Esta demanda se ratificó durante la Conferencia de Caracas en 1954. La forma en la que se debía otorgar esta ayuda y el alcance de las reformas económicas requeridas fue ampliamente discutida y debatida en Estados Unidos, encontrando posiciones y modelos que privilegiaban la asistencia extranjera por un lado, o la inversión extranjera, por otro. Truman y Eisenhower preferían esta segunda opción.

En los años siguientes al “Bogotazo”, y de la década del cincuenta, la política de Estados Unidos estaría orientada a contribuir en la estabilización política y económica del país. Para ese periodo, Estados Unidos era el principal socio comercial de Colombia, a pesar de que el comercio con Europa y Canadá se estaba reactivando. En la década del cincuenta Estados Unidos aportaría asistencia en temas militares, ayudas económicas, apoyo político (frente a políticas moderadas y de temas laborales) como un intento por contener los efectos de la guerra civil y la dictadura militar. El programa de asistencia militar de Estados Unidos para Colombia, durante el gobierno de Truman y posteriormente el de Eisenhower, tenía como objetivos, en palabras del secretario de Estado Archeson:

“... continuar la cooperación con Colombia para la defensa del hemisferio, para preservar y fortalecer las instituciones democráticas, para apoyar la libre empresa y fomentar la inversión de capital extranjero, y para lograr un equilibrado desarrollo social y económico” (Randall, 1992, p. 199).⁷

Así, gradualmente, Colombia asumía la causa anticomunista de tal manera que sería, por ejemplo, el único país de la región en enviar tropas a la Guerra de Corea, en 1950⁸. Esa muestra de compromiso y lealtad con la causa anti-comunista, promovida por Estados Unidos, tuvo una contrapartida en asistencia económica, cultural y militar por parte de ese país.

⁷ Traducción propia. Texto original: "...to continue Colombia's cooperation in hemisphere defense, to preserve and strengthen democratic institutions, to support free enterprise and encourage foreign capital investment, and to achieve balanced social and economic development" (Randall, 1992, p. 199).

⁸ Otros países de la región participaron enviando ayuda material pero sin enviar tropas: Guatemala, Nicaragua, República Dominicana, México, Venezuela, Bolivia, Brasil, Argentina, Ecuador, El Salvador, Honduras, Uruguay, Chile, Camboya, Costa Rica, Cuba, Panamá, Paraguay y Perú.

Colombia era uno de los tres principales países receptores de ayuda militar estadounidense en América Latina. Este paquete de ayudas y programas de cooperación estaba acompañado de un seguimiento constante por parte de los Estados Unidos a los movimientos de trabajadores y obreros, buscando extirpar de ellos los elementos comunistas; y abogando por la promoción de la empresa privada, la libertad de los movimientos obreros y el pluralismo político.

Esta situación es evidencia de la búsqueda de Colombia por alinearse con los intereses de Estados Unidos en la búsqueda de maximizar sus propios intereses en términos de la asistencia que pudiera recibir de ese país. En este sentido, contribuir a las construcciones discursivas le permitía a Colombia acceder a recursos económicos para adelantar su propia agenda interna.

En 1960, Colombia era para Estados Unidos un "modelo" o ejemplo de la ayuda y la inversión extranjera de ese país. Las metas de la política exterior de Estados Unidos para Colombia se estaban cumpliendo, pero no sólo por la efectividad de los programas sino porque, en el fondo, también dichas metas correspondían los intereses de los políticos colombianos de la época. No hay que darle todo el "crédito" a los Estados Unidos por esos resultados, dirá Randall en su libro *Colombia and the United States: Hegemony and Interdependence* (Randall, 1992).

Dentro del proceso de construcción de las drogas como una amenaza a la seguridad es donde se reproducen las mismas características de interacción entre Estados Unidos y Colombia. Así como en la Segunda Guerra Mundial, el proceso de contención del comunismo en América Latina, contribuyó a la construcción de Colombia como un país aliado de los Estados Unidos y como un amigo frente a las posibles amenazas provenientes de los Estados déspotas o del fenómeno de las drogas ilícitas.

Los tratados internacionales en materia de droga: Del “problema” del opio a la “amenaza” internacional de las drogas

Es necesario iniciar esta sección teniendo en cuenta que la posición de los Estados en un ambiente de cooperación responde a la búsqueda de la maximización de sus intereses nacionales, pero también tiene como consecuencia la redefinición de sus intereses debido a la interacción y a la construcción de nuevas formas de interacción. Así, la posición particular de los Estados se ve reflejada en los planes de cooperación antidrogas a los que se vinculan. Sin embargo, la interacción entre los Estados determina el carácter que se le da al problema, así, es posible, que a través de la interacción, la cooperación para afrontar el problema de las drogas pase a ser la cooperación para afrontar la amenaza transnacional de las drogas.

“Un análisis constructivista de la cooperación, se concentraría en cómo las expectativas producidas por el comportamiento afectan a las identidades y a los intereses. El proceso de construcción de identidades es un proceso de interiorización de nuevas interpretaciones del yo y del otro, de adquisición de nuevas identidades, y no sólo de creación de restricciones externas al comportamiento de actores constituidos exógenamente. Incluso si no se pretendía eso, los procesos por los que los egoístas aprenden a cooperar es al mismo tiempo un proceso de reconstrucción de sus intereses planteado en términos de compromisos compartidos hacia las normas sociales. Con el paso del tiempo, esto pasará de ser una interdependencia positiva de los dividendos a ser una interdependencia positiva de las utilidades o de intereses colectivos organizados en torno a las normas en cuestión. Estas normas resistirán el cambio porque están ligadas a los compromisos de los actores con sus identidades y sus intereses, no solamente por los costes que acarrearía la transacción. Un análisis constructivista del “problema de la cooperación” es más cognitivo que conductual, ya que se ocupa del conocimiento intersubjetivo que define la estructura de identidades e intereses - del “juego”- como endógenos a la interacción y representativos de la misma” (Wendt, *Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics*, 1992, p. 417).

En este sentido William McAllister afirma que los tratados internacionales para el control de drogas y los documentos que promulgan la creación de las agencias dedicadas a este propósito son parte de un proceso de construcción social. Más que documentos apoyados científicamente son el reflejo de alianzas y rencillas de quienes intervienen.

"Los documentos fundacionales, tales como tratados y promulgaciones de nivel nacional, que crean los organismos de control de drogas son construcciones sociales, y no necesariamente el resultado de un examen juicioso de todos los factores pertinentes para llegar a un resultado racional. Los intereses individuales, las rivalidades y alianzas creadas para otros fines juegan un papel importante en la creación de los instrumentos de fiscalización internacional de drogas. (...) Los acuerdos finales reflejan las disparidades de poder y favorecen a aquellos participantes que posean el capital político para imponer sus preferencias" (LSE ideas, Expert Group on the Economics of Drug Policy, 2012).⁹

A continuación se presenta una reconstrucción del proceso de regulación de las drogas desde sus inicios donde se logra identificar algunos aspectos de la injerencia de Estados Unidos en el proceso de regulación internacional de las drogas. Para Alain Labrousse, Estados Unidos ha reproducido sus intereses nacionales durante toda la historia de la regulación antidroga:

"Desde el final de la segunda guerra mundial, Estados Unidos tomó en sus manos la política internacional de lucha contra las drogas. Para imponer su punto de vista de manera universal, recurrió a la multilateralidad en el marco de la ONU. [...] El fin de la Guerra Fría dio nueva relevancia a la guerra a la droga emprendida por Estados Unidos. Por un lado las Fuerzas Armadas norteamericanas, cuyos presupuestos se habían reducido considerablemente por la desaparición del peligro comunista buscaron de inmediato un nuevo enemigo..." (Labrousse, 2011, p. 101).

Esta posición de Estados Unidos en cuanto a su política exterior en términos de drogas puede ser entendida desde la óptica de Martha Finnemore y Kathryn Sikkink como la del *promotor*, el Estado que se ha ocupado de destacar la importancia de generar leyes que restrinjan la producción de drogas en concordancia con sus intereses nacionales. (Finnemore & Sikkink, 1998).

⁹ Traducción propia. Texto original: "Foundational documents such as treaties and national level promulgations that create drug control agencies are social constructs, not necessarily the rational result of judicious consideration of all relevant factors to arrive at a rational result. Individual pique, rivalries, and alliances forged for other purposes have all played important roles in creating the instruments of international drug control. ... Final agreements reflect power disparities and favour those participants who possess the political capital to impose their preferences" (LSE ideas, Expert Group on the Economics of Drug Policy, 2012).

En esta sección, también se identifica el momento particular en el cual la comunidad internacional acepta la guerra contra las drogas como la forma de afrontar el problema y donde acepta que las drogas son una amenaza a la seguridad nacional de los países involucrados. Lo que en palabras de Finnemore y Sikkink sería la interiorización de la norma por parte de la comunidad internacional.

“At the extreme of a norm cascade, norms may become so widely accepted that they are internalized by actors and achieve a "taken-for-granted" quality that makes conformance with the norm almost automatic. For this reason, internalized norms can be both extremely powerful (because behavior according to the norm is not questioned) and hard to discern (because actors do not seriously consider or discuss whether to conform” (Finnemore & Sikkink, 1998, p. 904).

De acá en adelante se cubrirá el periodo histórico comprendido entre 1907, cuando se implementan los primeros acuerdos no reglamentados para controlar el mercado de opio, hasta la *Convención Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Drogas Psicotrópicas de 1988*, donde se identifica plenamente a las drogas y al crimen organizado como elementos que ponen peligro la seguridad de los Estados.

En 1907, el Reino Unido, China e India firmaron “el acuerdo de los diez años” el cual se convertiría en el modelo a seguir en materia de control de la oferta de drogas. Dicho acuerdo buscaba establecer un marco para terminar las exportaciones de opio entre India y China dentro de los siguientes diez años después de firmado el acuerdo (LSE ideas, Expert Group on the Economics of Drug Policy, 2012). Dos años después, se creó la primera comisión para el control de las drogas, el “*Shanghai opium comision*” en donde los grandes poderes mundiales se reunieron para examinar las formas de detener el tráfico internacional de opio originado principalmente en China. Esa reunión, que fue liderada y propuesta por Estados Unidos, no produjo acuerdos puntuales pero de ella nació la *Convención sobre el opio de 1912*.

Esa Convención (1912) representa el inicio del sistema internacional de control de drogas. Sin embargo, los mecanismos para ponerlo en marcha y cumplir con su propósito siguieron siendo vagos. A grandes rasgos, los países firmantes debían prevenir el envío de opio a los

Estados en cuya legislación interna se hubiera prohibido la entrada de este producto, y limitaban el uso de narcóticos a fines médicos y científicos. La Convención empezó a ser aplicada a partir de 1919 y posteriormente, fue adoptada por la recientemente creada Liga de las Naciones.

Luego, en 1925, en el marco de las Convenciones de Ginebra sobre el opio, se establecieron los primeros mecanismos para implementar un marco de control a la oferta y se creó la primera *Comisión central permanente de opio* para monitorear las importaciones nacionales e internacionales de narcóticos. Estados Unidos no firmó ese tratado y se retiró de las discusiones, ya que no logró que se prohibieran todos los usos no-medicinales y científicos de la droga.

En 1931, Estados Unidos estableció tratados de cooperación con el Reino Unido, Alemania y otros países industrializados para diseñar un sistema de control en el que por primera vez, se implementaran cronogramas en los tratados internacionales para el control de drogas. Algunos de los principales resultados de estos tratados fueron la creación del Cuerpo de Supervisión de Drogas (Drug Supervisory Body -DSB-), y la distinción, aplicada por primera vez, entre el comercio legal e ilegal de drogas. En esa ocasión se “estableció un sistema de reporte obligatorio por el cual los países productores debían informar la extensión de las áreas cultivadas con coca y amapola, con el fin de garantizar la limitación de la producción de opiáceos y cocaína a las necesidades médicas y de investigación científica” (Thoumi, *La Normatividad Internacional Sobre las Drogas como Camisa de Fuerza*, 2009, p. 44).

Nuevamente, en 1936, Estados Unidos no logró defender el fin de todos los usos no-medicinales y científicos de las drogas por lo cual sus delegados se retiraron de las negociaciones de estos tratados que buscaban limitar el crecimiento del tráfico ilícito. Dicho Tratado sólo fue ratificado por Canadá y otros Estados pero nunca entró en fase de implementación (LSE ideas, *Expert Group on the Economics of Drug Policy*, 2012).

Entre 1939 y 1940 se interrumpieron las conversaciones para negociar un acuerdo de control de la oferta, por el estallido de la Segunda Guerra Mundial. Durante la Guerra

algunas de las funciones de los organismos de control de drogas creados previamente se trasladaron de Ginebra a Washington, donde continuaron funcionando de manera limitada. A partir de 1946, Estados Unidos se transformó en el nuevo custodio para la administración de los tratados existentes. En ese mismo año, se firmó el protocolo que crea la Comisión de Estupefacientes (CE) y establece que actuará bajo la órbita del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Thoumi, *La Normatividad Internacional Sobre las Drogas como Camisa de Fuerza*, 2009).

Haciendo uso de este nuevo liderazgo, en 1953 se firmó entre Estados Unidos, Francia y otros aliados el *Protocolo del opio*, que estableció una limitación más severa a la producción del opio por medio de la agricultura. Ese Protocolo fue rechazado por los países agricultores/ productores.

Sólo en 1961 se firmó la primera gran convención (*Convención única de sobre estupefacientes de 1961*) en materia de drogas. En ella se buscaba unificar, en un solo documento, las convenciones previas, excepto la de 1936 (LSE ideas, Expert Group on the Economics of Drug Policy, 2012). Esa Convención es la que establece el carácter de las políticas antidrogas que continúan vigentes en la actualidad y es, en esencia, el inicio del sistema regulatorio actual de las políticas para afrontar las drogas.

La Convención única de 1961 define cuáles son las sustancias que deben ser penalizadas por los países firmantes. Aunque en esa Convención se establecen algunos de los compromisos que deben llevar a cabo, tanto los países productores como los consumidores, estos no son de imperativo cumplimiento: "...la *Convención única* no obliga a los firmantes a invocar el derecho penal para alcanzar el objetivo principal del tratado" (Thoumi, *La Normatividad Internacional Sobre las Drogas como Camisa de Fuerza*, 2009, p. 46). Por ejemplo, en el caso de los países productores, el artículo 22 dice:

“Cuando las condiciones existentes en el país o en el 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 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” (Naciones Unidas, 1961).

Esa Convención ratifica la Convención de Estupefacientes como el organismo encargado de formular las políticas para el control de drogas y crea la JIFE (Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes), entidad encargada de supervisar la aplicación de las normas desarrolladas por la CE (Thoumi, *La Normatividad Internacional Sobre las Drogas como Camisa de Fuerza*, 2009, p. 46).

Actualmente, la JIFE ha publicado tres listas en las cuales se establece el nivel de control sobre cada una de las sustancias: La Lista verde, *Lista de sustancias sicotrópicas sometidas a fiscalización internacional*; La Lista amarilla, *Lista de estupefacientes sometidos a fiscalización internacional*; La Lista roja, *Lista de precursores y sustancias químicas utilizadas frecuentemente en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas sometidos a fiscalización internacional*. Esta última surge de la distinción entre los dos cuadros de fiscalización de los 23 precursores más utilizados para el procesamiento de drogas establecidos en la Convención de 1971. Todas estas listas se originan de la recopilación y ampliación de los cuadros de sustancias que se anexan a cada una de las convenciones, desde la *Convención única de 1961*.

En 1964, se inició la aplicación de la *Convención única*, pero Estados Unidos se rehusó a ratificarla. Dicha negativa se debió a que quería que se implementara el *Protocolo de 1953* y por eso, sólo hasta 1967, Estados Unidos la ratificó (LSE ideas, Expert Group on the Economics of Drug Policy, 2012).

Diez años más tarde, en la *Convención de 1971 (Convención de drogas psicotrópicas de 1971)* se incluyen las sustancias psicoactivas, sintéticas y alucinógenas bajo el control internacional, pero de una forma menos rigurosa que la aplicable para los opioides, la coca y el cannabis. Para el caso de estas últimas drogas, esta Convención endureció los controles y las responsabilidades de los países firmantes. En esa Convención también se “establecen las directrices para la cooperación internacional y para la acción contra el tráfico ilícito” (Thoumi, *La Normatividad Internacional Sobre las Drogas como Camisa de Fuerza*, 2009, p. 48).

En 1972, se creó del Fondo de las Naciones Unidas para el Control del Abuso de las Drogas, que después se convirtió en la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés). En principio, dicha entidad debería ser independiente de Estados Unidos, pero en la práctica depende directamente de la financiación que recibe de ese país. Ese Fondo estaba fuertemente enfocado al control de la oferta (LSE ideas, Expert Group on the Economics of Drug Policy, 2012). En este punto es preciso anotar, que es importante ver cómo después de más de seis décadas de convenios, estos se seguían concentrando en el control de la oferta y desconocían, en cierta forma, las responsabilidades de los países consumidores en el tráfico de drogas ilegales.

Fue en la *Convención de 1988 (Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y drogas psicotrópicas)* donde se reorienta un poco el tema y se le da una caracterización en la cual aparece más cercano a una amenaza que a un problema. Esa Convención se orienta principalmente a atacar el crimen organizado alrededor del tráfico de drogas y por primera vez, aborda los temas referentes a la demanda recomendando la criminalización del consumo personal. La *Convención de 1988* aborda temas como la extradición y la asistencia legal, incluye activamente a países de tránsito de drogas, establece nuevos controles a los precursores y por primera vez, acuña el término “lavado de activos”.

“Pero lo central es que, por primera vez, la Convención obliga a las partes firmantes a penalizar todos los aspectos relacionados con el tráfico ilícito de drogas: el cultivo, la fabricación, la distribución, la venta, el blanqueo de dinero, etc. y a garantizar que los tribunales o las autoridades competentes de cada Estado tratan dichas actividades ilícitas como delitos graves” (Thoumi, *La Normatividad Internacional Sobre las Drogas como Camisa de Fuerza*, 2009, pp. 48 - 49).

Finalmente, en la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrada en 1998, se retoman las convenciones anteriores y se compromete a los Estados a lograr una reducción masiva del uso y oferta de las drogas en un periodo de 10 años. El slogan de la Sesión fue: “Un mundo libre de drogas. ¡Podemos lograrlo!”

Luego de analizar esta larga lista de tratados y de convenciones internacionales lo que queda claro es que si bien las drogas han sido consideradas como un problema desde principios del siglo XX, es sólo a partir de 1972 cuando se empiezan a configurar las

estrategias más coercitivas de lucha y, fue únicamente, a finales de los años ochenta, cuando se identificó el problema de las drogas como una amenaza a la seguridad de los Estados y cuando se establecieron las responsabilidades de los Estados para afrontar dicha amenaza.

Es en este periodo, cuando en Estados Unidos consolida la construcción discursiva que identifica las drogas como un enemigo de la nación y que por ende debe ser combatido. La *Convención de 1988* materializa el momento en el que se cumple los requisitos para convertir un problema en una amenaza. Esta Convención representa el momento clave en el que se securitizan las drogas.

Estados Unidos ya había postulado el problema de las drogas como una amenaza a su seguridad con lo que se cumplía el primer paso del proceso de securitización. Según Buzan, es necesario que este problema sea identificado como una amenaza existencial, es decir, que en caso tal en el que no se tomen medidas para afrontar dicha amenaza, se verá comprometida la existencia misma de quien postula la amenaza (Wæver, Jaap De, & Buzan, 1998, pp. 23 - 27).

Sin embargo, al ser la securitización una construcción social y política, supone que sólo se tomarán medidas una vez que se ha convencido a una audiencia de que lo que se postula es una amenaza a la existencia y solo entonces se podrán crear las normas y las regulaciones que harán posible enfrentar la amenaza (Wæver, Jaap De, & Buzan, 1998, pp. 23-27). Es precisamente allí donde la *Convención de 1988* puede ser identificada como el documento donde la comunidad internacional avala el proceso de securitización e identifica que el problema de las drogas realmente es una amenaza para los Estados.

Además, en esta Convención se consolida el carácter vinculante frente a los Estados y se sientan las bases normativas que justifican la implementación de acciones concretas para afrontar la amenaza de las drogas. Es así como el problema de las drogas cumple los requisitos propios de la securitización: es identificado como una amenaza a la existencia; que además amerita acciones de emergencia y también es identificado por una audiencia como una amenaza.

Desde la óptica de Finnermore y Sikkink se observa como las normas para afrontar las drogas van recorriendo un camino en el que claramente se puede identificar a Estados Unidos como un promotor de estas normas y de los cambios en la mayoría de los tratados internacionales para terminar en un conjunto de normas interiorizadas y que son aceptadas por otros países.

Estas normas promovidas por Estados Unidos, cumplen varias de las características enunciadas por las autoras para que sean normas que importan: Legitimación, las normas para el control de las drogas ilícitas son adoptadas por los países del tercer mundo, especialmente por los países productores de cultivos ilícitos y los países de tránsito, porque la aceptación de estas normas los legitima frente a los otros Estados con quienes interactúan. Relevancia: según Finnermore y Sikkink las normas promovidas por países exitosos tienen una mayor posibilidad de tener éxito y una mayor capacidad de esparcirse.

A lo largo de este capítulo se vio cómo la identidad nacional de Estados Unidos se reproduce a través de tres conflictos: la Segunda Guerra Mundial, la Guerra Fría y la guerra contra las drogas, y se evidencia cómo los intereses nacionales de este país se reafirman en cada uno de los conflictos. Apoyado en esta idea, Tickner retoma una afirmación de David Campbell según la cual (Tickner, 2002, p. 374)

“Una dimensión importante de la guerra contra las drogas es la descripción – de una manera que replica de manera casi exacta las formulaciones hechas sobre la amenaza soviética en los años cincuenta- del peligro representado por las drogas a las fronteras de la identidad en términos de construir una amenaza a los límites territoriales y a la soberanía del Estado” (Campbell, 1992, p. 210).

Estados Unidos no modifica su papel frente al mundo, así como la relación de Colombia frente Estados Unidos continua siendo de cooperación porque no es fácil cambiar las identidades de los países. Como se expone a continuación, la guerra contra las drogas es la consecuencia de la continua búsqueda de Estados Unidos por mantener su identidad y sus intereses nacionales. En palabras de Wendt, el papel que adopta un Estado, a pesar de que puede ser modificado, al haber sido aceptado por los otros actores del mundo social, tiende a perdurar y constituirse como la base para futuras interacciones.

“El hecho de que los roles se “acepten” significa que, en principio, los actores siempre tienen la capacidad de “planificar el personaje” – para embarcarse en una autorreflexión crítica y en opciones diseñadas para ocasionar cambios en sus vidas. ¿Pero cuándo y en qué condiciones se puede poner en práctica esta capacidad creativa? Obviamente, la mayor parte del tiempo no es posible: si los actores estuviesen constantemente reinventando sus identidades, el orden social sería imposible y la relativa estabilidad de las identidades y de los intereses en el mundo real es un indicativo de nuestra inclinación natural hacia las acciones habituales más que hacia las creativas. La elección excepcional y consciente de transformar o de superar papeles necesita, al menos, dos precondiciones. Primera, tiene que haber una razón para pensar sobre uno mismo en nuevos términos; segunda, los costes esperados del cambio de papel internacional – las sanciones impuestas por aquellos con los que se interactuó con papeles anteriores – no pueden ser mayores que las recompensas” (Wendt, *Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics*, 1992, p. 419).

En resumen, a lo largo de este capítulo se ha evidenciado una transformación en el escenario internacional en torno al tema de la construcción del problema de las drogas como una amenaza. Se ha evidenciado el rol de Estados Unidos en la construcción de esta amenaza y los momentos claves de su desarrollo. Así mismo se ha empezado a esbozar cómo las relaciones bilaterales de Estados Unidos y Colombia han estado medidas por este problema. En el capítulo siguiente, se continuará desarrollando este último punto.

Capítulo 2: Securitización de las drogas “ilícitas” por parte de Estados Unidos

En los años siguientes a la *Convención del 1971* se comenzó a ver cómo el problema de las drogas se transformó en amenaza. El inicio del proceso de securitización de las drogas por parte de Estados Unidos puede ser rastreado entre 1972 y 1980. En 1971 fue cuando Richard Nixon, quien fue presidente de Estados Unidos entre 1969 -1974, declaró públicamente que las drogas eran el enemigo número uno de América: “America's public enemy number one in the United States is drug abuse. In order to fight and defeat this enemy, it is necessary to wage a new, all-out offensive” (Nixon, Remarks About an Intensified Program for Drug Abuse Prevention and Control, 1971). Posteriormente, a mediados de 1980, nació la *Estrategia andina de lucha contra las drogas* y se dio inicio a lo que se podría llamar la guerra internacional contra las drogas. Según William O Walker III, cuando se militarizó realmente el problema.

Autores como Sandra Borda (Borda, Una aproximación constructivista a la guerra estadounidense en contra de las drogas, 2002) apoyan la idea de que Estados Unidos securitizó el problema de las drogas para poder mantener su política prohibicionista. Sin embargo, la autora también afirma que la necesidad de continuar reforzando e impulsado políticas antidrogas (que han demostrado haber fracasado) responde también a una motivación moral de ese país. Dicha motivación está basada en que Estados Unidos se ha impuesto a sí mismo la responsabilidad de derrotar el mal. Contrario a esta idea, lo que se argumentará en este capítulo es que además del componente moral, Estados Unidos ha utilizado la guerra contra las drogas como una forma de dinamizar las relaciones con Colombia a través de la creación de un enemigo común y de la necesidad de combatirlo en conjunto. De tal manera que ha usado la cruzada contra el mal para garantizar el logro de sus intereses en Colombia.

Para responder la pregunta sobre ¿por qué Estados Unidos insiste en continuar con la actual política antidroga a pesar del consenso alrededor del fracaso de la misma y de la pérdida de la guerra contra las drogas? Sandra Borda se apoya en los conceptos de la *lógica de la apropiación* y la *lógica de las consecuencias esperadas* propuestos por James March y

Johan Olsen (Borda, Una aproximación constructivista a la guerra estadounidense en contra de las drogas, 2002). Según esto, Borda afirma que “una política prohibicionista tiene lugar cuando la lógica de la apropiación predomina y un modelo de salud pública cuando la lógica de las consecuencias esperadas prevalece (Borda, Una aproximación constructivista a la guerra estadounidense en contra de las drogas, 2002, p. 75)”. Según esto, la lógica de la apropiación ubica el problema de las drogas ilícitas en el campo de las normas, valores y creencias lo que hace imperativo luchar contra aquello que va en contra de la moral y que por tanto, debe ser tratado como enemigo. Por otro lado, una política enmarcada dentro de la lógica de las consecuencias estaría más orientada a solucionar o mitigar las consecuencias del problema, implicaría una continua revisión de los logros y resultados, y plantearía una política más dinámica.

Con base en esa distinción, Borda señala que la forma como Estados Unidos ha abordado el problema de las drogas se sitúa en un modelo prohibicionista basado en la lógica de la apropiación y que por ello, no concibe otra forma para afrontarlo.

“El argumento constitutivo ayuda a ubicar la razón por la cual la política antidrogas predomina muy a pesar de su evidente fracaso: la preponderancia de un modelo prohibicionista y, por consiguiente, el predominio de la lógica de la apropiación, que a su vez implica la existencia de valores, creencias y reglas seria y profundamente interiorizadas en el sistema presidencial Estadounidense (la lucha contra el mal, el mantenimiento de la seguridad, etc.). Una política prohibicionista define el consumo de drogas como un crimen o como una amenaza y, consecuentemente, la obligación moral de combatir este crimen o amenaza es más relevante y urgente que cualquier cálculo en términos de costo-beneficio. La batalla tiene que ser peleada independientemente de las reales posibilidades de victoria; es un imperativo moral y esa es la principal justificación que utilizan quienes toman las decisiones (Borda, Una aproximación constructivista a la guerra estadounidense en contra de las drogas, 2002, p. 75)”.

Si bien la guerra contra las drogas puede estar motivada en la lucha contra el mal y la necesidad moral de combatirla, desde la perspectiva de esta tesis también hay motivaciones e intereses más profundos en la guerra contra las drogas. Estados Unidos ha utilizado esta aproximación moral al problema para securitizarlo y así proyectar su interés nacional en la región y en Colombia.

A pesar de que desde 1971, durante la administración Nixon, se había planteado la guerra contra las drogas como un enemigo a la seguridad de los ciudadanos de Estados Unidos, este problema no había sido claramente internacionalizado. Fue con el decaimiento de la Guerra Fría que el discurso de la lucha contra los crímenes transnacionales asociados a las drogas ilícitas fue tomando forma. Fue sólo hasta finales de los años 80 cuando Estados Unidos redirigió el problema y lo situó en América Latina. El problema securitizado de las drogas (desde Richard Nixon (1969 – 1974) hasta Ronald Reagan (1981 – 1989)) le sirvió a la administración Bush como vehículo para intensificar la política exterior estadounidense en Colombia y en la región. Como afirma Gerhard Drekonja, el fin de la Guerra Fría permitió la creación de un nuevo enemigo el cual le facilitaba a Estados Unidos continuar justificando las relaciones existentes con América Latina y recuperar su influencia en la región.

“Una vez terminada la guerra fría deja de existir para Washington la imagen del enemigo del <<comunismo>>. Un nuevo <<enemigo>> debe sustituirlo. Y éste fue hallado en el campo de la droga. Con esto, gran parte de la política exterior latinoamericana se reduce actualmente a participar en la lucha cuasimilitar comandada por EEUU, contra el cultivo y comercio de la droga. [...] Parece que EEUU, en el marco de esta estrategia antidrogas, puede llegar a recuperar gran parte de la hegemonía perdida por causa de la autonomía periférica de los años 60 y 70” (Drekonja, 1995, p. 91)

La diferencia planteada desde la administración de George Bush con respecto a las de Nixon y Reagan, se basa en que para él, la guerra contra las drogas era algo que debía ser implementado, era una guerra con enemigos reales y tangibles (grupos de traficantes y crimen organizado) y no una amenaza intangible (las drogas contra los ciudadanos norteamericanos). Ese cambio de perspectiva trasladaba gran parte de la visión o carga del problema a los países productores y por tanto a Colombia como el principal país productor y traficante de cocaína.

Proceso de construcción de la amenaza: los discursos de Nixon, Carter y Reagan sobre las drogas

Los formadores de opinión, y en particular los presidentes de Estados Unidos, han tenido, sin duda, un papel fundamental en la construcción del problema de las drogas como una amenaza y en el reconocimiento del mismo como tal por parte de la opinión pública. Es en los discursos pronunciados por éstos donde se pueden rastrear e identificar los momentos y argumentos a través de los cuales se fue construyendo el problema. Los discursos de Nixon, Carter y Reagan permiten entrever cómo el proceso de construcción de las drogas como una amenaza se dio de forma gradual y progresiva transitando desde un planteamiento del mismo como un problema nacional hacia la necesidad de combatirlo de manera global. Así mismo, a través del análisis de estos discursos es posible evidenciar las distintas intensidades, ritmos y matices con las cuales se planteó y abordó el problema en cada una de las administraciones.

En junio de 1971, el Presidente Richard Nixon durante un discurso ante el Congreso planteó por primera vez la necesidad de enfrentar a las drogas. Afirmó que eran el “enemigo público número uno”, con lo cual empezó a posicionar este problema en un lugar muy importante de la agenda de seguridad de los Estados Unidos. Durante su mandato, Nixon endureció las leyes relacionadas con el porte y consumo personal de marihuana y posicionó esa droga dentro de las listas más restrictivas de narcóticos en Estados Unidos. Adicionalmente, mediante la aprobación del Acto Global para la prevención y control del abuso de las drogas de 1970 (*Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control Act*), Nixon le dio al gobierno un papel más activo en el control y la prevención del abuso de sustancias.

Así, el *Acto de 1970* establece y consolida las leyes que buscan regular la manufactura y distribución de las drogas y los insumos químicos dentro de los Estados Unidos. Sin embargo, aún no planteó una posición clara en la que se identificara la necesidad de iniciar una guerra contra las drogas en el resto de la región. Si bien los tratados internacionales enfatizaban la necesidad de que los países productores regularan la producción de drogas ilícitas como se mostró en el primer apartado, aún no había indicios claros de una necesidad

de intervención o planes de cooperación por parte de naciones más poderosas para enfrentar el problema.

Nixon identificó el consumo de drogas como el enemigo número uno de los Estados Unidos y planteó una ofensiva contra este enemigo. Con esto, abrió la posibilidad de usar medias extraordinarias para afrontar la amenaza y pidió al Congreso que inyectara recursos a esta nueva guerra. A través de la postulación de un enemigo que afectaba la existencia del pueblo norteamericano, Nixon consiguió los fondos para su guerra.

“Le he pedido al Congreso que otorgue la autoridad legislativa y los fondos para dinamizar esta clase de ofensiva. Esta será una ofensiva mundial que abordará los problemas de las fuentes de la oferta, así como de los Americanos que puedan estar fuera del país, en cualquier parte del mundo (...) Para tener éxito en esta ofensiva, necesitamos más recursos. En consecuencia, le estoy pidiendo al Congreso \$155 millones de dólares en nuevos recursos, con lo cual el monto de presupuesto para este año para el abuso de las drogas, tanto en lo referente a la aplicación de la política y al tratamiento, ascenderá a 350 millones” (Nixon, Remarks About an Intensified Program for Drug Abuse Prevention and Control, 1971)¹⁰.

En este orden de ideas, en el año 1972 se inicia la consolidación del proceso de creación de una institucionalidad dedicada al control de drogas, con recursos particularizados, funciones específicas. Esta institucionalidad debía reportar directamente al Presidente.

“La amenaza de las drogas ilícitas amenaza con minar la fortaleza de nuestra Nación y con destruir su carácter. Debe ser combatida con una variedad de medios -a través de medidas internacionales, a través de la implementación de leyes domésticas, a través de programas que aborden la prevención, la educación, el tratamiento y la rehabilitación. Como parte crítica de este programa integral, debemos poner un énfasis especial en mejorar la implementación de las leyes a nivel gubernamental.

¹⁰ Traducción propia. Texto original: “I have asked the Congress to provide the legislative authority and the funds to fuel this kind of an offensive. This will be a worldwide offensive dealing with the problems of sources of supply, as well as Americans who may be stationed abroad, wherever they are in the world [...] If we are going to have a successful offensive, we need more money. Consequently, I am asking the Congress for \$155 million in new funds, which will bring the total amount this year in the budget for drug abuse, both in enforcement and treatment, to over \$350 million” (Nixon, Remarks About an Intensified Program for Drug Abuse Prevention and Control, 1971).

Sección 1: El Procurador General de los Estados Unidos deberá proporcionar para la creación de una "Oficina para Ley de abuso de las drogas" dentro del Departamento de Justicia" (Nixon, Executive Order 11641 - Concentration of Law Enforcement Activities Relating to Drug Abuse, 1972)¹¹.

Para 1973 ya se usaba la expresión guerra contra las drogas, como se registró en la alocución radial en la que Nixon comunica la creación de un Nuevo Código Federal Criminal y donde expresó: "Our new Code will give us tougher penalties and stronger weapons in the war against dangerous drugs and organized crime" (Nixon, Radio Address About the State of the Union Message on Law Enforcement and Drug Abuse Prevention, 1973).

Posteriormente, durante la administración de James Carter se presentó un discurso más moderado y, en palabras de Sandra Borda, más cercano a la lógica de las consecuencias esperadas (Borda, Una aproximación constructivista a la guerra estadounidense en contra de las drogas, 2002, p. 86). Carter se acercó más al discurso del control de los efectos negativos contra las drogas más que a la necesidad de eliminarlas; estableció diferencias entre abuso y uso; y se refirió al balance entre las penas y el daño de las drogas afirmando que "las penalidades en contra de la posesión de una droga no pueden ser más dañinas para un individuo que la droga en sí misma" (Carter, 1977).

Así mismo, la posición de Carter frente a los países productores también se centraba en la promoción del desarrollo, la sustitución de cultivos y las alianzas para controlar el tráfico. Sin embargo, las connotaciones de amenaza y guerra no son propias de su discurso frente al tema. Se entiende la importancia del problema alrededor de la producción y del tráfico pero se hace explícito el discurso secularizador alrededor de las drogas como amenaza a la seguridad nacional.

¹¹ Traducción propia. Texto original: "The menace of drug abuse threatens to sap our Nation's strength and destroy our Nation's character. It must be combatted in a variety of ways—through international measures, through domestic law enforcement, through programs dealing with prevention, education, treatment and rehabilitation. As one critical part of this balanced and comprehensive program, we must now give special emphasis to improving law enforcement activities at all levels of government. SECTION 1. (a) The Attorney General of the United States shall provide for the establishment within the Department of Justice of an "**Office for Drug Abuse Law**"."(Nixon, Executive Order 11641 - Concentration of Law Enforcement Activities Relating to Drug Abuse, 1972).

"Para ciertas drogas originalmente derivadas de plantas que nacen fuera de los Estados Unidos, especialmente la heroína y la cocaína, los acuerdos diplomáticos contra el cultivo y el tráfico son indispensables. [...] Las enormes ganancias generadas por el tráfico de drogas ilícitas distorsionan las economías de muchos países pequeños, agravando la inflación y desangrando los ingresos fiscales; también engendran corrupción y corroen la estabilidad política. Tenemos que trabajar en estrecha colaboración con otros gobiernos para ayudarles en sus esfuerzos por erradicar los cultivos de drogas, y para desarrollar alternativas legítimas de ingresos para los agricultores empobrecidos que por generaciones han plantado y vendido cultivos como el opio" (Carter, 1977).¹²

Refiriéndose particularmente a Colombia, Carter resaltó en 1977, el compromiso del presidente López Michelsen para intentar controlar el tráfico de drogas y ubicar el problema dentro de las prioridades del país.

"El presidente López Michelsen de Colombia me ha garantizado que piensa darle la mayor prioridad al problema del narcotráfico. Estamos estableciendo una comisión integrada por funcionarios gubernamentales de los dos países para coordinar un esfuerzo intensificado para hacer frente al tráfico internacional de cocaína y marihuana entre nuestros dos países, y para afrontar el impacto económico devastador de este tráfico" (Carter, 1977).¹³

Según Borda, en la estrategia implementada Carter no había elementos referidos a la seguridad. "El presidente Carter no definió o asumió el problema de las drogas como un asunto de seguridad o como una amenaza a ésta. En sus pronunciamientos acerca de la seguridad de la nación, el problema de las drogas no fue mencionado en absoluto (Borda, Una aproximación constructivista a la guerra estadounidense en contra de las drogas, 2002, p. 88). La autora también afirma que parte de la explicación para que el problema de las drogas no apareciera en la agenda de seguridad, era la continuidad de la Guerra Fría.

¹² Traducción propia. Texto original: "For certain drugs originally derived from plant sources outside the United States, especially heroin and cocaine, diplomatic agreements against cultivation and trafficking are indispensable. [...] The enormous profits generated by the illicit drug traffic distort the economies of many smaller countries, aggravating inflation and draining tax revenues; they also engender corruption and corrode political stability. We must work closely with other governments to assist them in their efforts to eradicate the cultivation of drugs, and to develop legitimate alternative sources of income for the impoverished farmers who have for generations raised and sold crops such as opium (Carter, 1977)".

¹³ Traducción propia. Texto original: "I have received strong assurances from President Lopez-Michelsen of Colombia that he plans to give the problem of drug trafficking his highest priority. We are establishing a commission made up of government officials from our two countries to coordinate a stepped up effort to deal with the major international trafficking of cocaine and marijuana between our two countries, and the devastating economic impact of that traffic" (Carter, 1977).

Con la llegada de Ronald Reagan a la presidencia de los Estados Unidos en 1981, se retoma el proceso de securitización iniciado en la administración de Nixon y se vuelve a postular la solución del problema en términos de guerra y de constitución de una amenaza a la seguridad nacional. Reagan plateó explícitamente un cambio de postura con respecto a la administración anterior, resaltando que su antecesor había planteado la estrategia a partir de una actitud derrotista frente al problema y que, en cambio él creía que, en efecto, era posible ganar la guerra contra las drogas.

"Estamos rechazando la actitud derrotista que proclama que el uso de las drogas es tan rampante que nos encontramos indefensos y sin nada que podamos hacer frente a él. Estamos bajando la bandera de la derrota que ha sido levantada sobre muchos esfuerzos en contra de las drogas; estamos levantando una bandera de batalla. Podemos pelear en contra del problema de las drogas, y podemos ganar. Y eso es exactamente lo que nos proponemos hacer" (Reagan, 1982).¹⁴

Así mismo, la administración Reagan también fortaleció el discurso acerca de la necesidad de controlar el tráfico de drogas e hizo énfasis en que la mayoría de las drogas que se consumían en Estados Unidos eran producidas fuera del país. Una muestra clara de esa nueva postura se encuentra en el discurso pronunciado por el embajador de Estados Unidos ante las Naciones Unidas durante la administración de Ronald Reagan, R. S. Williamson, titulado *International Illicit Drug Traffic: The United States Response*.

En el discurso, Williamson plantea que Estados Unidos está librando una dura batalla contra las drogas y hace énfasis en la importancia de reducir la oferta de drogas como una estrategia fundamental. Con el fin de garantizar dicha reducción se plantea una estrategia basada en dos frentes de batalla: uno, la interdicción con la creación de fuerzas de tarea contra el tráfico de drogas en el sur de la Florida y dos, la cooperación para la eliminación de cultivos en los países productores. En ese discurso se hace referencia por primera vez a

¹⁴ Traducción propia. Texto original: "We're rejecting the helpless attitude that drug use is so rampant that we're defenseless to do anything about it. We're taking down the surrender flag that has flown over so many drug efforts; we're running up a battle flag. We can fight the drug problem, and we can win. And that is exactly what we intend to do. And I, therefore, am now going to sign the order" (Reagan, 1982).

la aspersión aérea para la erradicación de cultivos ilícitos, específicamente como acción contra los cultivos de marihuana.

“El gobierno de los Estados Unidos de América reconoce la seria amenaza de las drogas ilícitas y del tráfico; y los costos económicos y sociales asociados a su destrucción. El gobierno de los Estados Unidos está librando la mayor batalla para combatir el abuso de las drogas y está trabajando para disminuir la demanda doméstica a través de la educación y la prevención; la desintoxicación y tratamiento; y busca disminuir la oferta a través de los programas bilaterales y multilaterales de erradicación de cultivos. El gobierno también trabaja para disminuir la oferta al interior de los Estados Unidos a través de una campaña de interdicción sin precedentes en tamaño y alcance contra las drogas ilícitas. Entre las acciones realizadas para combatir el tráfico ilegal se encuentran: la creación del Fuerza de Tarea del Sur de la Florida presidida por el vicepresidente; el establecimiento de 12 fuerzas de tarea para el crimen organizado y la política antidrogas; la puesta en marcha del sistema de interdicción nacional de fronteras sobre narcóticos; el incremento en el uso de recursos militares para fortalecer las agencias que aplican la ley; y el inicio de un proceso de erradicación de cannabis que incluye la aspersión aérea”(Williamson, 1983)¹⁵.

Tal como se puede evidenciar, fue a partir de este momento cuando se empezó a perfilar la guerra contra las drogas tal como la conocemos en la actualidad: una guerra que requiere de la apropiación de un discurso de seguridad nacional por parte de los países productores. La creación de esa amenaza, focalizada en países del tercer mundo donde se habían refugiado las ideas comunistas, le permitió a los Estados Unidos generar la necesidad de contar con unas relaciones estrechas y militarizadas para combatir a ese enemigo común y globalizado: las drogas ilícitas. Por su parte, los países productores como Colombia, que tenían guerrillas comunistas¹⁶ y grupos de narcotraficantes que le restaban legitimidad al gobierno

¹⁵ Traducción propia. Texto original: “The Government of the United States of America recognizes the serious threat of illicit drug abuse and trafficking and the associated economic costs and social destruction. The United States Government is waging a major battle to fight drug abuse and is working to lower demand at home through education and prevention, detoxification and treatment, and research as well as to lower supply through bilateral and multilateral crop eradication programmes. The Government is also working to lower supply within the United States through a campaign of illicit drug traffic interdiction of unprecedented size and scope. Among the actions taken to counter the illegal trade were: the creation of the South Florida Task Force headed by the Vice President; the establishment of 12 Organized Crime/Drug Enforcement task forces around the country; the setting up of the National Narcotics Border Interdiction System; the increased use of military resources to assist law enforcement agencies; and the initiation of a widespread cannabis eradication programme involving aerial spraying of paraquat (Williamson, 1983)”.

¹⁶ Es importante aclarar que aunque en otros países productores de coca también se crearon guerrillas de izquierda: El Sendero Luminoso en Perú y el Tupak Katari en Bolivia, ninguno de estos grupos alcanzó el poder des estabilizador de las FARC en Colombia.

central, aceptaron con beneplácito la ayuda técnica y militar y, lo más importante, se apropiaron del discurso y securitizaron locamente el problema.

Sin embargo, la fuerte retórica que introdujo Reagan para referirse a las drogas no se vio reflejada claramente en las políticas de defensa durante su primer periodo (1981 – 1984). Tal como afirma William O. Walker III, la guerra contra las drogas no fue parte del Departamento de Defensa de los Estados Unidos y la política hemisférica, en cambio, estuvo dominada por la lucha contra el comunismo y la izquierda en Centro América (Walker, 1995, pág. 3).

En 1986 la perspectiva de acción empezó a cambiar. Con la firma del *National Security Decision Directive No. 221* Reagan afirmó que la producción y el tráfico de drogas constituían una amenaza a la seguridad de las Américas. En ese mismo año, se llevó a cabo en Bolivia una de las primeras intervenciones militares de Estados Unidos en Latinoamérica para luchar contra las drogas, la Operación *Blast Fumance* que buscó destruir laboratorios de procesamiento de cocaína (Walker, 1995). La otra intervención militar registrada y que, hasta donde se logró investigar, fue la primera cuya finalidad era combatir las drogas, consistió en la asistencia, a través de la capacidad satelital prestada por Estados Unidos, para atacar Tranquilandia en el Caquetá en 1984. Sin embargo, los costos de esa intervención fueron muy altos para Colombia, pues según Walker, fue por esta operación que el año siguiente asesinaron a Rodrigo Lara Bonilla¹⁷ y al Coronel Jaime Ramírez Gómez¹⁸. Según Walker, esas dos intervenciones militares son las antecesoras de la Estrategia Andina adelantada por George H.W. Bush (Walker, 1995, p. 5). Ésta última será presentada más adelante en este documento.

La consolidación de la amenaza y la cruzada internacional contra las drogas

En 1989, durante el inicio de la administración de George H. W. Bush (1989 – 1993), se generó una coincidencia de factores que dispararon la relevancia de la guerra contra las

¹⁷ Ministro de Justicia de la época

¹⁸ Antinarcóticos de la Policía Nacional

drogas y la necesidad de combatirla en donde fuera que se encontrara la amenaza. Por un lado, la caída del muro de Berlín que sentó las bases para que las drogas ocuparan un lugar principal en la agenda de seguridad de los Estados Unidos. Por otro, el fin de la Guerra Fría que generó la necesidad de que Estados Unidos mirara a su entorno cercano, dispersara la atención de la amenaza del comunismo y generara un nuevo interés por la región.

Adicionalmente, el gobierno Bush encontró las condiciones internacionales ideales (al haberse firmado un año antes en 1988 la *Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y drogas psicotrópicas*) para impulsar la guerra contra las drogas. En la Convención, las Naciones Unidas calificaron, por primera vez en un documento multilateral, el problema de las drogas como una amenaza a la seguridad de los Estados. Con la firma de dicha Convención se evidencia entonces la apropiación del discurso securitizador de las drogas por parte de una audiencia validadora (Naciones Unidas):

“Las Partes en la presente Convención, [...]

Reconociendo los vínculos que existen entre el tráfico ilícito y otras actividades delictivas organizadas relacionadas con él, que socavan las economías lícitas y amenazan la estabilidad, la seguridad y la soberanía de los Estados,

Reconociendo también que el tráfico ilícito es una actividad delictiva internacional cuya supresión exige urgente atención y la más alta prioridad,” (Naciones Unidas, 1988).

Durante la firma de la Convención de Naciones Unidas, George H. W. Bush afirmó públicamente: “...La Guerra contra los traficantes de drogas es una que debemos ganar; y esta Convención nos da la esperanza de que lo lograremos”. Más adelante, en el mismo evento, el Presidente evidenció la gran influencia o participación que su país tuvo en la construcción del texto de la Convención:

“Hemos trabajado largo y duro para crear a través de esta Convención normas internacionales severas para la criminalización del tráfico de drogas, la incautación de las ganancias de las drogas, el control de los químicos esenciales para la manufactura de drogas peligrosas, y la cooperación entre los países para combatir el tráfico. La legislación de los Estados Unidos que está siendo implementada en cada una de estas áreas es un modelo para el resto del mundo y de hecho dio las

bases para muchas de las premisas centrales de la Convención” (Bush, Statement on Signing the United Nations Convention Against Illegal Traffic, 1990)¹⁹.

Es a partir de ese momento (entre 1989 y 1990) cuando se consolidó el proceso de securitización de las drogas, se inició la militarización de la guerra contra las drogas y a su vez, se configuró la nueva relación de cooperación entre Colombia y los Estados Unidos. Aquí es importante recordar los tres elementos que según Buzan y Ole Wæver son necesarios para la construcción social y política de las amenazas: la identificación de una amenaza a la existencia nacional que amerita acciones de emergencia y que también ha sido identificado por una audiencia como una amenaza (Wæver, Jaap De, & Buzan, 1998).

Para entonces ya se había construido la idea de que las drogas amenazaban, no sólo a los ciudadanos consumidores en los Estados Unidos, sino también la estabilidad de todas las naciones. Ya se había planteado la necesidad de generar medidas de emergencia que permitieran afrontar esa amenaza tales como la cooperación militar en operaciones que, como se verá más adelante, ponían de lado la soberanía de los Estados productores para luchar contra el mal. Y finalmente, ya el mundo entero había reconocido en un documento multilateral la importancia y la necesidad de combatir la amenaza global de las drogas.

Teniendo en cuenta las condiciones para la securitización del problema de las drogas, de acuerdo a los planteamientos de Buzan y Ole Wæver, es posible entender los cambios que se introdujeron durante la administración Bush y que representaron un punto de quiebre en la forma como Estados Unidos había abordado el problema. Así, el Presidente Bush fue determinante para la militarización de la guerra contra las drogas en América Latina y cambió por ende, la forma como se establecerían las relaciones con la región de ahí en adelante.

¹⁹ Traducción propia. Texto original: “We have labored long and hard to create through this Convention stringent international norms for the criminalization of drug trafficking, the forfeiture of drug proceeds, the control of chemicals essential to the manufacture of dangerous drugs, and cooperation among nations in combating drug trafficking. United States legislation already in place in each of these areas is a model for the rest of the world and indeed formed the basis for many of the central provisions of the Convention.” (Bush, Statement on Signing the United Nations Convention Against Illegal Traffic, 1990).

El asesinato del candidato presidencial Luis Carlos Galán y la promulgación de la *Estrategia nacional de control de drogas de la casa blanca* (1989), en adelante (ENCD), sentaron las bases para la creación de la *Estrategia de drogas andina*. Dicha *Estrategia* fue promovida²⁰ por la administración Bush y luego aceptada y ratificada por los países productores y de tránsito durante la *Cumbre sobre drogas de Cartagena* (15 de febrero de 1990) y la *Cumbre sobre drogas de San Antonio, Texas* (27 de febrero de 1992).

En la *Estrategia nacional de control de drogas (ENCD)* de 1989 es posible identificar algunos elementos internacionales de la política que, según Raphael Perl, la diferencian de las estrategias implementadas en los años anteriores:

“1) Proveer a los principales países productores ayuda económica dirigida para atender asuntos de anti narcóticos. 2) Concentrarse más en interrumpir las actividades de los traficantes (incautando los laboratorios de procesamiento, los químicos y las propiedades). 3) Incrementar la participación militar de las naciones andinas en las operaciones antinarcóticos. 4) Proveer un apoyo militar Estadounidense más fuerte dirigido a apoyar las fuerzas anti narcóticos de los países receptores” (Perl, 1995).

La *Estrategia* (ENCD) se concentraba en golpear militarmente a las estructuras del crimen organizado que se dedicaban al tráfico de drogas y ponía énfasis en “los traficantes de alto valor” (*high value*). Adicionalmente, hablaba de generar coordinación internacional con las demás agencias del gobierno estadounidense y con los aliados internacionales para la lucha contra las drogas.

Uno de los más grandes componentes de esa *Estrategia* (ENCD) antidrogas era la *Estrategia andina*, que contó con un presupuesto estimado de 2.2 billones de dólares (Perl, 1995) para el periodo entre 1990, cuando fue firmada, y 1994, cuando el gobierno Bush afirmó que se ganaría la guerra contra las drogas.

“...yo creo que esta Nación está en curso, creo que, probablemente alcanzaremos los objetivos que hemos fijado en la Estrategia Nacional de Control de las Drogas en 10 años. Creo que lo lograremos en 5 años si los Estados Unidos hace las cosas como se supone que las debe hacer y si los otros hacen lo que se supone deben

²⁰ Andean drug strategy

hacer” (Bush, Remarks Announcing the Resignation of William J. Bennet as Director of National, 1990).²¹

La *Estrategia andina* tenía un amplio marco de acción que contenía apoyo militar, asistencia legal y asistencia económica para los campesinos que vivían de los cultivos ilícitos en los países productores. Esta Estrategia sentó las bases para que las drogas dominaran los espacios de cooperación y mediaran las relaciones de los Estados Unidos con los países de la región y con Colombia.

La posición de respaldo de Colombia en favor de la lucha contra las drogas fue fundamental para Estados Unidos. Esto significó no sólo la realización de la Cumbre de 1990 en este país, sino que Bush destacó, en repetidas ocasiones, la disposición de Colombia en la lucha contra las drogas. Así, Colombia fue determinante en la creación de consenso en la región y su respaldo actuó en favor de que otros presidentes y países aceptaran las condiciones militaristas propuestas por Estados Unidos.

“Pregunta. Para continuar, señor: ¿Qué tal si llevamos este asunto a la convención sobre drogas que se está proponiendo, y qué tan lejos estamos de una convención sobre drogas?”

El Presidente: No estoy seguro. No le hemos puesto una fecha a la convención. Yo creo que tiene mucho sentido. Y sí, le hablé al Presidente Barco al respecto. Él está convencido de ello. Y creo que una convención de esa naturaleza debería tener una agenda abierta, todas las ideas sobre la mesa, una discusión abierta sobre preguntas de esa naturaleza” (Bush, The President's News Conference on the National Drug Control Strategy, 1989)²².

Adicionalmente, antes de la implementación de la *Estrategia andina*, el Presidente Barco ya había recibido de Estados Unidos un paquete de ayuda de 65 millones de dólares para

²¹ Traducción propia. Texto original: “I think if this nation stays on course, I think, we will probably beat the goals that we stated in the National Drug Control Strategy of 10 years. I think we'll be there in 5 years if the States do the things that they're supposed to do and if others do what they're supposed to do” (Bush, Remarks Announcing the Resignation of William J. Bennet as Director of National, 1990).

²² Traducción propia. Texto original: Question. To follow up, sir: What about bringing this subject in the drug summit that you are proposing, and how far away are we from a drug summit?
The President. I'm not sure. We haven't set a date on the drug summit. I think it makes good sense. I did talk to President Barco about that. He is certainly enthusiastic about it. And I think in a summit of that nature there should be an open agenda, all ideas on the table, an open discussion of questions of this nature” (Bush, The President's News Conference on the National Drug Control Strategy, 1989).

apoyar la guerra frontal que su gobierno le había declarado a los carteles de la droga. Lo anterior evidencia una construcción intersubjetiva del discurso en Colombia, según la cual hubo una apropiación de la guerra contra las drogas y del discurso específico de la guerra contra los carteles del narcotráfico aplicable a este país. Esta ayuda, según Bruce Michael Bagley, estaba compuesta en su mayoría de armas militares convencionales, a pesar de que el gobierno colombiano había solicitado primordialmente equipo policial, asistencia técnica judicial y equipos electrónicos de inteligencia (Bagley, 1995).

Dentro del proceso de securitización de las drogas, la *Estrategia andina* marca el momento de apropiación y validación del discurso norteamericano por parte de los países productores y de tráfico. El gobierno de Bush, por su parte, representa en el marco de ese mismo proceso, un impulso a la consolidación de las drogas como una amenaza que debía ser combatida activamente haciendo uso de todos los recursos militares necesarios. Esto último es clave ya que fue justamente en la utilización de esos recursos donde los países de la región vieron también una opción para sacar provecho de la guerra contra las drogas y donde se inició el proceso de securitización y de aporte discursivo de los países del sur a la construcción de las drogas como amenaza.

Unos años más tarde, durante la primera administración de William Jefferson Clinton “Bill Clinton” (1993 – 2001), se observó un cambio discursivo que, sin tener consecuencias reales en las políticas implementadas por Estados Unidos en la guerra contra las drogas, se podría entender como un intento fallido por des-securitizar la guerra contra las drogas. Intento que, sin embargo, no contó con el apoyo del público, lo cual tal como menciona Buzan, es una de las condiciones del proceso de construcción discursivo.

Según Coletta Youngers “la administración Clinton adoptó una retórica diferente. Fuera de enfocarse más en asuntos de la demanda -tratamiento y educación- los oficiales administrativos se deshicieron ampliamente de la retórica de la guerra contra las drogas [...] No obstante, la retórica no se puso a la par de la realidad (Youngers, 1998, p. 150)”. La autora afirma que, durante la administración Clinton no se presentó ningún cambio significativo en la distribución del presupuesto para afrontar las drogas con respecto a la

administración anterior: se le siguió dando prioridad al control de la oferta frente a la demanda interna. Además, afirma que, en términos de la ayuda internacional, los recursos siguieron siendo entregados principalmente a las fuerzas armadas y de policía de los países productores (Youngers, 1998, p. 150) en lugar de otros actores sociales lo que, en últimas, contribuyó a mantener la visión de las drogas como algo que debía ser combatido, es decir, que se debía continuar la guerra contra las drogas. Youngers afirma que la administración Clinton no presentó ningún programa ni iniciativa nuevos, relativos al control internacional de drogas (Youngers, 1998, p. 150).

Una de las características de la posición de Bill Clinton frente a las drogas, según se puede extraer de autores como Youngers y Borda (Youngers, 1998) (Borda, Una aproximación constructivista a la guerra estadounidense en contra de las drogas, 2002), fue el bajo perfil frente al tema y el hecho de que la mayoría de las declaraciones y de los actos discursivos frente al tema fueron realizados por otras personas de su gobierno (eje. Zar antidroga) y no por él mismo. Esto muestra que, aunque se hablaba de implementar un cambio en la aproximación al problema, este cambio no tenía tanta prioridad como otros que sí ameritaron ser abordados, discutidos o presentados directamente por él como jefe de Estado.

El cambio discursivo frente al problema de las drogas también es analizado por Sandra Borda, quien afirma que la posición de Clinton, expresada a través de su zar antidroga, se ubica dentro de la perspectiva de las consecuencias esperadas. Esto quiere decir que se concentra en el problema interno y en la aproximación a un discurso relacionado más con la salud pública que con la amenaza a la seguridad nacional. Sin embargo, Borda afirma que a medida que avanzaba la administración Clinton, el discurso retomó el carácter de una lucha frontal contra las drogas y se enmarcó nuevamente en la lógica de la apropiación (Borda, Una aproximación constructivista a la guerra estadounidense en contra de las drogas, 2002).

A pesar de que Borda y Youngers identifican causas diferentes para el cambio de discurso durante la administración Clinton, las dos autoras muestran una instrumentalización del discurso antidroga con fines políticos o electorales. Esto evidencia que el discurso des-

securitizador implementado por Clinton y que buscaba extraer el problema de las drogas de la agenda de seguridad nacional, no contó con el apoyo de un público que lo validara.

Para Sandra Borda el debate sobre la legalización fue una de las causas que contribuyó a que Clinton retomara un discurso dentro de la lógica de la apropiación y volviera a utilizar términos como “lucha” o “guerra contra las drogas” y a catalogar las drogas como una amenaza a la seguridad nacional (Borda, Una aproximación constructivista a la guerra estadounidense en contra de las drogas, 2002, p. 96). Coletta Youngers va más allá y afirma que, el cambio de discurso de la administración de Clinton respondió a la falta de apoyo del público a dicho discurso durante las elecciones presidenciales de 1996 donde Clinton buscaba su reelección. Uno de los argumentos que los republicanos usaron contra el Presidente Clinton era que tenía una posición muy débil frente al tema de las drogas lo que le restó puntos en las encuestas y terminó haciendo que retomara nuevamente la retórica de la guerra contra las drogas (Youngers, 1998). Esto demuestra la importancia de la posición frente a las drogas como un factor relevante en la formación de opinión pública en Estados Unidos y evidencia cómo dicha posición puede ser instrumentalizada para fines políticos.

“Hacia finales de 1995, el liderazgo republicano percibió que el tema de las drogas podía ser usado de manera ventajosa para el partido en sus esfuerzos por dar una imagen de Clinton como un líder débil. De hecho, el presidente Clinton rara vez se había referido al asunto de las drogas en sus presentaciones públicas, lo cual contrastaba de manera escueta con lo practicado por los ex presidentes Reagan y Bush. El zar de las drogas de Clinton, Lee Brown, presentó un perfil bajo y estuvo virtualmente ausente del debate sobre las políticas del control internacional de estupefacientes. Luego, en noviembre de 1995, se conoció una importante encuesta de opinión que indicaba que el uso de drogas por adolescentes en Estados Unidos estaba aumentando (tendencia reconfirmada por una encuesta de opinión difundida en 1996). Los republicanos comenzaron entonces a señalar la falta de liderazgo presidencial como el factor clave que explicaba el revés en las tendencias en el uso de drogas.

Puesta a la defensiva, la administración Clinton inició una contraofensiva. Se introdujo un número de iniciativas de mano dura. [...] De más significancia aún, Clinton nombró a un general a la cabeza de la guerra contra las drogas. El general Barry McCaffrey, héroe de la Guerra del Golfo, reemplazó a Lee Brown como jefe de la Oficina de Políticas Nacionales de Control de Drogas (ONDCP, siglas en inglés) a comienzos del 96” (Youngers, 1998, p. 98).

Adicionalmente, es necesario resaltar que, en 1994 los republicanos ganaron la mayoría en el Congreso, lo que supuso un aumento de la presión sobre la necesidad de endurecer las políticas antidrogas por parte de Bill Clinton.

“El año de 1994 representa el mayor punto de inflexión porque los republicanos ganaron la mayoría en el Congreso. Esto es significativo porque los republicanos ven el asunto de las drogas como una gran prioridad y apoyaron una política extranjera dura con referencia al tráfico de drogas. No es posible entender la formación del Plan Colombia sin tomar en consideración las presiones domésticas que el Presidente Clinton enfrentó, particularmente después de que los republicanos se convirtieron en la mayoría del Congreso. Clinton no quería ser percibido como suave en la guerra contra las drogas y esas presiones de los republicanos lo obligaron a fortalecer su política en cuanto a las drogas” (Rosen, 2012).²³

El frustrado intento de Clinton por dar un cambio en el discurso y su consiguiente viraje hacia la posición guerrerista inicial, evidencia que, una de las identidades de Estados Unidos como país se había construido en torno a la lucha contra las drogas. Por eso, después de más de 20 años de la construcción y apropiación de un discurso por parte del gobierno y la opinión pública alrededor de la lucha contra las drogas, la administración Clinton fue incapaz de introducir su nueva perspectiva del problema, aunque en la práctica tampoco se hubiera realizado ningún cambio sustancial.

Así, desde 1994 en adelante Clinton endureció su postura frente a las drogas. Muestra de ello son las asignaciones de presupuesto realizadas a entidades de policía y ejército en países de Latinoamérica y el endurecimiento frente a los gobiernos latinoamericanos que se mostraran débiles o permisivos con el narcotráfico.

²³ Traducción propia. Texto original: “The year 1994 represents a major turning point because the Republicans won the majority in the Congress. This is significant because the Republicans viewed the drug issue as a major priority and supported a tough U.S. foreign policy with regards to drug trafficking. It is not possible to understand the formation of Plan Colombia without taking into consideration the domestic pressures that President Clinton faced, particularly after the Republicans became the majority in Congress. Clinton did not want to be perceived as soft on the war on drugs and such pressures from Republicans forced him to strengthen his policy with regards to drugs” (Rosen, 2012).

La necesidad de mostrar un carácter fuerte frente a las drogas por parte de Bill Clinton coincidió con los escándalos del *Proceso 8000*²⁴ en Colombia, lo que puso al gobierno de Ernesto Samper en una posición difícil y que terminó en una *descertificación* de Colombia por parte de los Estados Unidos. Como anota Juan Gabriel Tokatlian, “El actual presidente demócrata de EEUU, William Clinton, se ha ido transformando en un cruzado en la lucha contra las drogas. Cada vez se parece más a sus antecesores republicanos Ronald Reagan y George Bush debido a la definitiva asunción de una retórica y una práctica antinarcóticos fuertemente punitivos. En ese contexto, Colombia representa un lamentable símbolo de muy fácil ataque diplomático (Tokatlian, *Condicionabilidad y Certificación el Caso de Colombia*, 1997, p. 100)”.

El proceso de certificación por parte de Estados Unidos es un mecanismo unilateral mediante el cual la rama ejecutiva de Estados Unidos califica los esfuerzos que algunos países han adelantado en materia de control del terrorismo, la seguridad nuclear y el narcotráfico. Ese procedimiento sólo es adelantado por Estados Unidos y ningún otro país del mundo emite evaluaciones sobre las políticas públicas ya que esto se considera una forma de injerencia en los asuntos internos de los demás países (Pardo & Cardona , 1995).

La certificación puede ser emitida en tres sentidos. Primero, un país puede ser *descertificado*, lo que implica que ese país deja de recibir cualquier tipo de ayuda, por parte de Estados Unidos, que no esté relacionada con la lucha antinarcóticos. Segundo, un país puede ser *certificado*, esto quiere decir que el país cumple con algunos requisitos mínimos en los campos aplicables y que por tanto no es sujeto de ningún tipo de sanción por parte de Estados Unidos, pero no significa que haya excelentes relaciones entre ese país y Estados Unidos. Tercero, un país puede ser *certificado por razones de interés nacional*. En “este caso, se quiere insinuar que en condiciones normales la Certificación no hubiera operado,

²⁴ El *Proceso 8000* es el nombre que los medios de comunicación le dieron al proceso judicial adelantado contra el Presidente Ernesto Samper por supuestamente haber recibido dineros del narcotráfico para la financiación de su campaña presidencial. El nombre del proceso corresponde al expediente número 8000 de la fiscalía de Cali en la que se investigó al contador chileno Guillermo Palomari por sus vínculos con el cartel de Cali. El proceso inició formalmente el 24 de junio de 1994, cuando algunos políticos mencionados en los “narco-casetes”, incluido el ex tesorero de la campaña presidencial de Samper, fueron llamados a indagatoria por la Fiscalía, y finaliza en julio de 1996 cuando Ernesto Samper fue absuelto por la Comisión de acusación de la Cámara de Representantes. Fuente: <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-8000-dia-dia/27509-3>

pero es del interés nacional de los EE. UU otorgarla, bien sea por razones políticas, económicas o estratégicas” (Pardo & Cardona , 1995, p. 3).

Juan Gabriel Tokatlian identifica un cambio en los criterios para el proceso de certificación por parte de Estados Unidos, donde se transita de una decisión basada en motivos técnicos o ideológicos hacia una basada en motivaciones políticas. Este cambio se compadece con el lugar que ocupaba la guerra contra las drogas en la agenda de seguridad de ese país. Este autor ubica el nacimiento del proceso de certificación en la firma de la directiva presidencial 221 de 1986 en la cual se identifican las drogas ilegales como una amenaza letal a la seguridad estadounidense. Sin embargo, afirma que

“...durante el segundo lustro de los 80, la lógica de la Guerra Fría predominó por sobre la idea de una Guerra contra las Drogas. Los aliados de Washington, entre ellos Colombia, siempre eran certificados plenamente sin importar la efectividad de su comportamiento en la lucha antinarcóticos. Los enemigos de EE.UU por ejemplo Irán, eran invariablemente descertificados a pesar de que el gobierno de Teherán aplicaba cada año la pena de muerte a cientos de traficantes. Un país geopolíticamente gravitante para Washington, como el Líbano, era perpetuamente certificado con una cláusula excepcional por motivos de interés vital estadounidense, aunque ese país fuese un epicentro clave del negocio de la heroína y del hachís” (Tokatlian, Condicionabilidad y Certificación el Caso de Colombia, 1997, p. 102).

Según Tokatlian, a partir de la década de los noventa el proceso de certificación se convirtió en un proceso más político que ideológico, ya que sin la amenaza de la Guerra Fría se desdibujó la idea de “amigo versus enemigo” y se entró más bien en la lógica de qué tanto acataban los países las estrategias de Estados Unidos para identificarlos como “cercaños o lejanos” a su política (Tokatlian, Condicionabilidad y Certificación el Caso de Colombia, 1997).

“Es así, como naciones como Colombia ya no pueden dar por garantizada su alianza con EEUU; menos aun cuando, además, la certificación ha dejado de ser técnica. Hasta 1993, Washington evaluaba la labor anti-drogas de un país con base en criterios relativamente empíricos y medibles. Se certificaba o descertificaba la cooperación de acuerdo con el número de hectáreas erradicadas, la cantidad de laboratorios destruidos, el total de personas encarceladas, etc. Desde 1994, se ha incluido el criterio de nivel de narco-corrupción para analizar el compromiso de un país contra las drogas. Esto significa la inclusión de pautas más subjetivas y

caprichosas de evaluación a las ya existentes” (Tokatlian, Condicionalidad y Certificación el Caso de Colombia, 1997, p. 103).

Desde esta perspectiva, la posición de los dos países con relación al tema de las drogas y sus relaciones bilaterales se vieron influenciadas por los eventos internos de la política de cada uno. La reelección en Estados Unidos sumada a la necesidad de una política más fuerte contra las drogas, se tradujo en un ataque diplomático al gobierno de Samper, el cual, por su parte, presentaba serias dudas en su compromiso frente a la lucha contra las drogas. Luego de la descertificación, Samper endureció fuertemente su posición frente a las drogas para demostrar su compromiso y revertir la imagen negativa suya y del país en el exterior.

"Samper en realidad se volvió más duro en la guerra contra las drogas de lo que muchos hubieran esperado. Además, se podría argumentar que Samper se vio obligado a hacer más que cualquiera de sus predecesores con respecto a las drogas para poder mantener las relaciones con los EE.UU” (Rosen, 2012, p. 36).²⁵

Este ataque frontal y la utilización de medidas como la descertificación, transformaron la visión que se tenía de Colombia como un país comprometido con la lucha antidroga y lo llevaron a ser identificado como un país problemático. Este episodio de la descertificación muestra como el problema securitizado de las drogas si han influido en la manera como se han relacionado los dos países y le a permitido a Estados Unidos influir en Colombia y así proyectar su interés nacional.

Esta situación que abonó el terreno para que tanto el gobierno de Clinton como el del entrante presidente colombiano Andrés Pastrana utilizaran todos sus recursos diplomáticos para poner en marcha uno de los más grandes programas de cooperación antidrogas de la historia: el *Plan Colombia*. En 1999 se establecieron los lineamientos del *Plan Colombia* que se implementó entre el año 2000 y el 2008 y que tuvo como objetivo proveer el marco institucional para la alianza militar entre Estados Unidos y Colombia en el marco de la

²⁵ Traducción propia. Texto original: “Samper actually became tougher on the war on drugs than many people would have ever expected. Also, one could argue that Samper was forced to do more than any of his predecessors with regards to drugs in order to maintain relations with the U.S” (Rosen, 2012, p. 36)

guerra contra las drogas y las organizaciones criminales asociadas a esa actividad (Mejía, 2011).

El 20 de enero de 2001 llegó a la presidencia de Estados Unidos George W. Bush (2001 – 2009) y todo parecía indicar que no habría cambios frente a la posición en la guerra contra las drogas. Bush debería simplemente continuar con la posición de su padre, según la cual las drogas debían ser combatidas como un enemigo de la nación. Sin embargo, en septiembre de ese mismo año, los ataques terroristas contra el World Trade Center y el Pentágono cambiaron radicalmente la política exterior estadounidense y la guerra contra las drogas pasó a ser un apéndice de la guerra mundial contra el terrorismo.

Este cambio tuvo consecuencias fundamentales en la forma como se entendía el conflicto interno colombiano desde la perspectiva de Estados Unidos. A partir del 11 de septiembre de 2001, el gobierno Bush se alejó de la postura tradicional según la cual el presupuesto antidroga no podía ser usado para combatir las guerrillas en Colombia. Al crearse un vínculo entre terrorismo y drogas ilícitas, el gobierno de Álvaro Uribe (que inició en agosto de 2002) logró cambiar algunos de los lineamientos del *Plan Colombia* y utilizar la ayuda militar provista por Estados Unidos en su lucha contra las FARC y el ELN.

“Los ataques terroristas por parte de extremistas musulmanes el 11 de septiembre de 2001, cambiaron fundamentalmente la política exterior de los Estados Unidos, dado que la administración de Bush se concentró en la “Guerra contra el terror” y subordinó la guerra contra las drogas a la guerra contra el terror. El Presidente Álvaro Uribe se posesionó como Presidente de Colombia el 7 de agosto de 2002. Desde el principio de su presidencia, Uribe tenía metas y objetivos muy diferentes a los de su predecesor. Específicamente, Uribe buscaba no sólo combatir el tráfico de drogas en Colombia sino lo que él llamaba el “narco-terrorismo. (Rosen, 2012, p. 9) [...] Los eventos del 11 de Septiembre ayudaron a Uribe a alterar exitosamente el Plan Colombia y a “vender” los nuevos cambios al presidente Bush y su administración; la administración de Bush aceptó esos cambios, que resultaron en difuminar de las líneas entre las guerrillas y narcotraficantes o narco-terroristas” (Rosen, 2012, p. 72)²⁶.

²⁶ Traducción propia. Texto original. “The terrorist attacks by Muslim extremists on September 11th, 2001 fundamentally changed U.S. foreign policy, as the Bush Administration focused on the “war on terror” and subordinated the war on drugs to the war on terror. President Alvaro Uribe was inaugurated as the new President of Colombia on August 7th, 2002. From the beginning of his presidency, Uribe had very different goals and objectives than his predecessor. Specifically, Uribe sought not only to combat drug trafficking

Ese cambio de objetivos muestra cómo es posible cambiar las condiciones de una amenaza a través del discurso de determinado líder. Se sabe que el documento inicial del *Plan Colombia*, propuesto por Andrés Pastrana, hacía énfasis en temas como el desarrollo, la búsqueda de la paz y finalmente, la lucha contra las drogas. Sin embargo el documento fue modificado por la administración Clinton, que necesitaba mostrar una posición fuerte y terminó haciendo un gran énfasis en el fortalecimiento militar y policial (Rosen, 2012, p. 70). Por su parte, Álvaro Uribe se apropió del discurso antiterrorista y logró introducir su propia agenda de seguridad en los intereses de Estados Unidos, declaró a las guerrillas como terroristas y convenció a la administración Bush de que era necesario combatir a la guerrilla para poder acabar con las drogas y el terrorismo.

Acá es necesario hacer énfasis en las diferencias entre la posición que Andrés Pastrana y Álvaro Uribe establecen en cuanto a la relación entre las guerrillas y las drogas ilícitas, ya que la percepción que tenían de esta relación fue determinante para comprender la forma como se construyó la amenaza de las drogas en los dos gobiernos. En el marco de la búsqueda de la paz negociada y del apoyo al proceso de paz, el presidente Andrés Pastrana promovió la idea de que las drogas y la guerrilla eran problemas diferentes y que debían ser abordados con estrategias diferentes. Leonardo Carvajal y Rodrigo Pardo citan parte de un discurso donde queda clara la posición del gobierno de Andrés Pastrana:

“Mi gobierno no permitirá que la paz sea narcotizada ante el mundo, porque Colombia padece dos guerras nítidamente diferenciadas: la guerra del narcotráfico contra el país y el mundo, y la confrontación de la guerrilla contra un modelo económico, social y político que considera injusto, corrupto y auspiciador de privilegios” (Carvajal & Pardo, 2002).

Para Andrés Pastrana, el proceso de paz no debía ser minado por una vinculación entre las drogas y la guerrilla de las FARC. Sin embargo en el momento que los diálogos del Caguán fracasaron y se dieron los ataques terroristas a las Torres Gemelas, se empezó a construir la

within Colombia but what he referred to as “narco-terrorism.” (Rosen, 2012, p. 9)” [...] “The events on September 11th helped Uribe successfully alter Plan Colombia and “sell” the new changes to President Bush and his administration; the Bush administration accepted the changes, resulting in the blurring of the lines between the guerrillas and drug traffickers, or narco-terrorists” (Rosen, 2012, p. 72).

idea de que las guerrillas hacían parte de ese nuevo enemigo llamado terrorismo. Esa situación fue ampliamente utilizada por Álvaro Uribe para ubicar a las guerrillas como grupos terroristas, o más precisamente como grupos *narcoterroristas*.

“La oscilación permanente entre el esquema de enfrentar el conflicto interno mediante el uso de la fuerza, por un lado, y la confianza en la negociación, por otro, y una política exterior coherente con los objetivos de cada una de esas dos alternativas, se repitió [...]:el dialogo con la guerrilla de las FARC en el gobierno de Andrés Pastrana (1998 – 2002) tuvo como soporte <<la diplomacia para la paz>>, esquema basado en la búsqueda de apoyo de la comunidad internacional para hacer más factible la solución negociada al conflicto. Después durante los dos gobiernos de Álvaro Uribe – 2002- 2010- , Colombia enmarcó el conflicto interno dentro de la concepción global de la respuesta de Estados Unidos a los ataques de Al Qaeda” (Pardo & Tokatlian, 2010, p. 232).

Las decisiones del gobierno Bush en Estados Unidos y de Uribe en Colombia, muestran cómo se dio un cambio en la percepción del problema por parte de dos tomadores de decisión. Es decir que hubo una construcción intersubjetiva del problema de las drogas donde cada uno de los países construyó la amenaza de acuerdo a sus intereses y a su identidad nacional. En consecuencia, cada uno desarrolló formas de afrontarlo diferentes. Teniendo en cuenta que el terrorismo es más una táctica que un enemigo, la única forma de identificar quién es un terrorista es a través de un proceso discusivo de construcción social. Así, para el gobierno de Uribe no fue complicado visibilizar a las guerrillas como grupos terroristas que se financiaban principalmente del tráfico de drogas e introducir este discurso en la agenda de la “guerra mundial contra el terrorismo” adelantada por Estados Unidos.

“Eliminar las fuentes de financiación del terror es imperativo. Por eso tenemos que vencer la droga y el secuestro. El foro de las Naciones Unidas está preocupado por las armas de destrucción masiva, y nosotros compartimos esa angustia. Por favor, debemos entender que la droga tiene una capacidad de destrucción masiva, como la más temible de las armas químicas. Tenemos la determinación de eliminarla. Pedimos al mundo un compromiso igual. No podemos continuar con decisiones y acciones a medias, tímidas. Mientras se divaga, el terrorismo siembra y trafica con más droga” (Uribe, 2002).

Con ello, Estados Unidos se empezó a apropiarse de la idea de que Colombia debía ser ayudada en la lucha contra el terrorismo de las guerrillas. Hasta Uribe, las administraciones

anteriores en Colombia habían sido muy cuidadosas de separar el conflicto interno y la guerra contra las drogas y habían restringido el uso de ayudas militares a este último propósito.

Como lo expresa el Coordinador de Contraterrorismo del Departamento de Estado de los Estados Unidos, Francis X Taylor, este país se apropió de la idea de que los actores ilegales del conflicto interno colombiano debían ser tratados como terroristas.

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) están en la lista porque participan en actividades terroristas. Van a recibir el mismo tratamiento que cualquier otro grupo terrorista, en términos de nuestro interés de perseguirlos y de poner un fin a sus actividades terroristas... Esto va a incluir el uso de todos los recursos en nuestro poder así como de los disponibles en los países y en la región... cuando sea apropiado, tal como lo estamos haciendo en Afganistán, el uso de la fuerza militar, si ello es apropiado para poner un fin a sus actividades” (Rosen, 2012, p. 77)²⁷.

En el siguiente apartado se explicará más detalladamente el proceso mediante el cual el gobierno de Uribe buscó alinear sus intereses con la preocupación por terrorismo en Estados Unidos vinculando las drogas con otros problemas de interés internacional y partiendo del principio de responsabilidad compartida. El principio de responsabilidad compartida sostiene que las consecuencias de la producción de drogas son también responsabilidad de los países consumidores (Borda, La política multilateral Colombiana de las drogas Durante las dos administraciones Uribe: hacia el activismo prohibicionista en una era de distensión, 2011).

²⁷ Traducción propia. Texto original: “The Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC), the National Liberation Army (ELN), and the United Self-Defense Force of Colombia (AUC), are on the list because they participate in terrorist activities. They will receive the same treatment as any other terrorist group, in terms of our interest in pursuing them and putting an end to their terrorist activities...It will include the use of all the resources in our power as well as those available to the countries in the region...where appropriate, as we are doing in Afghanistan, the use of military force, if that is appropriate to put an end to their activities” (Rosen, 2012, p. 77)

La posición de Colombia frente al proceso de securitización de las drogas

Hasta este punto se ha expuesto principalmente el proceso de securitización de las drogas visto a partir de la relación entre Estados Unidos y Colombia. En dicha presentación se ha evidenciado que Colombia no ha sido un actor pasivo dentro de este proceso. Por eso, es importante finalizar este capítulo analizando más en detalle la posición de Colombia frente al problema, haciendo evidente que este país también ha securitizado el problema de las drogas para poder continuar gestionando ayudas de parte del Gobierno estadounidense y como parte de su construcción de identidad nacional. En ese sentido, es posible afirmar la existencia de un proceso intersubjetivo de construcción y de redefinición de las drogas como amenaza por parte de los dos países y en el cual cada uno busca maximizar su interés nacional.

Autores, como Arlene Tickner, Sandra Borda y Diego Cardona, han defendido esa tesis, la cual, en este trabajo, será utilizada como argumento para afirmar que la ubicación de un problema en un lugar privilegiado de la agenda de seguridad, puede ser visto como la representación de intereses nacionales que van más allá del problema en sí mismo.

A continuación se reconstruyen los argumentos de Arlene Tickner, Sandra Borda y Diego Cardona con el fin de evidenciar cómo la guerra contra las drogas ha sido determinante la guerra contra las drogas, en especial, porque ha incidido en la construcción de la relación bilateral con Estados Unidos y en consecuencia, con la comunidad internacional. De acuerdo con esto, es posible afirmar que la identidad nacional colombiana se ha construido alrededor de su relación narcotizada con Estados Unidos y por eso, los intereses nacionales han estado mediados por esta relación.

Arlene Tickner, desde la mirada del constructivismo, afirma que las relaciones de Colombia con Estados Unidos han estado “narcotizadas” y expone seis tesis con las cuales busca explicar cómo operan los supuestos constructivistas en la política exterior colombiana (Tickner, 2002). Esta autora afirma que a pesar de que la política exterior colombiana siempre ha estado orientada a la influencia que ha ejercido Estados Unidos, la

identificación de las drogas como una amenaza a la seguridad amplió la penetración de ese país en el sistema político colombiano. Además sostiene que, en Colombia se desarrolló un proceso de “securitización por parte del gobierno colombiano de su propia estrategia antidrogas, con lo cual los problemas nacionales relacionados con este fenómeno, de índole social y económico básicamente, entraron a ocupar un lugar secundario respecto al imperativo de la *guerra contra las drogas*” (Tickner, 2002). Adicionalmente plantea que muchos estudios sobre la política exterior colombiana han quedado incompletos pues ignoran el papel determinante que desempeña la construcción de identidad en las relaciones que establecen con otros Estados.

Partiendo de algunos de los principios del constructivismo explicados anteriormente (1. Los actores participan en la construcción de sus respectivos mundos 2. Las identidades y los intereses emergen de la interacción social. 3. La identidad se construye con base en la diferencia con los otros, alteridad. 4. El carácter intersubjetivo de la construcción social trasciende las relaciones basadas únicamente en el poder material), Tickner muestra cómo Colombia ha sido un actor determinante y decisivo en la construcción de las relaciones con Estados Unidos mediadas por el problema de las drogas.

“En otras palabras, enfatizar exclusivamente en el peso de los Estados Unidos en la orientación de la política doméstica e internacional de Colombia es subestimar el papel central que algunos actores colombianos han desempeñado en la construcción de una idea específica de país frente al mundo, al tiempo que considerar a Colombia como una víctima indefensa ante la potencia del norte es ignorar que la relación bilateral es ante todo un proceso mutuo de interacción social” (Tickner, 2002, p. 371).

Para reforzar y argumentar esta idea, Tickner propone seis tesis para el análisis de las relaciones de los dos países que responden a momentos específicos de la interacción y en las cuales es posible evidenciar los cambios de identidades e intereses.

La tesis uno propone que además de los factores sistémicos, la política exterior colombiana es producto de la identidad nacional determinada en función de su interlocutor principal en el ámbito internacional (Estados Unidos) y que “por ello Colombia, por medio de su política exterior construye y (re)construye su propia identidad” (Tickner, 2002, p. 372).

Ejemplo de esto es el cambio de la identidad nacional producida por la pérdida de Panamá, que llevó a la alineación de Colombia con el *polo norte* y que según anota la autora, produjo una reacción contraria en México después de la pérdida de gran parte de su territorio. Además, afirma que el cambio de postura intermitente de Colombia, después de la administración de López, entre el *respice polum*²⁸ y *respice similia*²⁹ “confirma el hecho de que la identidad de un país frente a otros no es una condición preestablecida ni estática, sino que se construye constantemente a partir de la interacción social” (Tickner, 2002, p. 372).

La tesis dos afirma que la identificación de las drogas como una amenaza por parte de Estados Unidos a partir de la década de 1980 ha condicionado el proceso de autoconstrucción de la identidad colombiana. Esta construcción de amenaza, según Tickner, explica lo que ella llama la *narcotización* de las relaciones entre los dos países durante los años 80 y también, la identificación de Colombia como un país “amigo” dentro de la lucha contra las drogas. Y es ese carácter de aliado frente a un enemigo común lo que, según la tesis tres, le ha permitido a Colombia tener algunos espacios de autonomía para adoptar políticas divergentes de Estados Unidos en algunos temas (Tickner, 2002, p. 375). Por ejemplo, le permitió a la administración de César Gaviria distanciarse un poco de la lógica de la guerra contra las drogas al eliminar el tratado de extradición y despenalizar la dosis mínima de algunas sustancias (Tickner, 2002, p. 376). La visión de Colombia como país amigo estuvo presente en los gobiernos de Barco, Gaviria y Pastrana y a este último la reconstrucción de las relaciones con Estados Unidos le sirvió para priorizar, sobre el asunto de las drogas, los elementos que más le internaban de la política interna: la paz y las relaciones comerciales.

Según Tickner, fue el legado Samper el que abrió el camino para que Pastrana fomentara la idea de que la situación en Colombia no se limitaba a las drogas, sino que era necesario

²⁸ La locución latina *respice polum* acuñada en 1914 por Marco Fidel Suárez hace referencia a la necesidad de actuar en el marco internacional de la misma manera en que lo haría Estados Unidos, “Marco Fidel Suárez acuñó el lema del *respice polum* –mirar hacia la estrella del Norte; hacia Estados Unidos- Se trataba de establecer una relación estrecha, instintiva y familiar con Estados Unidos” (Tokatkian, 2000, p. 36).

²⁹ “Alfonso López Michelsen acuñó una nueva doctrina en materia internacional: el *respice similia*, mirar a los semejantes, a los países latinoamericanos, en particular que buscaban una mayor diversificación diplomática, política y económica y la afirmación de una progresiva solidaridad Sur-Sur” (Tokatkian, 2000, p. 37).

abordarla desde una perspectiva más amplia que hiciera frente a los problemas de derechos humanos, debilidad del Estado y desigualdad económica y social.

Esta tercera tesis es argumentada por Tickner en sentido inverso, en el sentido de que identificar un país como *no amigo* en la lucha contra las drogas, limita el campo de acción de éste frente a su política exterior.

[Durante la administración Samper,] “la creciente identificación del primer mandatario como un *paria* obligó al gobierno de Colombia a adoptar la estrategia antidrogas más prohibicionista en la historia de la relación bilateral, justamente para desmentir la imagen del presidente como simpatizante de los narcotraficantes” (Tickner, 2002, p. 377).

La tesis cuatro afirma que la construcción internacional de Colombia como un país *problema*, tanto directamente como por parte de Estados Unidos y los países vecinos, ha reducido los márgenes de maniobra del país frente a Estados Unidos. Esto se sustenta en que, según Tickner, durante los últimos años del periodo de Pastrana se *re narcotizaron* las relaciones entre los dos países y Colombia pasó de priorizar las necesidades internas del país (como la paz) a ubicar nuevamente en el primer lugar de la agenda los imperativos estadounidenses de la guerra contra las drogas para asegurar la asistencia financiera de ese país.

“Al construir un discurso de la política exterior con base en las características que Estados Unidos venía haciendo de la situación colombiana, lo que hizo el gobierno de Colombia esencialmente fue *negociar* la identidad del país en función de la obtención de mayores ventajas financieras de Washington” (Tickner, 2002, p. 380).

Adicionalmente, tal como se expresa en la tesis cinco, la proyección de Colombia como *país problema* ha posibilitado mayor injerencia de Estados Unidos en los asuntos del país diferentes a las drogas, ya que esa noción incluye además aspectos económicos, el conflicto armado y los derechos humanos, entre otros. Así mismo, los esfuerzos de Colombia por incorporar la amenaza terrorista, después de los eventos del 11 de septiembre, han contribuido a la inserción del país dentro de la guerra mundial contra el terrorismo y con ello, a la reducción de la autonomía de la política doméstica y de la política exterior. Todo esto a cambio de mayor inversión y asistencia (Tickner, 2002, p. 382).

“Por ejemplo, la autorización del legislativo de los Estados Unidos a finales de julio de 2002 para que Colombia utilice los equipos militares otorgados por ese país para la lucha contra el terrorismo, trae como condición un compromiso escrito por parte de Álvaro Uribe de crear políticas comprehensivas para combatir el narcotráfico; implementar reformas presupuestales y de personal dentro de las fuerzas armadas; y comprometer fuentes financieras nacionales adicionales para cumplir sus compromisos antidrogas, antiterroristas, sociales y económicos. Además de determinar en gran medida lo que ha de ser el manejo de la administración pública en Colombia, a comienzos de agosto de 2002, Washington también solicitó que el gobierno colombiano confiriera inmunidad a los soldados y asesores militares Estadounidenses presentes en el país como condición para la continuación de la ayuda militar” (Tickner, 2002, p. 383).

Finalmente, en la tesis número seis, Tickner afirma que la imagen de un país no depende exclusivamente de una persona, sino que en la construcción de identidad intervienen tanto el jefe de gobierno como diversos funcionarios de ministerios o de las fuerzas militares. Esto tiene como consecuencia que la construcción de identidad de un país no sea un proceso unívoco, ya que la exposición que hacen diferentes actores del país no es necesariamente la misma. Así, la imagen de Colombia expuesta por el jefe de las fuerzas militares no necesariamente es la expuesta por el canciller o el ministro de comercio exterior (Tickner, 2002).

A través de estas seis tesis, Tickner muestra cómo Colombia, a pesar de su relación asimétrica con Estados Unidos, ha contribuido a la construcción de una imagen de sí misma en concordancia con sus intereses nacionales, pues “sin duda, la política exterior de cualquier país se basa en intereses” (Tickner, 2002, p. 385). A través de los actos discursivos de sus mandatarios, Colombia ha contribuido a la securitización y redefinición de la guerra contra las drogas y con ello, a la continuidad de esta guerra. Esta posición, también es explicada por Sandra Borda cuando analiza la política exterior antidrogas de Álvaro Uribe quien buscó alinear los intereses nacionales con la preocupación por el terrorismo en Estados Unidos después de los eventos de 11 de septiembre (Borda, La política multilateral Colombiana de las drogas Durante las dos administraciones Uribe: hacia el activismo prohibicionista en una era de distensión, 2011).

Borda afirma que, durante la administración de Uribe se adoptó una postura fuertemente prohibicionista de las drogas y que al contrario de buscar una redefinición de la política o un nuevo acercamiento al problema, “el objetivo más sobresaliente que ha perseguido Colombia en los foros multilaterales ha sido el de obtener apoyo material y cooperación logística, militar y económica para librar su guerra contra las drogas” (Borda, La política multilateral Colombiana de las drogas Durante las dos administraciones Uribe: hacia el activismo prohibicionista en una era de distensión, 2011, p. 150). Los ojos del mundo estaban puestos sobre la guerra contra el terrorismo, lo que dejó de lado la guerra contra las drogas y obligó al gobierno de Uribe a apelar la responsabilidad compartida y a realizar una serie de vínculos discursivos entre las drogas y otros problemas de interés internacional. Su objetivo era redefinir la amenaza y así continuar recibiendo ayudas.

Borda afirma que los tres ejes que el Gobierno de Uribe vinculó a la lucha contra las drogas para movilizar la ayuda internacional fueron los siguientes: drogas y terrorismo, medio ambiente y drogas; y finalmente, derechos humanos y drogas (Borda, La política multilateral Colombiana de las drogas Durante las dos administraciones Uribe: hacia el activismo prohibicionista en una era de distensión, 2011). Resulta particularmente interesante para este trabajo el vínculo entre drogas y terrorismo, pues funciona como una redefinición de la amenaza de las drogas y le permite a Colombia utilizar los recursos de la guerra contra las drogas para afrontar su conflicto interno. Además internacionaliza a las guerrillas como grupos terroristas que ponen en peligro a toda la región, con lo cual las debilita políticamente.

“La definición de los grupos insurgentes como amenazas en contra del establecimiento y la asociación directa que se hace entre estos y el fenómeno del narcotráfico –principalmente, en las actividades relacionadas con la vigilancia de cultivos ilícitos-, fenómeno ya catalogado también como amenaza a la seguridad, son la muestra evidente del papel cada vez más activo de Colombia en la estrategia de *securitizar* asuntos con el objetivo de darles un tratamiento especial y preferencial” (Borda, La Política exterior colombiana antidrogas o cómo se reproduce el ritual realista desde el tercer mundo, 2002).

Este es un claro ejemplo de cómo Colombia ha sido un participante activo de la construcción de la amenaza de las drogas y ha contribuido a la definición y adaptación del

problema en concordancia con sus intereses nacionales. Esta reconstrucción se realizó con el fin de argumentar cómo la construcción de una amenaza alrededor de las drogas no sólo ha contribuido a consolidar la identidad de Estados Unidos sino que ha servido para que tanto Colombia como Estados Unidos alcancen sus intereses nacionales.

En este orden de ideas, la securitización de las drogas por parte de los dos países puede ser vista como un mecanismo de reafirmación de sus identidades nacionales y una herramienta que les permitió relacionarse de mejor manera en espacio social con otros actores y para solucionar problemas internos. Estos argumentos controvierten la idea generalizada de que la guerra contra las drogas es únicamente producto de una búsqueda de injerencia de los Estados Unidos en el país y que Colombia, debido al desequilibrio de poderes no tenía más remedio que aceptar esta intervención.

A diferencia de la tesis de Sandra Borda, este trabajo evidencia que la guerra contra las drogas no es producto de una posición moral frente al problema sino de la búsqueda de los intereses propios de los países vinculados al problema. La lógica de los intereses esperados según la cual la postura frente a las drogas está determinada por una postura ética mas no científica del problema, no explica completamente la cruzada de más de 20 años adelantada por Estados Unidos en América Latina, ni la apropiación de Colombia de los postulados de dicha cruzada que tiene consecuencias directas en su territorio y en su población.

Queda claro entonces que tanto Colombia como Estados Unidos aprovecharon la guerra contra las drogas para proyectar su identidad y alcanzar sus propios intereses. Sin embargo, ahora que han cambiado los enemigos y los intereses, parece que la amenaza de las drogas empieza a desdibujarse.

El proceso de paz iniciado con las FARC por Juan Manuel Santos transforma radicalmente la posición de Colombia frente a la relación entre drogas y terrorismo (recuerda, de forma inversa, el cambio de posición de Andrés Pastrana durante los diálogos del Caguán). En el actual proceso de paz se ha cambiado el lenguaje y se ha abordado el problema como un punto más de la agenda negociación. Esta situación, aunque no deja de lado el problema las drogas, lo sitúa como un problema que debe ser solucionado a través del diálogo y de la

implementación de políticas públicas. Se ubica el problema de las drogas como un punto de negociación y tanto las FARC como el gobierno reconocen que el desarrollo rural integral debería ser el mecanismo para enfrentar los cultivos ilícitos.

En este contexto, la guerra contra las drogas no sirve tan claramente a los intereses nacionales de Colombia y sumado al hecho de que Estados Unidos también ha flexibilizado su posición y se ha distraído con la guerra contra el terrorismo, se ha producido un cambio de postura del gobierno frente al tema. Santos dejó de referirse a la guerrilla como un grupo terrorista y sentó posiciones claras frente al fracaso de la guerra contra las drogas. Por ejemplo, en su discurso frente a la Asamblea General de las Naciones Unidas número 69, el Presidente Santos afirmó que:

"Hace 52 años, aquí, en este mismo recinto, se aprobó la Convención que dio acta de nacimiento a la guerra contra las drogas. Hoy tenemos que reconocer que esa guerra no se ha ganado, y lo digo como el presidente del país que más muertos, más sangre y más sacrificio ha puesto en esta guerra, y también el que más resultados ha obtenido en la lucha contra este flagelo y las mafias que lo sustentan" (Nacional, 2014).

Teniendo esto en cuenta es posible afirmar que actualmente se perfilan algunos elementos que hacen posible pensar en un eventual proceso de des-ecuritización de las drogas, lo que no significa, sin embargo, el fin del problema ni mucho menos una posible legalización (a excepción de la marihuana), sino un cambio posición frente a esta problemática en la agenda de seguridad.

Conclusiones

En este documento se presentó una aproximación al problema de las drogas desde la perspectiva del proceso de securitización y desde la óptica de la búsqueda de los intereses nacionales soportada sobre la base teórica del constructivismo. Desde esta perspectiva, se evidenció que la construcción de la guerra contra las drogas dependió de la identidad (personalidad) de los Estados, de las políticas e intereses de sus gobernantes, pero que también hubo elementos propios del contexto histórico que potenciaron su desarrollo.

La identidad construida por Estados Unidos (como antítesis del comunismo y abanderado de la defensa del mundo en contra de éste) entró en crisis luego de la caída del Muro de Berlín, pues ya no había una amenaza soviética de la cual defenderse. En su lugar, entonces, Estados Unidos ubicó la guerra contra las drogas, la cual fue fundamental en la redefinición de la identidad de ese país. De hecho, como se anotó en los capítulos anteriores, muchos de los elementos de la guerra contra el comunismo fueron reproducidos en la guerra contra las drogas y posteriormente, en la guerra contra el terrorismo. De acuerdo con Alexander Wendt, es difícil que un Estado cambie su identidad. Por eso, para Estados Unidos era más conveniente tratar de conservar su identidad y sus intereses buscando un nuevo foco de amenaza contra el cual luchar, que iniciar el arduo proceso de auto evaluación y transformación de su identidad. En este orden de ideas, no fue coincidencia que el inicio de la guerra frontal contra las drogas coincidiera con la desaparición del comunismo y a su vez con la aceptación de la idea de que las drogas ponían en riesgo la seguridad de los Estados (avalada en la *Convención única de 1988*).

En línea con lo anterior, es importante resaltar un elemento que se desprende del análisis del proceso de construcción de las drogas como amenaza. Es posible identificar dos guerras contra las drogas: 1) La guerra contra las drogas durante la Guerra Fría; y 2) la guerra contra las drogas en la globalización, después de la Guerra Fría. La primera, es una guerra local en la que la amenaza proviene de una fuente no muy bien identificada, casi metafísica y que afecta directamente a los ciudadanos. Es una guerra que carece casi totalmente de la necesidad de combatirla fuera de las fronteras de Estados Unidos. En cambio, la guerra

contra las drogas, que se da después de la Guerra Fría (promovida inicialmente por Reagan y fortalecida por Bush), era una guerra que debía ser luchada y que identificaba un enemigo material y un campo de batalla real ubicado en los países productores. Esta última es una guerra contra las drogas militarizada y operativa en la que es necesario buscar aliados para combatirla. Esto evidencia cómo un problema securitizado previamente (desde Nixon en 1971) pudo ser reutilizado y re- securitizado para que se adaptara a los intereses cambiantes de la política exterior del país. Por eso, durante la administración Bush se intensificó el discurso referente las drogas de manera que se pudiera materializar la guerra contra las drogas en reemplazo de la guerra contra el comunismo.

En el contexto de la post Guerra Fría, Estados Unidos reconoció la necesidad de mirar a su entorno cercano y de consolidar sus intereses en el hemisferio. La guerra contra las drogas fue el escenario perfecto para ese fin. La creación de una amenaza común, que afectaba a los Estados Andinos y a México, creó las condiciones necesarias para que Estados Unidos pudiera continuar proyectando ante el mundo su imagen de cruzado contra el mal y, al mismo tiempo, le permitió tener el control sobre su vecindario.

Como en toda guerra, ésta contra las drogas, plantea la necesidad de que los involucrados decidan de qué lado están. Esto le permitió a Estados Unidos identificar, en el escenario social de las relaciones internacionales, qué Estados eran sus “amigos” y cuáles no. Quiénes estaban dispuestos a pelear esa guerra a su lado y hasta las últimas consecuencias, y quiénes eran aliados intermitentes. En ese proceso de búsqueda de aliados fue que Estados Unidos identificó a Colombia como su principal “amigo” en la región. Un “amigo” que lo apoyaría para enfrentar al enemigo común que los amenazaba. Por su parte, Colombia vio en esa construcción intersubjetiva de un enemigo común y en esa “amistad”, una oportunidad para también desarrollar su identidad y perseguir sus propios intereses.

En este ambiente de guerra contra las drogas, Estados Unidos logró intensificar las relaciones con Latinoamérica generando una cercanía con los países Andinos. Esto, en cierta forma, le permitió intervenir e influenciar algunas de las políticas internas de esos

países y le permitió hacer más efectivos los mecanismos políticos de presión sobre ellos (tales como las certificaciones emitidas anualmente).

Adicionalmente, si se tienen en cuenta las características constitutivas del proceso de securitización propuestas por Buzan y Waever, es posible afirmar que Estados Unidos ha podido invocar medidas extremas para combatir las drogas logrando establecer bases militares en países de la región e inmunidad para sus militares y ciudadanos en Colombia. Al invocar estas medidas extremas, la intervención permanente de Estados Unidos en la región ha sido posible. La creación de un enemigo común, le permitió a ese país no sólo estrechar los vínculos con la región sino convencer a los países Andinos para que sacrificaran parte de su soberanía por un bien común, por la lucha contra un enemigo común. Adicionalmente los ha comprometido como compañeros de lucha para que lo apoyen en los asuntos importantes para Estados Unidos y que no tienen mucho que ver con la guerra contra las drogas.

Sin embargo, como se evidenció en este trabajo, Colombia no ha sido un actor pasivo del proceso de securitización de las drogas ni una víctima del desequilibrio de poderes. Para Colombia, la guerra contra las drogas ha permitido reforzar su identidad y, al igual que a Estados Unidos, le ha permitido sacar provecho del proceso. La amenaza de las drogas ha estado moldeada también por los intereses colombianos y le ha permitido afrontar problemas domésticos tales el conflicto armado interno, el cual dependiendo del momento se ha vinculado o separado de la guerra contra las drogas.

Finalmente, es preciso anotar que en este trabajo también se ha evidenciado cómo la guerra contra las drogas ha perdido importancia, en diferentes momentos y particularmente en la actualidad, frente a nuevos intereses nacionales tanto de Estados Unidos como de Colombia. Por ejemplo, frente a la guerra contra el terrorismo (en el caso de EE.UU); y del proceso de paz. Este cambio en el lugar de la guerra contra las drogas permite afirmar que actualmente se estaría transitando hacia un proceso de des-securitización del problema.

En los últimos cuatro años, durante el primer mandato de la presidencia de Juan Manuel Santos, la visión del problema de la droga se ha alejado del terrorismo y se ha vinculado

más con la delincuencia y ha pasado a ocupar el mismo lugar que otros problemas menos securitizados, como la minería ilegal, el contrabando y el tráfico de personas. También se ve cómo la guerra contra las drogas ha perdido importancia en la agenda nacional para darle espacio al proceso de paz, donde el tema del narcotráfico es uno de los puntos de la agenda, pero no el primordial. Las recientes declaraciones del Presidente Santos afirmando el fracaso de la guerra contra las drogas y su posición frente a la despenalización del uso médico e incluso recreativo de las mismas, llevan a postular un posible proceso de des-securitización de las drogas.

De la misma forma, la guerra contra el terrorismo ha desplazado a la guerra contra las drogas en la agenda estadounidense. A pesar de que el Presidente Uribe, logró establecer un vínculo entre las drogas y el terrorismo y convenció a Bush de que el terrorismo estaba tan presente en Colombia como en el Medio Oriente, hoy la administración Obama se ha alejado gradualmente de esa posición. El Presidente Obama ha focalizado la intervención extranjera en otras regiones en donde la amenaza terrorista es más evidente.

Así mismo, la despenalización de la marihuana en algunos estados de Norteamérica (tanto con fines médicos como recreacionales) permite pensar en lo que Borda llama un cambio de la lógica de la apropiación a una lógica de las consecuencias esperadas. De acuerdo con esta perspectiva es posible pensar en una posible des-securitización de las drogas y el fin de la guerra contra ellas. Esto no significa, sin embargo, el fin del problema, sino el fin de una forma de verlo en la que se contribuía al logro de unos intereses específicos y en el marco de un momento histórico particular.

Otro elemento que podría contribuir a la transformación o fin de la guerra contra las drogas como se ha venido desarrollando y que valdría la pena investigar más a fondo, es la diversificación de las drogas y la producción local de drogas sintéticas en países desarrollados. Esta situación ha cambiado las condiciones de la guerra contra las drogas tal como las propuso Bush padre. Los cambios en las formas de producción amplían la guerra desde un campo de batalla ubicado en los países andinos, Afganistán y el Sudeste Asiático, hacia los países desarrollados. Esto supone la necesidad de construir nuevas formas de

afrontar el problema y alejarse de la idea de que es un enemigo a la seguridad nacional que puede ser afrontado con el poder militar.

De acuerdo con lo anterior, es posible afirmar que actualmente se perfilan algunos elementos que hacen posible pensar en un eventual proceso de desecuritización de las drogas. Este proceso de des-secutiritización quedaría abierto para ser continuado en un momento posterior. Sin embargo, desde ya es posible anotar que esto no significaría el fin del problema ni mucho menos una posible legalización (a excepción de la marihuana), sino un cambio de posición de esta problemática en la agenda de seguridad internacional y de cada uno de los países.

Bibliografía

- Labrousse, A. (2011). *Geopolítica de las Drogas*. Buenos Aires: Marea.
- Campbell, D. (1992). *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Carter, J. (1977, Agosto 2). *Presidential Message to the Congress*. Retrieved Junio 3, 2014, from The American Presidency Project: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=7908>
- Carvajal, L., & Pardo, R. (2002). La internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz (Historia reciente y principales desafíos). In M. Ardila, D. Cardona, A. Tickner, & (Editores), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana* (pp. 181 - 236). Bogotá: Fescol.
- LIJUN, S. (2006). China-ASEAN cooperation against illicit drugs from the golden triangle. *Asian Perspective*, 30 (2).
- LSE Ideas, Expert Group on the Economics of Drug Policy. (2012). *Governing the Drug Wars*.
- LSE, Expert Group on the Economics of Drug Policy. (2014). *Ending de Drug Wars*. London: LSE Ideas.
- Acharya, A. (2003). Seeking Security in the dragon's shadow: China and Southeast Asia in the emerging Asian order. *Institute of defence and strategic studies* (44), 24.
- Ayoob, M. (1995). *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Bagley, B. M. (1995). After San Antonio. In T. N.-S. Center, *Drug Trafficking in the Americas* (pp. 61 - 73). Miami: Lynne Rienner Publishers.
- Borda, S. (2002). La Política exterior colombiana antidrogas o cómo se reproduce el ritual realista desde el tercer mundo. In A. Tickner, D. Cardona, M. Ardila, & (Editores), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana* (pp. 283 - 311). Bogotá: Fescol.
- Borda, S. (2011). La política multilateral Colombiana de las drogas Durante las dos administraciones Uribe: hacia el activismo prohibicionista en una era de distensión. In A. G. Uribe, D. Mejía, & (Compliladores), *Políticas Antidroga en Colombia: Éxitos, Fracasos y extravíos* (pp. 149 - 176). Bogotá: Uniandes.
- Borda, S. (2002). Una aproximación constructivista a la guerra estadounidense en contra de las drogas. *Colombia Internacional* (54), 73 - 102.

Bush, G. H. (1990, Noviembre 8). *Remarks Announcing the Resignation of William J. Bennet as Director of National*. Retrieved Junio 2, 2014, from George Bush Presidential Library and Museum: http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=2414&year=1990&month=11

Bush, G. H. (13 de Febrero de 1990). *Statement on Signing the United Nations Convention Against Illegal Traffic*. Retrieved 2 de Marzo de 2014 from George Bush Presidential Library and Museum: http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=1546&year=1990&month=2

Bush, G. H. (1989, Septiembre 6). *The President's News Conference on the National Drug Control Strategy*. Retrieved Abril 6, 2014, from George Bush Presidential Library and Museum: http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=866&year=&month=

Buzan, B. (1991). New Patterns of Global Security in the Twenty - First Century. *International Affairs* , 67 (3), 431 - 451.

Drekonja, G. (1995, Mayo - Junio). Más allá de la autonomía periférica. *Nueva Sociedad* , 82 - 93.

Duffield, M. (2005). Governing The Borderlands. Decoding the Power of Aid. *Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas and Dissension Commonwealth Institute* .

Finnemore, M., & Sikkink, K. (1998). International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization* , 52, 887-917.

Krause, K., & Williams, M. C. (1996). Brodeadining the Agenda of Security Studies: Politics and Methods. *Mershon International Studies Review* , 40 (2), 229-254.

Mejía, D. (2011). Políticas Antidrogas en el Plan Colombia: Costos, Efectividad y Eficiencia. In A. Gaviria, & M. Daniel , *Políticas Antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos* (pp. 69 - 91). Bogotá: Editorial Uniandes.

Morgenthau, H. (1948). *Politics Among Natios: The struggle for power and peace*. Mcn Graw Hill.

Murga, G. P. (2004). Contexto de la intervención norteamericana de Guatemala en 1954. *Diálogo* (Número extraordinario), 4 - 6.

Nacional, E. (2014, Septiembre 25). Santos: La guerra contra las drogas no se ha ganado. *El Nacional* , pp. http://www.el-nacional.com/mundo/Santos-guerra-drogas-ganado_0_269973155.html.

Naciones Unidas. (1961). *Convención Única de 1961 Sobre Estupefacientes*. New York: Naciones Unidas.

Naciones Unidas. (1988). *Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas*. Viena: Naciones Unidas.

Naciones Unidas. (2010). *Informe Mundial Sobre las Drogas 2010*. Nueva York: Naciones Unidas.

Nixon, R. (1972, Enero 28). *Executive Order 11641 - Concentration of Law Enforcement Activities Relating to Drug Abuse*. Retrieved Agosto 25, 2014, from The American Presidency Project:

<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=60498&st=drug&st1=>

Nixon, R. (1973, Marzo 10). *Radio Address About the State of the Union Message on Law Enforcement and Drug Abuse Prevention*. Retrieved Agosto 25, 2014, from The American Presidency Project:

<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=4135&st=drug&st1=>

Nixon, R. (1971, Junio 17). *Remarks About an Intensified Program for Drug Abuse Prevention and Control*. Retrieved Agosto 20, 2014, from The American Presidency Project: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=3047&st=drugs&st1=war>

Pardo, D., & Cardona, D. (1995, Enero - Marzo). El procedimiento de la Certificación y las relaciones entre Colombia y Estados Unidos. *Colombia Internacional*, 3 - 6.

Pardo, R., & Tokatlian, J. G. (2010). Segundo Centenario y Política Exterior: una Reflexión en Torno a Colombia. In M. T. Calderon, I. Restrepo, & (editoras), *Colombia 1910 - 2010* (pp. 199 - 274). Bogotá: Taurus.

Perl, R. (1995). U.S -Andean Drug Policy. In T. N.-S. Center, *Drug Trafficking in the Americas* (pp. 23 - 60). Miami: Lynne Rienner Publishers.

Randall, S. (1992). *Colombia and the United States Hegemony and Interdependence*. Athens, Georgia: University of Georgia Press.

Reagan, R. (1982, Junio 24). *Remarks on Signing Executive Order 12368, Concerning Federal Drug*. Retrieved Junio 3, 2014, from The American Presidency Project:

<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=42671>

Robertson, J. (1980). *American Myth, American reality*. New York: Hill and Wang.

Rosen, J. D. (2012). *Plan Colombia And Beyond: Pastrana to Santos*. Open Access Dissertations.

Thoumi, F. (2009). La Normatividad Internacional Sobre las Drogas como Camisa de Fuerza. *Nueva Sociedad* (222), 42 - 59.

Thoumi, F. (2002). *El Imperio de la Droga*. Bogotá: Planeta.

Tickner, A. B. (2002). "Colombia" es lo que los actores estatales hacen de ella: una (re)lectura de la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos. In A. Tickner, D. Cardona, M. Ardila, (Editores), & D. C. Martha Ardila (Ed.), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana* (pp. 353 - 397). Bogotá: Fescol.

Tiempo, E. (2009, Noviembre 6). Colombia y Estados Unidos quedan con acuerdos pendientes de negociar en tema de bases. *El Tiempo*, p. Versión On Line.

Tokatlian, J. G. (1997, Marzo - Abril). Condicionabilidad y Certificación el Caso de Colombia. *Nueva Sociedad*, 98 - 107.

Tokatlian, J. G. (2002). *ESTADOS UNIDOS Y LOS CULTIVOS ILÍCITOS EN COLOMBIA : LOS TRÁGICOS EQUÍVOCOS DE UNA FUMIGACIÓN FUTIL*. Retrieved from <https://www.google.com.co/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=tokatlian%20estados%20unidos%20y%20los%20cultivos%20ilictos%20en%20colombia%3A%20los%20tragicos>

Tokatlian, J. G. (2000). "La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿Ceguera, miopía o estrabismo?". *Colombia internacional*, 48, 35 - 43.

Uribe, A. (2002, Septiembre 13). *Discurso de Alvaro Uribe durante la 57 Asamblea general de las Naciones Unidas*. Retrieved Mayo 12, 2014, from *Semana.com*: <http://www.semana.com/noticias/articulo/discurso-uribe-onu/54046-3>

Walker, W. O. (1995). The Bush Administration's Andean Drug Strategy in Historical Perspective. In T. N.-S. Center, *Drug Trafficking in the Americas* (pp. 1 - 23). Miami: Lynne Rienner Publishers.

Walt, S. (1991). The Renaissance of Security Studies. *International Studies Quarterly*, 35 (2), 211-239.

Wendt, A. (1995). Constructing International Politics. *International Security*, 71 - 81.

Wendt, A. (1992). Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 391 - 425.

Wæver, O., Jaap De, D. W., & Buzan, B. (1998). *Security a New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers.

Williamson, R. (1983, enero 1). *International illicit drug traffic : the United States response*. Retrieved junio 1, 2014, from Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito: http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/bulletin_1983-01-01_4_page005.html

Youngers, C. (1998). La Guerra Antidrogas: Estados Unidos Sigue un Camino Equivocado. In M. J. (Cordiandor), *Drogas, Poder y Derechos Humanos en America Latina* (pp. 149 - 161). Quito: Ediciones Abya - Yala.

