

## **Drogas y globalización: una perspectiva regional desde las relaciones internacionales**

### Drugs and globalization: a regional overview from international relations

Recibido: 11/09/2023 Aprobado: 24/11/2023

**Michèle Marie Armijos Leray**

**Universidad Central del Ecuador (Ecuador)**

<https://orcid.org/0009-0006-0650-2564>

<https://doi.org/10.29166/csociales.vli45.5418>

#### **Resumen**

El neoliberalismo, en los noventa, en América Latina, al privilegiar la apertura del mercado y las fronteras, impulsó el desarrollo de las mafias de la droga y del crimen organizado. Las formas en las que el crimen organizado se ha desarrollado corresponden a formas propias de la globalización, como la transnacionalización, permitiéndoles actuar de forma más autónoma, más flexible e innovadora. Esto abre una discusión más amplia sobre la relación actual entre Estado y mercado y las capacidades de este para poder enfrentarlas cuando estas más bien entran a funcionar como verdaderos actores políticos que han corrompido al Estado o agravado la violencia por sus vínculos con grupos armados. Finalmente, la comprensión de lo que sucede en la globalización lleva a interrogarnos por la lucha contra la droga, por las relaciones de poder a nivel internacional y las urgentes alternativas que se imponen para poder enfrentar el problema.

*Palabras clave* Drogas, globalización, estado, mafias, neoliberalismo.

#### **Abstract**

Neoliberalism in the 90's in Latin America conducted to the opening of markets and frontiers contributing to the development of drug mafias and organized crime. The organized crime has evolved under the forms of globalization such as transnationalism becoming more autonomous, flexible and innovative. This brings us to a broader discussion on the relations between State and market under neoliberalism and the capacity the State has to fight against organized crime as they act as real political actors that have corrupted the State and worsened the violence by establishing connections with armed groups. Finally, this situation under globalization makes interesting to assess the war on drugs focusing on power relations and governmentality at international level as well as on the urgent alternatives to face the problem.

*Keywords* Globalization, neoliberalism, organized crime, State, drugs.

Los contenidos pueden usarse libremente, sin fines comerciales y siempre y cuando se cite la fuente. Si se hacen cambios de cualquier tipo, debe guardarse el espíritu de libre acceso al contenido.

## Generalidades

Desde la perspectiva de la historia económica global y de los intercambios comerciales, la relación entre globalización y drogas es una historia antigua. El comercio del opio en la antigüedad puede considerarse parte del temprano proceso de globalización. Conectó a Asia Menor con las grandes culturas como la china, la egipcia, la griega, la romana, donde este producto era apreciado. Más tarde, en el siglo XVIII, se vería también la relevancia estratégica de la droga en las relaciones internacionales con el uso que se hizo de ese comercio por parte de las grandes potencias coloniales occidentales. Las guerras del opio fueron el mecanismo por el cual estas potencias impulsaron el consumo del opio, por la fuerza, en China (Labrousse, 2011, p. 24).

En la segunda mitad del siglo XIX, cuando se descubrió la cocaína, los laboratorios farmacéuticos alemanes y holandeses comenzaron a importar cantidades significativas de hojas de coca de Perú y Bolivia. Luego de un paréntesis, a principios del siglo XX, en el que la producción se desplazó hacia los países asiáticos colonizados, América Latina retomó la centralidad en la producción de coca. La prohibición de cultivos declarada en las conferencias internacionales de 1946 y 1961 dieron inicio al comercio ilícito de la coca (Labrousse, 2011, pp. 18-19).

Hoy, para América Latina, el problema de la droga es de suma importancia. No solo significa la pérdida de ganancias fiscales por parte de los Estados por ser mercados ilegales. La cuestión de la droga es un tema central. Allí confluyen otros graves problemas, como la corrupción, la violencia entre traficantes, el tráfico de armas, el tráfico de personas y la acción de grupos terroristas, todo lo que conforma el crimen organizado. En 2003, la Organización de Estados Americanos (OEA) declaró al crimen organizado junto con el terrorismo como las principales amenazas para la seguridad

regional. La relevancia de este fenómeno es, además, global, pues el crimen organizado y la lucha contra el mismo implican interrelaciones entre el norte y el sur. Las drogas ocupan un lugar crucial en la política exterior de Estados Unidos con los países de la región. Más recientemente, con la expansión del mercado hacia Europa, Iberoamérica es un área de interés geopolítico, pues España y Portugal son los países privilegiados de entrada de la droga proveniente de la región.

Por otra parte, no menos relevante, es considerar a las drogas como un tema de salud pública. Tanto para las poblaciones de los países desarrollados que, históricamente, han sido las principales consumidoras, como para los países productores donde el consumo se ha ido incrementando. La Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOC), en su Informe 2022, menciona que «el consumo de drogas puede conllevar varias consecuencias perjudiciales para la salud, entre las que figuran una serie de trastornos físicos y mentales, en particular la dependencia, la infección por el VIH, las enfermedades hepáticas relacionadas con la hepatitis, la sobredosis y la muerte prematura».

Este trabajo es una reflexión sobre la expansión del mercado de las drogas y del crimen organizado, así como sobre las políticas de regulación de drogas en el contexto de la globalización neoliberal en la región. El presente artículo intenta determinar cómo la globalización, entendida como el conjunto de cambios económicos, tecnológicos, sociales y políticos, impulsados por el neoliberalismo, ha impactado en el alcance, la estructura y la operación de las mafias en la región. Se recurre a los desarrollos teóricos de las relaciones internacionales sobre la globalización y a la historia política de América Latina y de las relaciones internacionales. Se enfatiza en los cambios suscitados en el sistema mundial, en

los actores, como el Estado y el crimen organizado, y sus relaciones de poder.

Se pretende pensar el tema de las drogas desde los cambios que la globalización ha forjado en la reflexión sobre el Estado y el poder. Bajo la globalización, el Estado, el poder y las relaciones de poder no se pueden comprender bajo los esquemas y definiciones tradicionales. Los individuos han desestimado los límites del Estado-nación dotándose de autonomía y poder político. Para abordar estas transformaciones en el caso particular del mercado de la droga se recurrirá a los análisis realizados desde las relaciones internacionales sobre las relaciones entre Estado y mercado. El artículo se desarrolla en la consideración de que el tema de las drogas requiere del uso de las nuevas herramientas conceptuales adaptadas a la comprensión de una nueva realidad como es la globalización. La recurrente comprensión del problema desde la visión Estado-céntrica ha fomentado soluciones que se ven abocadas al fracaso porque están desconectadas de las dinámicas de la realidad. Se propone pensar el problema con herramientas conceptuales como la biopolítica, que permitan analizar el Estado en la globalización neoliberal y la gestión de los problemas de seguridad en el que se ha situado a las drogas. A partir de allí, se discute la idoneidad de los enfoques actuales para enfrentar el problema. Se revisan otras posturas que sugieren soluciones más acordes a las actuales competencias del Estado y al ejercicio biopolítico del poder. Estas tienden a un tratamiento más eficiente, transparentando los intereses y las voluntades, así como el sentido de la lucha contra las drogas, reduciendo la violencia y la corrupción.

En cuanto a la metodología, la investigación realizada es esencialmente de carácter bibliográfico y basada en la experiencia docente de la autora enseñando historia política de la región, así como relaciones internacionales.

La perspectiva empleada es, primero, descriptiva, y se sustenta en la revisión de la literatura especializada producida desde la disciplina de las relaciones internacionales sobre la globalización, por un lado, y de la literatura existente sobre la relación entre la política y el mercado de las drogas en la región, por otro.

Se encontraron así áreas de convergencia en ciertos temas de reflexión, como el surgimiento de nuevos actores, pues el crimen organizado o los agentes del narcotráfico responden a las características y condiciones de surgimiento señaladas por la literatura internacionalista sobre los nuevos actores del orden mundial. Otro tema identificado es la relación entre mercado y Estado, en un mundo globalizado que da luces sobre las complejas relaciones entre la política y los grupos delincuenciales. Finalmente, se identificó una estrecha relación entre la política internacional en el marco de la gobernanza mundial y la política de regulación de las drogas que moldea las políticas públicas de los países de la región.

Una vez seleccionadas estas áreas de interés a tratar, desde una perspectiva analítica se aplicó el marco teórico de las relaciones internacionales para interpretar las dinámicas y hechos observados en el caso del narcotráfico en la región. De esta forma, en cada sección, sin tratar de desconocer que el contexto socioeconómico, cultural e histórico es determinante, se buscó hacer evidente que los aspectos tratados sobre el desarrollo del narcotráfico están relacionados con cambios globales que las relaciones internacionales han teorizado.

Al abordar los debates actuales sobre la regulación de las drogas se adopta una postura comparativa. Se introduce, una nueva variable, el concepto de biopolítica para el análisis del tratamiento de las cuestiones de seguridad en el Estado neoliberal para dar, por contrastación, cuenta de cambios y factores que aún la política internacional no ha tomado en cuenta en su enfoque sobre la prohibición.

Desde el punto de vista teórico/conceptual, el artículo pretende exponer un campo de problemas gracias a los diversos enfoques teóricos de las relaciones internacionales que se precisan a continuación, siguiendo la estructura del artículo. En la primera parte, apoyándonos del paradigma transnacional de las relaciones internacionales, se señalarán los nuevos desarrollos y oportunidades de la criminalidad internacional en América Latina. En la segunda parte, se apelará a la crítica de la economía política internacional para demostrar cómo la globalización ha modificado las condiciones bajo las cuales el poder político puede elaborar una respuesta para combatir el tráfico ilegal de drogas. En la tercera parte, se recurre, desde la perspectiva de la teoría crítica de las relaciones internacionales, al concepto de biopolítica para rendir cuenta del dilema planteado bajo el neoliberalismo sobre las drogas y la seguridad. La teoría constructivista permitirá comprender el peso de la lógica de la prohibición sobre las drogas en la cual las instituciones juegan un rol estructurante de los valores y las ideas que fundamentan la lucha contra las drogas. La definición securitaria del problema ha modelado, desde el discurso, las políticas controvertidas de coerción y prohibición.

Finalmente, en el marco de las reflexiones sobre la gobernanza global se plantea la necesidad de redefinir el problema. Al hacerlo, por ejemplo, como un asunto de salud pública se requiere una mejor articulación entre el ámbito global y local, lo cual significaría salir del esquema propuesto por el poder hegemónico para conducir a la despenalización de las drogas, disminuir la rentabilidad del tráfico y fortalecer los sistemas de salud.

### Generalidades del mercado de la droga y particularidades en el contexto regional

La característica relevante del comercio de la droga reside en su entramado de rutas. Estas conectan las zonas de cultivo de la materia pri-

ma y los laboratorios, ubicados en países en desarrollo, con los mercados de consumo, situados en países desarrollados. Esta estructura es la base de una actividad rentable que genera grandes ganancias utilizadas por las organizaciones delictivas y criminales como fuente de financiamiento.

La cadena de valor de la droga reposa sobre la integración vertical de sus actividades. Hay dos etapas claves generadoras de valor: la primera, corresponde a los niveles de elaboración, y la segunda, a la ruta de comercialización. Los beneficios son mayores a medida que los riesgos y obstáculos, que hay que superar, elevan los precios. La relevancia geopolítica que se deriva explica las disputas territoriales entre grupos traficantes, guerrillas, policías, ejércitos, etc.

América Latina ocupa un rol estratégico en el mercado de la droga. Principalmente, detenta el monopolio de la producción de las hojas de coca para la elaboración de la cocaína. Tres países de la región: Bolivia, Perú y Colombia son los mayores productores mundiales de coca. En Estados Unidos, el mercado de la droga proveniente de América Latina se estimó en 57,3 mil millones de dólares en 1995. Esta cifra revela la importancia de la región en la geopolítica de las drogas. En 2020, la extensión total de los cultivos de coca en Colombia, Perú y Bolivia fue de alrededor de 234.000 hectáreas manteniéndose relativamente estable desde 2017. Otros países de la región como México, Ecuador y Perú se integran a este mercado, en las actividades de transformación de la materia prima en pasta base y de distribución.

Otros factores, como la gobernanza, permiten dimensionar mejor el alcance y la complejidad del narcotráfico en esta zona geográfica. Se trata, más precisamente, de señalar la permeación de la política a través de la corrupción. Las campañas políticas son financiadas, parcial o totalmente con dinero del narcotráfi-

co. Algunos políticos mexicanos pertenecientes al PRI (Partido Revolucionario Institucional) tienen vínculos con los narcotraficantes: «en México es el poder mismo quien concede impunidad a ciertos carteles para permitirles actuar» (Labrousse, 2011, p. 50).

Finalmente, hay que detenerse a analizar el fenómeno en el contexto histórico y político. Es pertinente mencionar que el desarrollo de los cultivos de coca en Perú y Colombia surgieron y se desarrollaron en estrecha relación con la actividad de grupos armados y aprovechando la desatención del sector rural. La lucha contra la droga en Colombia y en Bolivia afectó de manera particular a los campesinos, víctimas de violaciones de derechos humanos.

## **I. La globalización y el crimen organizado en América Latina**

### **A. Expansión y fortalecimiento desde los años noventa**

Hasta los años noventa, existió una tendencia fuertemente localizada del comercio de la coca, con una clara «división del trabajo» entre países. El cultivo de coca se desarrolló en tres países andinos, principalmente: Bolivia, Perú y Colombia. En este último, se procesaba la coca en laboratorios. Las rutas de la droga se hacían principalmente por vía marítima a través del Caribe y por rutas aéreas entre América Latina y Estados Unidos.

Durante este período, se dieron lógicas diferentes y aisladas entre países. En Perú, el cultivo de coca comenzó cuando los traficantes lo promovieron aprovechando que los colonos traídos por el gobierno de Belaúnde fueron abandonados por la dictadura del 68. En Bolivia, la dictadura de Hugo Banzer impulsó una política de cultivo desde el Estado. En Colombia, se pasó de la marihuana a la co-

caína como consecuencia del incremento de la demanda norteamericana de cocaína.

Hasta la década de los setenta, la cocaína solo ocupaba un lugar marginal en el tráfico y consumo de drogas. En menos de 20 años la situación se transformó radical y violentamente.

[...] Con todo, los países andinos son los proveedores casi exclusivos. Las hojas de coca se cultivan sobre todo en Bolivia y Perú, en las tierras bajas de los piedemontes amazónicos. Alrededor de 215.000 toneladas se transforman *in situ* en pasta base y se envían a Colombia, donde rinden unas 450 toneladas de cocaína, dos terceras partes de las cuales van a dar a Estados Unidos. Existe, por lo tanto, un circuito integrado por varios actores: cultivadores, transformadores, comerciantes y consumidores (Chevalier, 2005, pp. 226-227).

A partir de los años noventa, ante la lucha contra las drogas en América Latina, impulsada por los Estados Unidos, se establece una flexibilización en la «división del trabajo» es decir, una lógica de relevo entre Perú y Colombia. Entre estos dos países se dan alternadamente decrementos e incrementos en términos de hectáreas cultivadas y cantidades producidas, así como la incorporación de nuevas regiones al tráfico de la droga. Aparece, entonces, una lógica más regionalizada e integrada del mercado de la droga.<sup>1</sup> La asociación entre los carteles colombianos y mexicanos es emblemática, pues a partir de ese momento las organizaciones criminales mexicanas se convierten en actores claves del tráfico de cocaína.

Según Labrousse (2011):

Al final de los 80, cuando Carlos Salinas de Gortari y George Bush llegaron simultáneamente al poder, el narcotráfico era ya un negocio de altas finanzas internacionales y un pilar de la economía mexicana debido a la penetración de dinero

<sup>1</sup> Para los años 2000, Colombia se convierte en productor de coca para reemplazar el desabastecimiento de Perú y Bolivia, afectados por la lucha antidroga y la instalación de radares para localizar las avionetas colombianas en la selva amazónica peruana. Asimismo, cuando inician las fumigaciones en Colombia entre el año 2000 y 2005, en Perú se vuelve a incrementar la producción que había disminuido con la derrota de la guerrilla.

sucio en actividades productivas legales, una parte no despreciable de las cuales depende, hoy en día, de esas fuentes. Así el pasaje de la economía mexicana al neoliberalismo –en particular la privatización de las tierras, que dio nuevo impulso a la especulación inmobiliaria y la privatización de las empresas nacionales, condición sine qua non de su participación en el mercado común norteamericano (TLCAN)– fue subvencionado por la droga. (pp. 50-51)

En la tabla 1 se presenta el inicio de la actividad en cada país, así como la evolución de las hectáreas destinadas a la producción de coca en cada uno de los países. Se observa la dinámica integrada de países frente a la lucha contra el narcotráfico y la alternancia o sustitución entre las zonas (ver Tabla 1).

## B. El neoliberalismo y las actividades ilícitas

La globalización y los factores que la explican no son todos necesariamente económicos. Sin embargo, si priorizamos la dimensión económica de la globalización, se la puede considerar como resultado de la expansión del capitalismo global gracias a la innovación tecnológica y a la presión que ejerce sobre la política interna y externa de los Estados.

La globalización se identifica entonces al neoliberalismo<sup>2</sup> como proyecto político dictado por las instituciones internacionales, la política extranjera de los países occidentales y las compañías multinacionales.

La globalización económica se refiere a la libre circulación de capital y las utilidades, así como a la unificación de mercados comerciales y la integración de la producción, en ambos procesos se observa el poder transnacional sobre las decisiones de los Estados, principalmente económicas y sociales, por parte de los

países desarrollados y compañías transnacionales, a través de los organismos financieros internacionales: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). La globalización implica un conjunto de relaciones de poder y situación geográfica que actúan sobre la soberanía de los Estados nacionales por parte de organismos internacionales, migraciones, así como de los mismos movimientos sociales organizados que actúan dentro y fuera de las naciones, pero estas relaciones no están exentas del terrorismo, el narcotráfico y el fundamentalismo que actúan en el nivel internacional y que inciden directamente en la seguridad de los países (Cruz Soto, 1999).

Entre los tres factores que, según Strange (2012), confluyen para el desarrollo de las actividades ilícitas se encuentra, además de la demanda de drogas en los países ricos y la oferta de los países productores, la permisividad del mercado de los servicios bancarios transnacionales (p. 134).

En lo que se refiere a la oferta, los programas de ajuste estructural eliminaron las barreras al comercio internacional. La creación de acuerdos y organismos para la regulación del intercambio económico internacional ha promovido la desregulación logística del transporte. Además, la eliminación de la protección de la producción agrícola nacional provocó las crisis agrícolas que empujaron a los campesinos, que perdieron competitividad, a optar por el cultivo ilícito de coca. Este se convirtió en fuente de financiamiento de las guerrillas fortaleciendo así a los actores que participan del tráfico de drogas.

En cuanto al mercado bancario, el neoliberalismo ha impactado en el *modus operandi* del crimen organizado porque ha facilitado su puesta en relación con el sistema financiero

2 El neoliberalismo es el conjunto de políticas económicas y discursos que se orientan a favor de la privatización de las competencias propias al Estado. Promueve la liberalización de las economías y la apertura de las fronteras con el objetivo de uniformizar la organización económica de las sociedades. Algunos de sus instrumentos son los tratados de libre comercio, las condicionalidades de préstamos a países endeudados impuestos por las instituciones económicas internacionales. En América Latina, el Consenso de Washington consideró muchos de estos aspectos de la globalización neoliberal en las recomendaciones realizadas a los países endeudados en el marco del otorgamiento de nuevos préstamos.

Tabla 1. Cronología de la evolución del cultivo y tránsito de la coca en América Latina

AÑO	TENDENCIA POR PAÍSES	HECTÁREAS DE CULTIVO
1971-1978	Bolivia inicia el incremento de cultivos	4000-10000
1972-1979	Perú incrementa sus cultivos	15000-20000
1980	México se integra como zona de tránsito	
1990	Inicio de la lucha anti-drogas	
1995-2001	Inicio de las plantaciones en Colombia	7000-170000
2000-2009	Campañas de Fumigación	68000
2007-2010	Incremento de cultivos en Perú	60000

Fuente: Labrousse (2011, p. 18-23).

internacional. Las drogas se convierten en un componente estratégico porque son una fuente de financiamiento de la criminalidad a nivel internacional ya que tiene la posibilidad de incrementar los grandes negocios alrededor del lavado de dinero.

### c. La transnacionalización: globalización y alcance de las mafias

Desde el análisis de las relaciones internacionales, el problema del crimen organizado, es de gran relevancia porque supone que la globalización ha estimulado la constitución y la proliferación de las mafias de la droga, a tal punto que se consideran actores de las relaciones internacionales: «Constituyen empresas transnacionales, integradas verticalmente y divididas según la labor que realizan: importación del producto base, transformación, organización del mercado, lavado de las utilidades y protección de las actividades. Para transportes, seguridad, comunicaciones, etc., emplean la tecnología más avanzada» (Chevalier, 2005, p. 228).

La perspectiva transnacionalista de las relaciones internacionales permite entender la naturaleza globalizada de estos actores, pues hace del contexto social transnacional una va-

riable independiente. Es decir, los individuos se convierten en actores autónomos en oposición a la teoría realista de las relaciones internacionales o a la teoría liberal que son esencialmente estado-céntricas (Battistela, 2005). Bajo esta mirada, los individuos y la sociedad civil son actores plenos de la política mundial, y se subrayan los vínculos de interdependencia que une al conjunto de actores, ya sean estatales o no. Esta autonomía da lugar a una sociedad transnacional que se definiría como un «sistema de interacción, en un campo particular, entre actores sociales pertenecientes a sistemas nacionales diferentes» (Kaiser, 1969, citado por Battistela, 2005, p. 213).

Las mafias responden a estas características en la que los individuos deciden formar como en el caso de América Latina pandillas reunidas en torno a un jefe o a la familia ampliada de un jefe: Pablo Escobar, los hermanos Ochoa, Carlos Lehder, Rodríguez Gacha, Gilberto y Miguel Rodríguez Orejuela, el «Chapo» Guzmán, etc.

El Estado no es el único actor internacional, ni el sistema internacional no es más interestatal. En el pasado, las autoridades estatales detentaban la exclusividad de las fidelidades ciudadanas. Hoy, a las identificaciones nacio-

nales clásicas se añaden o se sustituyen nuevas formas de solidaridad sub-, trans- o extraterritoriales. Esto lleva a una bifurcación entre el mundo interestatal de los actores tradicionales atados a la soberanía<sup>3</sup> y un «mundo multicéntrico». El mundo multicéntrico o mundo de las redes está compuesto por actores libres de soberanía que son el conjunto de actores no estatales. Estos buscan, mediante sus relaciones informales, ampliar su autonomía en relación con los Estados, eludiendo territorios, desafiando fronteras y cuestionando la soberanía estatal (Battistela, 2005).

Los traficantes colombianos desde mediados de los años noventa, han exportado también sus redes al extranjero, lo que ha permitido ser más eficaces en la conquista de nuevos mercados, en particular en Europa. Los dos puntos principales de entrada al continente europeo son las costas de España y los Países Bajos. En el caso de España se observó, desde fines de los noventa un cambio importante. Hasta esos años los traficantes colombianos hacían llegar la droga al Caribe, luego se desbordaba a cargueros o barcos de pesca de sus socios gallegos, encargados de introducirla en España y Portugal por el norte de la costa atlántica de la península ibérica. Allí se entregaba a las redes colombianas, que dejaban como pago la mitad de la carga a los gallegos. Pero a fines de los noventa las organizaciones colombianas se fortalecieron en España, al punto de prescindir de sus socios gallegos.

Desde ese entonces controlan solas todas las etapas de la red, desde la importación hasta la distribución semimayorista y el lavado de dinero. El desarrollo de redes colombianas en Es-

paña es una amenaza para el resto de Europa (Labrousse, 2011, p. 49).

La multipertenencia de los individuos, en cuanto miembros de un conjunto de redes que satisfacen sus necesidades, fuera del marco estatal, lleva a una multiplicación de las «esferas de autoridad» y de las «formas de constitución política».

Lazos permanentes entre grupos colombianos e italianos están asegurados por representantes estables, presentes en ambos países, de acuerdo entre sí en relación con los precios, las cantidades de estupefacientes, las modalidades de transporte y las de pago. Incluso varios negocios confirman lazos entre mafiosos albaneses y colombianos quienes «habrían enseñado a los albaneses a cultivar coca y transformarla en cocaína» (Labrousse, 2011, p. 49).

Rosenau afirma que la política internacional contemporánea ha experimentado desde hace unas décadas cambios radicales que él define como «turbulencias». Es decir, los parámetros<sup>4</sup> que regían y estabilizaban el sistema interestatal westfaliano desde 1648 se han modificado.<sup>5</sup> Los cambios sobrevenidos en estos parámetros, que son principalmente el micropolítico (individual),<sup>6</sup> el macropolítico (estructural)<sup>7</sup> y el macro-micro (relacional)<sup>8</sup> validan la pertinencia de elaborar nuevas herramientas conceptuales que rindan cuenta de estos cambios en el sistema mundial con la finalidad de realizar un análisis acertado de las drogas y el crimen organizado.

3 Los actores tradicionales, con relaciones institucionalizadas y cuyas acciones buscan asegurar su existencia, seguridad e integridad por el recurso a la violencia física o la restricción simbólica.

4 Las circunstancias humanas durables de la forma de un sistema (estructura jerárquica, normas culturales y orientaciones de autoridad) que determinan el contexto de las interacciones entre colectividades e individuos.

5 Por efecto de ciertos procesos, como son el paso de una sociedad industrial a una posindustrial, la aparición de desafíos que no pueden ser tratados a nivel del Estado y el declive de la capacidad de los Estados para satisfacer las demandas de los ciudadanos.

6 Relativo a las competencias políticas de los ciudadanos.

7 Relativo a la estructura de conjunto de la política global.

8 Relativo a las relaciones de autoridad y lealtad establecidos entre los individuos y los actores colectivos que animan la vida política internacional.



## D. La adopción de estrategias y actitudes propias a la globalización

### Descentralización y deslocalización

La globalización es generalmente sinónimo de *fragmentación*<sup>9</sup> y *desterritorialización*.<sup>10</sup> El crimen organizado se ha apoyado en estos procesos como mecanismo de resistencia ante la lucha contra las drogas. Es así como, por ejemplo, a pesar de la caída de los grandes carteles colombianos de Medellín y de Cali, el comercio ilícito de las drogas siguió, paradójicamente, extendiéndose. Frente a la represión, la estrategia de los carteles fue descentralizarse y deslocalizarse. Las grandes organizaciones se fragmentaron en carteles de talla media. La estrategia de deslocalización consistió en implantarse en otros lugares (Labrousse, 2011, pp. 47-49).

### Interacción entre lo local y lo global

Generalmente, el apareamiento de los grupos criminales está ligado a las evoluciones políticas y sociales locales. Como hemos sugerido arriba, en Medellín, por ejemplo, la droga apareció con la producción de marihuana por parte de los terratenientes después de una recesión económica. De acuerdo con Cretin, habría «una estrecha relación entre una sociedad y su delincuencia», es decir, que los modos de organización de cada grupo criminal están anclados en las culturas locales. Esta proximidad en su sociedad permite a los grupos criminales manejar territorios, clientelas, cuyo dominio es fundamental para la organización de las actividades delictivas. Las «vacunas» son el medio por el cual estos grupos construyen clientelas sólidas y se constituyen en actores políticos que cobran por brindar seguridad.

Sin embargo, así como hay un arraigo local estos grupos siempre actúan sobre territorios fluctuantes. En la globalización estas organizaciones tienen la capacidad de conectar diferentes puntos del mundo para dar forma a su comercio. Los grupos criminales se exportan de dos maneras diferentes. La primera forma y la más natural es a través de las diásporas donde encuentran sus raíces sociales, políticas y culturales, aunque algunas veces se rompe el vínculo para ir a conquistar territorios fuera de su propia diáspora. La segunda forma es la asociación y cooperación entre grupos de distinta nacionalidad mediante contratos de manera que puedan controlar los circuitos intercontinentales y, a la vez, evitar guerras sangrientas y costosas. Los grupos establecerían de esta manera una verdadera diplomacia transnacional del crimen (Braem, 2006).

### Mejoras tecnológicas

El crimen organizado ha mejorado la productividad de sus laboratorios. Los logros tecnológicos en el siglo XXI han permitido, a pesar de la reducción de las hectáreas destinadas a la producción de coca, mantener el mercado y los precios. De acuerdo con el informe 2022 de la UNDOC, en 2020 se alcanzó un récord histórico de fabricación de cocaína de 1982 toneladas: «lo que representa un aumento del 11% con respecto al año anterior, a pesar de la estabilización de la superficie dedicada al cultivo de arbusto de coca». En el caso específico de Colombia, la producción se concentra en las zonas de alto rendimiento y se han instalado laboratorios de cocaína muy eficientes que emplean avanzados conocimientos técnicos sobre la fabricación de cocaína y cuentan actualmente con la posibilidad de rastrear por satélite el

9 Desde una perspectiva agencialista, la fragmentación significa que los agentes se autoexcluyen o sea excluido pudiendo esto beneficiarle o perjudicarlo. La fragmentación puede tener lugar como resultado de relaciones de cooperación como de competencia.

10 Tiene que ver con la capacidad de los individuos de salvar distancias, de ignorar las fronteras nacionales, superar los territorios para comunicarse internacionalmente sin requerir el permiso de los gobiernos. Es el fin del énfasis por determinar la territorialidad de los Estados, lo que implicaba activar el espacio nacional dentro de confines determinados y una obsesión por trazar fronteras.

paso de sus cargamentos a nivel de las fronteras, así como de las «mulas».<sup>11</sup>

La globalización ha generado además la posibilidad de crear un mercado virtual de la droga que usa la mayoría de las principales plataformas de redes sociales. De acuerdo con el informe 2022 de la OMC, arriba citado: «Los traficantes utilizan subtítulos, etiquetas y emojis para llegar a posibles clientes». El tráfico internacional de drogas se beneficia de la facilidad de las transferencias electrónicas de dinero y tiende a utilizar los «canales de comunicación cifrados para efectuar las transacciones», como pueden ser los sistemas de pago en línea y los desarrollos del transporte o mensajería a domicilio.

El mercado digital de bienes y servicios ilícitos es un mercado más fraccionado, donde las pequeñas transacciones superan, en conjunto, a las grandes transacciones, gracias al uso de la web oscura, definida como «redes superpuestas en Internet a las que solo es posible acceder mediante software» y permiten el anonimato de los usuarios.

En consecuencia, el crimen organizado encuentra un terreno favorable de expansión con la mundialización de la economía y el desarrollo de las comunicaciones interculturales.

## II. El Estado y el crimen organizado

### A. Una relación multiforme

Las relaciones entre el crimen organizado y el Estado evolucionan y no son todas iguales. En algunos países estos grupos declaran estar contra el Estado, como es el caso de las FARC en Colombia. En casos como el mexicano, los grupos criminales están integrados en el Estado que permite y autoriza la actividad de estos grupos. También, hay grupos que se pueden denominar «parasitarios» como el nigeriano, ya que ponen a su gente en los gobiernos y la ad-

ministración del Estado. Finalmente, también hay casos como las mafias japonesas o chinas que han sido instrumentalizadas por los Estados. Las relaciones entre el crimen organizado y la política son diversas y complejas.

Las mafias necesitan del poder político, al que se acercan a través de la corrupción (políticos, ejército y policías involucrados), para obtener apoyos favorables a sus actividades. De la misma manera, los actores políticos buscan establecer contacto con estos grupos para obtener clientela, recursos y, por otro lado, alcanzar sus fines políticos por medios poco transparentes (Braem, 2006). Según McCoy (Sánchez y Sánchez, 2019): «Los vendedores de droga son muy frecuentemente actores políticos influyentes que controlan a las comunidades locales o forjan alianzas secretas con servicios de seguridad de los Estados». La magnitud de estas relaciones lleva a McCoy a hablar de la constitución de un verdadero «espacio clandestino, capaz, bajo ciertas circunstancias específicas de informar o incluso transformar la vida política a escala mundial».

En este punto cabe introducir el término cada vez generalizado de «narcoestado» que ha sido utilizado para calificar la situación de países como México, Panamá o Colombia. El «narcoestado» describe la complicidad del Estado con los actores del tráfico de drogas en el territorio, pero según McCoy (Sánchez y Sánchez, 2019) hay que verificar tres condiciones: que el tráfico ilícito represente una parte considerable de los ingresos (ya sea a nivel regional o nacional), que constituyan una parte considerable de los ingresos formales o informales del Estado, que el mercado sea moldeado por actores estatales estratégicamente posicionados y protegidos por estos grupos.

El primer y segundo punto se encontrarían clara y evidentemente reunidos en el caso de América Latina:

11 Se refiere a las personas que realizan el contrabando de mercancías en las fronteras. En el caso del tráfico de drogas se refiere usualmente a las personas que usan su cuerpo para transportar la mercancía.

Se calcula que las actividades relacionadas con las drogas crean más de un millón de empleos en Perú y en Bolivia. Se estima que en este último país las utilidades derivadas de la droga ascienden a 4000 millones de dólares, de los cuales 600 millones se quedan en el país, cifra que representa casi el total de las exportaciones. Se trata, sin duda, del Estado más dependiente en una economía caracterizada desde hace mucho tiempo por sus ciclos especulativos. En Perú se queda una cantidad idéntica, que representa un papel esencial, puesto que alimenta quizás una economía sin liquideces. Las fluctuaciones erráticas de la moneda van de la mano con el arribo de dinero fresco de las zonas productoras. En Colombia, donde el valor agregado es mucho más considerable gracias a este tráfico se invierten más de 1000 millones de dólares en una economía más diversificada que la de sus vecinos Ecuador y Perú, lo cual asegura el servicio de la deuda externa. (Chevalier, 2005, p. 227)

## B. La relación entre Estado y mercado

La relación entre el Estado y el crimen organizado alrededor del tráfico de la droga nos lleva a interrogarnos cómo es posible que aparezcan esas configuraciones de Estado permeado o cómplice de estos grupos y, por lo tanto, a pensar en la relación Estado y mercado. Desde las relaciones internacionales quien ha reflexionado ampliamente sobre esta relación en un mundo globalizado es Susan Strange. Esta autora ha desarrollado sus trabajos sobre el fenómeno de la internacionalización del Estado, originalmente planteado por Robert Cox, y del poder de los nuevos actores políticos en la política internacional, como las empresas transnacionales entre las cuales podríamos incluir a las empresas ilícitas dedicadas al tráfico de drogas.

A partir de la crítica a la economía política internacional,<sup>12</sup> Strange (2001) va más allá en su análisis. Propone evitar la separación completa y estanca de las esferas de lo político y de lo económico mostrando que lo político no es monopolio del Estado.<sup>13</sup> Partiendo de la premisa de que el poder no solo está en las capacidades y la fuerza de coerción y que el Estado no es el único actor político, Strange demuestra el desplazamiento de autoridad de los Estados a los mercados. Lo hace ampliando la definición de la política más allá de los Estados para abarcar a todos los que tienen poder para asignar valores permitiendo que los ámbitos correspondientes a los mercados y los estados sean tratados como uno solo.

La Economía Política Internacional, a decir de Strange, no solo se trata de una ecuación de distribución de riqueza y poder entre los Estados. Incluye la asignación de valores (seguridad, riqueza, justicia y libertad) no solo entre Estados, sino entre clases, generaciones, géneros y múltiples grupos sociales y asociaciones. Es así como el análisis de Strange no es ajeno al rol de otros actores, como las transnacionales y los grupos de crimen organizado transnacional. Las mafias organizan los territorios, manejan clientelas, ofrecen protección y seguridad. Además, ejercen una actividad política al traficar con armas y personas.

Del mismo modo, Strange (2001) demuestra que no se puede limitar el análisis de lo económico a las relaciones formales entre Estado y mercado y suponer que las reglas y estructuras del mercado son únicas, invariables y universales.<sup>14</sup> Lo económico no se rige siempre y únicamente por el comportamiento racional de sus actores, destacando que hay

12 La EPI estudia cómo los estados influyen en la producción y en la distribución de riqueza –la economía mundial– cómo los mercados influyen en la distribución de poder y de la riqueza entre estados.

13 Frente a la teoría realista de las relaciones internacionales que centra su análisis en el Estado como único actor detentor de poder en tanto que capacidades y recursos, Strange desarrolla el concepto de poder estructural que se define como la capacidad de un actor de establecer las reglas de juego en un campo específico.

14 Robert Gilpin, a partir del realismo hegemónico y el neoliberalismo, analiza la relación Estado y mercado como una interacción de doble sentido, en la que ambas esferas se afectan mutuamente (el poder hegemónico con su liderazgo político, así como los regímenes internacionales tienen impacto sobre la interdependencia y los cambios en el mercado, y estos últimos sobre los regímenes) y donde además su interrelación tiene efectos sobre la localización geográfica de la actividad económica.

otros factores determinantes como el tecnológico y el financiero.

Strange (2001) amplía el estudio del mercado, en general, a la multiplicidad de mercados existentes, permitiendo que el análisis abarque mercados muy particulares como el de la droga, objeto de nuestro estudio:

Esto es así, porque en realidad, como saben muy bien los expertos en Economía Política Internacional, algunos mercados son más o menos «libres», y algunos están completa o parcialmente controlados por los gobiernos, o por carteles, y a veces por empresas dominantes. (p. 66)

En el caso del mercado de la droga podríamos señalar que es un mercado controlado por el crimen organizado, donde la oferta es muy elástica y, por lo tanto, la prohibición desde el Estado no tiene mucho efecto. Según McCoy (Sánchez y Sánchez, 2019) cuando la prohibición reduce la oferta en un lugar, el precio mundial aumenta por la inelasticidad de la demanda que impulsa a los productores y vendedores a despachar su stock y a nuevos actores a entrar en el mercado.

En esta relación entre Estados y mercados, la conclusión sería que:

Los estados han perdido el control sobre algunas de las funciones de la autoridad y las están compartiendo, bien con otros estados, bien con otras autoridades (no estatales). En algunos casos el resultado final es que nadie es responsable de las funciones de la autoridad, aunque alguien pueda pretender serlo. Se supone así un cierto declive general en el poder de la mayoría de los estados y un cierto aumento de autoridad por parte de los mercados mundiales y de las empresas que operan en ellos. (Strange, 2001, p. 72)

Entre las consecuencias de esta pérdida de control de los Estados en favor de nuevos actores en el mercado, Susan Strange sugiere la configuración de una «diplomacia triangular» que enfrenta a los Estados entre ellos, a los Es-

tados y a las multinacionales y a las multinacionales entre ellas. Por lo tanto, la autora afirma que la comprensión de ciertos problemas de seguridad a nivel mundial pasa por el análisis y la inclusión en el análisis de ciertos actores no estatales como la OLP, en caso de medio Oriente, o la mafia Siciliana en el caso de la política italiana o los barones de la droga en el caso de Colombia:

¿Por qué no admitir a los barones de la droga colombianos? No hay duda de que «reclutan a otros para sus objetivos», ni de que su autoridad sobre los que producen y procesan la droga es ampliamente reconocida y casi nunca es cuestionada impunemente. (Strange, 2001, p. 67)

En la economía política global de Strange (2001, citado por Battistela, 2005) los mercados someten a los Estados:

Las fuerzas impersonales de los mercados mundiales después del fin de la Segunda Guerra Mundial han sido integradas por las empresas privadas financieras, industriales y comerciales que, por la cooperación intergubernamental, son hoy en día más poderosas que los Estados a los cuales debería pertenecer la autoridad política última (p. 480).

Cabe precisar, para fines de nuestro análisis, que «las fuerzas impersonales» están constituidas también por las mafias, los mercenarios y los terroristas que han acaparado una parte del poder. Esto lleva a Strange (2001, citado por Battistela, 2005) a concluir que no es un simple desplazamiento de poder, sino una «evaporación», al menos parcial de la autoridad. Eso genera la aparición de «zonas grises» causadas por la incapacidad de los Estados para asegurar sus funciones.<sup>15</sup>

Más precisamente, en el caso de América Latina, Bergman (2020) señala desde la perspectiva de la economía política del narcotráfico que hay dos amenazas para los Estados

15 «Mantener la ley y el orden, defender el territorio de invasores, garantizar una moneda estable, dictar reglas claras en los intercambios entre compradores y vendedores, prestamistas y compradores, propietarios y arrendatarios».

débiles en la región. La primera es la diversificación criminal que es incentivada por la estructura propia del negocio de la droga. El hecho de que los grupos vinculados a las drogas, generalmente grupos y sicarios que brindan servicios a las grandes organizaciones, posean ya una «infraestructura» delincuenciales desarrollada les permite diversificar su portafolio de negocios criminales (robos, secuestro, extorsión, trata de personas, etc.). La segunda es la profundización de la corrupción, donde se evidencia la interrelación entre las esferas del mercado y de la política.

El autor menciona que la violencia irrumpe en el narcotráfico, cuando el Estado, una banda o el ejército local no logran ejercer el control territorial y grupos subalternos aprovechan para cambiar el orden existente. Es decir, que las guerras estallan cuando hay una ruptura de los equilibrios. El Estado puede ser una fuente de violencia si falla en pacificar los conflictos y si irrumpe creando mayores focos de conflicto. Para Bergman (2023), en la región se ha creado un equilibrio perverso de alta criminalidad y poca eficacia estatal. Los equilibrios son el orden del resultado de la interacción entre incentivos que generan las rentas de las economías ilícitas y la eficacia de los instrumentos que las restringen pudiendo dar lugar a configuraciones de estabilidad o inestabilidad, de alta o baja criminalidad. Este equilibrio general se basa en las fuerzas que aceleran el crimen y los factores que lo limitan.

### III. La lucha contra las drogas

#### A. Los resultados ambiguos de la política prohibicionista

La política prohibicionista de Estados Unidos ha conllevado a enfrentar el tráfico de drogas mediante varias iniciativas en la región particularmente en Colombia y en el Caribe. Por un lado, el Plan Colombia, que consistía en la fumigación de las plantaciones de coca con glifo-

sato que traía graves consecuencias en la salud de las poblaciones afectadas. Por otro, el Plan Mérida, que ha constituido otra propuesta de guerra contra la droga en México. El libro de Winifred Tate (2015) aborda cómo se ha construido la política exterior de Estados Unidos sin tomar en cuenta a las poblaciones locales hacia las cuales se dirigía esa política. Sostiene que la política exterior de los Estados Unidos es una política pública que no esta exenta de compromisos emocionales, plasmado y explicado en términos de relaciones afectivas y obligaciones apasionadas. La formulación de la política pública funcionaría a través de la movilización del sentimiento y la solidaridad destacando la importancia del discurso y la narrativa sobre la política pública.

Entre las razones del fracaso de estas iniciativas que se pueden calificar de *militaristas*, promovidas por la potencia mundial, fundamentadas en la prohibición, podemos citar:

1. Que a mayor represión el crimen organizado siempre ha logrado encontrar nuevas formas de abastecer el mercado e incrementar las ganancias. A pesar del desmantelamiento de los carteles de Cali y Medellín y de la fuerte implicación del ejército en la lucha contra el narcoterrorismo desde hace 20 años, Colombia se mantiene como el primer productor mundial de cocaína.
2. Por el carácter oculto que reviste el mercado de la droga hay gran dificultad de obtener información sobre esta actividad como para poder afrontarla correctamente. Las diferentes cifras que se obtienen del mercado, tales como la cantidad de droga y el volumen de dinero se basan en la aplicación de una hipótesis sobre el porcentaje de la droga incautada sobre el total. Así mismo, el número de personas involucradas en el tráfico de drogas se calcula a partir de un coeficiente que se aplica al número de denuncias realizadas a la policía (Kessler, 2010).

3. El efecto de las políticas de prohibición es aumentar las ganancias de los ingresos de la criminalidad organizada, ya que se ha visto que, a mayores dificultades e inversiones realizadas por estos grupos para lograr abastecer el mercado, mayores son los precios y, en consecuencia, su rentabilidad.

4. Finalmente, esta política de prohibición no es efectiva porque no está, en realidad, orientada a combatir el crimen organizado, sino que obedece al juego de relaciones de poder entre potencias y, por lo tanto, está supeditada a las rivalidades internacionales. Estados Unidos ha utilizado la prohibición como arma política para ejercer presión sobre los países productores, pero también se ha apalancado históricamente de la droga para financiar actividades militares durante la Guerra Fría (Braem, 2006).

Por otro lado, esta política no solo no es efectiva, sino que, además, tiene consecuencias que se podrían considerar «daños colaterales» (Kessler, 2010): inestabilidad política y económica, violación de los derechos humanos, restricción a las libertades civiles, y militarización de la región. Más allá de su efectividad en términos de resultados la política prohibicionista tiende a desgastar más la capacidad del Estado. La efectividad de estas políticas se mide en el número de hectáreas erradicadas, toneladas incautadas, traficantes y usuarios interpellados sin tomar en cuenta los aspectos antes mencionados. Estas tácticas tienen costos muy importantes sobre la legitimidad de la fuerza pública y, por lo tanto, entorpecen la capacidad de obtener información bajo políticas de tolerancia cero para combatir efectivamente el crimen organizado.

## B. Los intereses de la posición hegemónica

La posición de prohibición está liderada por los Estados Unidos a nivel mundial y está reforzada por consenso al interior de las Naciones Unidas. La evolución de la política de prohibición en el seno de los organismos internacionales está detallada en el libro de Aza Jácome (2017), donde se analizan los tres tratados internacionales (Convención Unica de Estupefacientes de 1961, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, Convención contra el Tráfico Ilegal de Estupefacientes de 1988) creados en el marco de las Naciones Unidas constituyendo el sistema internacional de prohibición internacional de las drogas. Esta posición de las Naciones Unidas sobre la prohibición podría, en efecto, ser el resultado de la posición dominante de Estados Unidos de América en el mundo que busca preservar el *statu quo* y la estabilidad hegemónica alrededor de sus visiones.<sup>16</sup> Es decir, que los Estados Unidos como potencia hegemónica ha logrado legitimar su posición frente a otras potencias en el seno de los organismos internacionales. Desde esta visión realista, se estructuraría la lógica de la cooperación internacional, a través de regímenes e instituciones internacionales del institucionalismo neoliberal. Su función sería una alcanzar una gobernanza adecuada de un sistema internacional que se encontraría entre dos razones una interestatal y otra relativa a la globalización de la economía capitalista y sus formas transnacionales.

Robert Cox (1992, citado por Sanahuja, 2015) desde la teoría crítica permite comprender el alineamiento de la opinión pública internacional a la política de prohibición pues entiende que: «en un sistema hegemónico esos valores y entendimientos, basados en una estructura histórica subyacente, son relativamente estables y no se cuestionan y se presentan

16 El hegemón marca una diferencia funcional con el resto de los actores. Desde la visión realista de las relaciones los Estados hegemónicos son aquellos que concentran capacidades económicas y militares. Los Estados hegemónicos dotarían de orden concreto y condicionarían los procesos y las interacciones que tienen lugar en el sistema internacional en cada momento histórico.

para la mayor parte de las cosas como el orden natural de las cosas» (p. 171).

El concepto de hegemonía<sup>17</sup> trasciende la definición estatocéntrica e interestal que le dan las teorías dominantes, y la define como «fuerzas sociales transnacionales vinculadas al proceso de globalización y a un bloque histórico global emergente dirigido por una clase capitalista transnacional y no tanto por un Estado, o un bloque o grupo regional» (Sanahuja, 2015, p. 172).

El problema de la droga y sus soluciones están íntimamente relacionadas a la configuración geopolítica y la estructura del sistema internacional y las luchas de poder entre potencias. Citemos una vez más a Chevalier (2005) en su *Historia de América Latina*:

Las recientes evoluciones de la geopolítica mundial permiten a los Estados Unidos mayor libertad para actuar en los circuitos de la droga, a los que por otra parte consideran vinculados a los fenómenos de subversión política (guerrillas, el régimen cubano, y anteriormente, el gobierno nicaragüense). Ya pasó el tiempo en que el gobierno estadounidense se acomodaba en Panamá, Haití y otras partes con regímenes ligados al narcotráfico. Este cambio de actitud se vio en diciembre de 1989, con la caída del general Noriega en Panamá. (pp. 229-230)

A partir del 11 de septiembre del 2001, la lucha contra el narcotráfico y sus tendencias a nivel global estuvieron relacionadas con la lucha contra el terrorismo, dada la imbricación existente entre la droga y los grupos armados a nivel global. Desde ese momento tomó un carácter resueltamente represivo y militar, pero sin la legitimidad total del hegemon, pues la guerra contra el terrorismo y sus resultados no fueron exitosos en Irak y en Afganistán.

Francisco Thoumi (2021) analiza el sistema internacional de control de drogas(SICD)

y critica la existencia de una política pública única en un mundo cambiante y cada vez más complejo. Esta política exhorta a los gobiernos a hacer lo necesario para limitar el uso de las drogas a médicos y científicos. De esta forma, el SICD no puede abordar eficazmente los complejos problemas de drogas. Fue elaborado por un grupo de artífices de algunos países poderosos que creían que era un imperativo para la humanidad, pero en su formulación no consiguieron un enfoque científico o basado en la evidencia sobre su eficacia y la de adaptación a las sociedades cambiantes. La respuesta del SICD ha consistido en fortalecer el sistema dentro del mismo marco basado en la modernidad. Thoumi reconoce que el Estado moderno se ha transformado a medida que la tecnología y la globalización han avanzado. Esto ha permitido, dice, el crecimiento de actores no estatales poderosos, que hacen parte del Sistema de Naciones Unidas y que influyen en la formulación de políticas públicas, el cumplimiento de la ley, la opinión pública y alteran los procesos políticos. De esta manera, contribuyen y presionan para que los Estados evolucionen en sus políticas.

### c. Una evaluación del problema desde la biopolítica

La biopolítica es una nueva forma de poder, característica de las sociedades modernas, que tiene que ver con el gobierno político de la vida. Es decir, que ya no se gobierna solamente sobre el territorio, sino sobre la población a la que se regula y gestiona en todos sus acontecimientos.<sup>18</sup> La seguridad se convierte así en una dimensión fundamental de las acciones políticas que buscan regular y controlar las amenazas a la vida y los peligros que se generan en las relaciones económicas.

17 «En el plano internacional la hegemonía no es meramente un orden entre Estados. La hegemonía mundial puede ser descrita como una estructura social, una estructura económica y una estructura política; y no puede ser simplemente una de estas tres cosas, sino que ha de ser las tres a la vez» (Cox, 1992, citado por Sanahuja, 2015).

18 Su movilidad, sus flujos, sus intercambios

La biopolítica, como diagnóstico general de la transformación que caracteriza a las sociedades occidentales modernas, establece pues un nuevo marco general en relación *a la vida de la población, la seguridad y la manera como el Estado actúa en esa relación* (Jordana Lluch, 2021, p. 78).

Es en esta relación entre población y seguridad que radica todo el interés de este concepto para analizar las políticas de regulación en relación con el consumo de drogas y el problema de seguridad que se deriva del mismo. Además, el concepto de biopolítica y de sociedades de seguridad permiten abarcar la dimensión de la globalización, puesto que se despliegan en las formas modernas de gubernamentalidad más sutiles, más flexibles y permisivas como la liberal y neoliberal. De hecho, el mercado se viene a añadir a la configuración política de las relaciones entre Estado, seguridad y población. El gobierno de la población se produce «mediante la instrumentalización del saber económico» y controla a través de dispositivos de seguridad. Estos se aplican bajo una racionalidad variable de acuerdo con las necesidades inmediatas del mercado.

En un primer punto, cabe señalar que la gubernamentalidad liberal está en constante tensión entre libertad y seguridad. El mercado ilícito de la droga, como hemos visto, se ha extendido aprovechando la desregulación del mercado y la libre circulación de personas, bienes y capitales, pero a su vez constituye una amenaza de seguridad sobre la que hay que tomar medidas sin afectar la libertad de mercado. El Estado solo puede regular el medio, pero no tiene, como antes, la legitimidad para actuar frente a una amenaza invocando la razón de Estado. En el centro del liberalismo el criterio máximo para dirimir entre libertad y seguridad es el análisis económico. El principio de acción gubernamental no es el interés del Estado, sino «las relaciones de intereses cruzadas que se establecen entre agentes múl-

tiples». La pregunta ya no es cómo castigar el crimen, sino cuál es el interés para ejercer un castigo. A esto se refiere Bergman (2023) al avanzar la hipótesis de que el crimen se ha disparado en América Latina porque ha sido instrumental para generar ingresos y ganancias para miles y millones de latinoamericanos.

En estas sociedades de seguridad, las tecnologías de poder se ejercen de manera más sutil que los mecanismos de sujeción y prohibición. Sin embargo, la paradoja de este tipo de gubernamentalidad liberal es que la seguridad se constituye en el «principio de cálculo» entre la producción y la limitación de libertad.<sup>19</sup> Se promueve de esta manera un gobierno donde los procedimientos de control y coerción se extienden haciendo de la seguridad un principio político por encima de la *legalidad y el Estado de derecho*. En su reciente publicación Trejo y Ley (2022) muestran como el Estado mexicano ha hecho de la seguridad un instrumento político del gobierno federal pues las afiliaciones partidistas se convirtieron en el criterio para afrontar la escalada de violencia criminal a partir del 2006.

Esto lleva como segundo punto a comprender por qué la prohibición no funciona bien en una gubernamentalidad liberal donde el Estado tiene que medir constantemente sus límites de interacción. Es decir, la prohibición como propia de las sociedades disciplinarias no desaparece, pero «pasa a formar parte de la nueva gubernamentalidad, integrándose y articulándose de diferentes maneras». La seguridad pasa a ser un concepto más flexible donde su principio es vigilar que no haya afectación al medio ni a las relaciones económicas y, por lo tanto, está supeditada al cálculo de beneficio. La ley ya no funciona como antes, principalmente para prohibir, se regula el medio en un permanente mecanismo de reconducción a la norma.

<sup>19</sup> Esto se debe a que el liberalismo debe asegurar un grado de libertad necesario para que se desarrollen de manera óptima las relaciones, pero al mismo tiempo debe limitar esa libertad.



Como tercer punto aparece una nueva interpretación de la criminalidad que no se basa en ningún criterio de peligrosidad o amenaza para la sociedad, sino que se reduce al hecho de cometer un acto sancionado. Ya no hay que determinar la peligrosidad de los individuos a partir de un sistema de vigilancia y clasificación, sino una regulación indirecta sobre los factores que inciden en el aumento o decremento de la peligrosidad. La lógica de la criminalidad entra dentro de la lógica del mercado, el criminal es toda aquella persona que incurre en una acción penada asumiendo el riesgo de ser castigada. «Se trata de hacer un análisis situado en relación a los costes y beneficios, de tolerar o no cierta criminalidad en función de los efectos que genera» (Jordana Lluç, 2021, p. 122). Esto tiene que ver en el caso de las drogas con la criminalización de los consumidores, por ejemplo. Por otro lado, los recientes trabajos de Benjamín Lessing (2020) se inscriben dentro de este debate, en el cual se discute la relación entre el Estado y los carteles de la droga. Como hipótesis, sugiere el éxito de las políticas de condicionalidad de la represión en sus diferentes formas de «represión selectiva» o «disuasión focalizada» para reducir la violencia. Esto va asociado a redefinir el tema de la violencia como problema central más que la lucha contra el narcotráfico en sí.

Se entiende entonces cómo se ha ubicado el debate sobre las drogas en relación a su definición como un problema de seguridad o un problema de mercado. Es decir, cómo se ha separado la manera de abordarlo dependiendo de su naturaleza. Quienes lo abordan como un problema de mercado piensan que hay que atacar a la rentabilidad de las organizaciones. Quienes lo abordan como una cuestión de seguridad privilegian la prohibición y las respuestas represivas ante el crimen.

Otras visiones tratarán de enfocar el problema desde la salud pública que requiere la

aplicación de la despenalización y de medidas de «reducción de riesgos».

Según Capela (2013): «Nuevas aproximaciones han sido exploradas que orientan el ejercicio del poder estatal de coerción hacia la neutralización de las más violentas manifestaciones de la regulación de los mercados de estupefacientes y que abordan el uso de sustancia psicotrópicas ilícitas como una cuestión de salud pública. Esto era impensable antes, dada la importancia de la carga geopolítica que revestía la lucha antidroga promovida por los Estados Unidos y estipulada por las Convenciones Internacionales en la materia».

Estas iniciativas están sostenidas a nivel regional por los reportes de la OEA sobre las drogas (mayo, 2013): «El uso de las drogas y la violencia que la acompañan se anclan a comportamientos autodestructivos por parte de las poblaciones que atraviesan grandes dificultades sociales y económicas y que conviene darles el tratamiento de víctimas», así como por las recomendaciones de la Comisión Latinoamericana sobre la Droga y la Democracia, liderada por los expresidentes C. Gaviria, F. H. Cardoso y E. Zedillo de Colombia, Brasil y México, respectivamente, que promueven la legalización de ciertas sustancias para disminuir la violencia y desarticular el mercado. La legalización total es una solución aún difícil de alcanzar. Las acciones más avanzadas que se ha dado en la región en países como Argentina, Colombia y Uruguay son medidas de despenalización del consumo individual y de «reducción de daños».

Estas últimas consisten en medidas de oferta de cuidados médicos, de locales con buenas condiciones de higiene o empleos para toxicómanos. El caso de Portugal es un caso de referencia en Iberoamérica ya que se despenalizó la posesión de droga en el año 2001, reemplazando el encarcelamiento por acompañamiento médico y social. Poco a poco una red de médicos decidió adoptar, alrededor del país,

medidas de reducción de riesgos que tuvieron gran éxito, lo que ha permitido bajar las infecciones de VIH y hepatitis. De acuerdo a Alfred McCoy, reconocido historiador de las drogas, «el paso de la represión a la despenalización puede funcionar si existe una base sólida de profesionales comprometidos que tienen el apoyo de un público informado y dispuesto a acompañar un cambio radical en las políticas antidrogas» (Sánchez y Sánchez, 2019). De acuerdo a este historiador la respuesta sería primero a nivel local, luego provincial y finalmente nacional en todo el mundo. Las respuestas no podrían solamente venir desde el Estado y desde las organizaciones internacionales. Lo que muestra que las respuestas a los problemas globales, como el tráfico de la droga en el actual contexto de globalización, requieren de voluntades a nivel global y de acciones articuladas con los diferentes niveles de gobierno local, provincial y nacional.

Finalmente, concordamos con Capela (2013) sobre el hecho de que una flexibilidad más grande en la puesta en práctica de los principios fijados en las convenciones internacionales permitiría adaptar las políticas a la diversidad de contextos y a la multipolaridad de un mercado criminal en constante mutación. Sin embargo, para que esto sea posible es indispensable, por un lado, que los países más poderosos como Estados Unidos cambien su estrategia represiva. La administración Obama reasignó los recursos más equilibradamente entre programas de seguridad, de salud pública, pero aún cuatro mil soldados americanos estarían siendo desplegados en el marco de programas antinarcóticos en América latina. Por otro lado, la opinión pública debe cambiar su postura que ha sido influenciada por los medios de comunicación que son portavoces de las ideas más comúnmente admitidas sobre el hecho de que la descriminalización ocasionará un aumento del uso de las drogas, y por los períodos electorales donde

los candidatos optan por las propuestas más populares de mano dura.

## Conclusiones

Los análisis sobre el problema de las drogas no siempre conceden mucha importancia a los cambios que ha provocado la globalización. Sin embargo, entender que las nuevas estructuras del sistema económico global moldean lo político y social y cultural, permiten entender mejor lo que ocurre en la relación entre el Estado y el crimen organizado, el poder que ha adquirido el crimen organizado, así como, el diseño de las políticas de lucha contra la droga.

El fortalecimiento de las mafias en sus vínculos transnacionales no es un factor aislado, es parte de las transformaciones que sacuden al sistema mundial. El neoliberalismo en América Latina ha facilitado su expansión internacional para generar lógicas regionales de producción y distribución.

La globalización ha restado competencias al Estado, pues el poder ha cambiado su naturaleza y no hay verdadera separación entre la esfera política y la económica. Esta condición, bajo una gubernamentalidad liberal, hace más compleja la manera en la que operan los mecanismos productores de libertad y los mecanismos de control de riesgos. La gestión de las relaciones de interés se hace así poco transparente. En América Latina, prima la figura del narcoestado y la dependencia de la economía legal de esas actividades.

Las políticas de prohibición tienen mucha dificultad para afirmarse en un medio donde la seguridad, en su rol de principio de cálculo eficaz entre libertad y mercado, no ha logrado encontrar la medida justa para controlar los riesgos. Las políticas de prohibición y represión han sido contraproducentes y no han dado muy buenos resultados. Las relaciones de poder a nivel global y los intereses hegemónicos priman

por sobre la búsqueda de una solución menos coercitiva de altos costos sociales.

Enfocar las drogas como problema de salud, parecer ofrecer un control de los riesgos más transparente y menos costoso a nivel social y político evitando los efectos adversos de las políticas de prohibición.

El rápido agravamiento de la situación de violencia e inseguridad en Ecuador, considerado «isla de paz», por efecto de la acción del narcotráfico, abre interrogantes sobre el desarrollo del crimen organizado transnacional en el contexto económico y político del país.

Algunos trabajos sobre el crimen organizado tienden a prevenir sobre la necesidad de tomar con precaución las «políticas de guerra» contra el crimen organizado. Es importante analizar cómo este representa una amenaza para los intereses establecidos en la sociedad a diferente nivel, local, nacional y global. La guerra contra el crimen no debe evitar pensar en un diseño institucional que pueda ofrecer un análisis particularizado de las modalidades de funcionamiento del crimen organizado para resolver los problemas que acarrea (Antonopoulos y Papanicolau, 2018).

## Referencias

- Antonopoulos, G. A. & Papanicolau, G. (2018). *Organized crime*. Oxford University Press.
- Aza Jácome, A. (2017). *Drogas y políticas públicas. Legalización o prohibición?* Universidad de La Sabana.
- Battistela, D. (2005). *Théories de relations internationales*. Presses de SCIENCES PO.
- Bergman, M. (2020). *Drogas, narcotráfico y poder en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Bergman, M. (2023). *El negocio del crimen: el crecimiento del delito, los mercados ilegales, y la violencia en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Braem, Y. (2006). Les acteurs illégaux: le développement de la criminalité internationale. En F. Charillon, *Les relations internationales* (pp. 99-104). La documentation Française.
- Capela, C. (2013). Réforme(s) du contrôle des drogues: l'Amérique du Sud en pointe. *Politique Etrangère*, 4, 119-129.
- Chevalier, F. (2005). *América Latina de la independencia a nuestros días*. Fondo de Cultura Económica.
- Cruz Soto, L. A. (1999). Hacia un concepto de globalización. *Revista Contaduría y Administración*, (195), 31-48.
- Jordana Lluch, E. (2021). *Michel Foucault: biopolítica y gubernamentalidad*. Gedisa.
- Kessler, G. (2010). Crime organisé et violences en Amérique latine et dans les Caraïbes. *Problemes d'Amérique Latine*, 2(76), 5-23.
- Labrousse, A. (2011). *Geopolítica de las drogas*. Marea editorial.
- Lessing, B. (2020). *Violencia y paz en la guerra contra las drogas*. Uniandes.
- Sanahuja, J. A. (2015). Los desafíos de la teoría crítica de las relaciones internacionales. En C. Del Arenal y J. Sanahuja, *Teorías de las relaciones internacionales* (pp. 157-188). Tecnos.
- Sanchez, J.-N. y Sánchez, P. (2019). Repenser le trafic de drogue et sa prise en charge politique. *Savoir/Agir*, 4(50), 67-79. <https://doi.org/10.3917/sava.050.0067>
- Strange, S. (2001). *La retirada del Estado: la difusión del poder en la economía mundial*. Inter-

món Oxfam.

Strange, S. (2012). Qué teoría? La teoría en Mad Money. *Relaciones Internacionales*, (21), 123-144.

Tate, W. (2015). *Drogas, bandidos y diplomáticos: formulación de política pública de Estados Unidos hacia Colombia*. Universidad del Rosario.

Thoumi, F. (2021). *Elementos para una (re) interpretación de las convenciones internacionales de drogas*. Academia Colombiana de Ciencias Económicas.

Trejo, G. y Ley, S. (2022). *Votos, drogas y violencia*. Debate.

