

---

## La OEA y el combate hemisférico contra las drogas

*Miguel Ruiz-Cabañas Izquierdo\**

La participación formal de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en la cooperación hemisférica contra las drogas ilícitas es relativamente reciente. A diferencia de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cuya experiencia data de los tiempos de la Liga de las Naciones, la OEA inició sus actividades en este campo a mediados de la década de los ochenta. Hasta entonces, la organización regional americana no había iniciado un diálogo sistemático sobre el problema de las drogas en el hemisferio, ni establecido un foro regional que se encargara, específicamente, de promover la cooperación multilateral en la materia; las actividades de colaboración existentes se habían circunscrito a convenios o acuerdos bilaterales, en particular entre Estados Unidos y algunos Estados de la región.

Para mediados de los años ochenta, la cooperación multilateral aún tenía lugar, a nivel internacional, en el marco de la ONU y sus organismos especializados, como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Incluso, de conformidad con las convenciones internacionales que se negociaron y acordaron en 1961 y 1971 en el seno de la ONU, los países del hemisferio concebían la lucha contra el narcotráfico y el abuso de drogas como una actividad esencialmente nacional que requería de la cooperación global, pero no de un componente específicamente regional.

El punto de inflexión en dicha tendencia habría de darse en 1984. En ese año, la Asamblea General de la OEA decidió convocar a una Conferencia Interamericana Especializada sobre Narcotráfico, encargada de analizar el problema de las drogas en todos sus aspectos y proponer medidas de cooperación hemisférica para hacerle frente en el ámbito regional. La

---

\* Embajador. Actualmente se desempeña como coordinador general de Asuntos Especiales de la SRE.

---

convocatoria y posterior celebración de esa conferencia representó un cambio importante en la concepción tradicional del problema de las drogas entre los Estados del hemisferio y, sobre todo, del tipo de cooperación que se requería para enfrentarlo: por primera vez, se aceptaba la noción de que la OEA debía promover la cooperación hemisférica en este campo y sugerir medidas de alcance regional, independientemente de las actividades realizadas por la ONU.

La aceptación de esta noción fue, sin lugar a dudas, resultado de una nueva realidad. Al iniciarse la década de los ochenta, el narcotráfico y el abuso de drogas ilícitas en el continente habían adquirido no sólo dimensiones preocupantes, sino una dinámica propia no necesariamente ligada al problema global del narcotráfico. El hemisferio registraba la existencia de organizaciones criminales transnacionales que operaban en estrecha asociación en varios países de la región, además de que existían zonas de producción y rutas de tráfico de ciertas drogas, en particular de cocaína, que mostraban un carácter exclusivamente hemisférico. Estos fenómenos, de acuerdo con el consenso alcanzado por los gobiernos de la región, ameritaban un esfuerzo especial, conjunto, para encararlos.

Este ensayo busca analizar las aportaciones de la OEA al combate hemisférico contra las drogas; trata, a través del análisis, de destacar la originalidad de las operaciones emprendidas y la forma en que la OEA se ha relacionado con la ONU en este campo, ya que la maquinaria establecida por la organización universal continúa siendo el principal mecanismo de cooperación internacional en la materia.

## **Hacia un marco de cooperación hemisférica**

La Conferencia Interamericana Especializada sobre Narcotráfico tuvo lugar en abril de 1986, en Río de Janeiro, Brasil. Su principal resultado fue la aprobación, por unanimidad, del Programa interamericano de acción contra el consumo, la producción y el tráfico ilícitos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Por medio de ese programa, la OEA definió la estructura del órgano que fomentaría esas actividades, el enfoque general que seguiría para promover la cooperación en este campo y las principales prioridades que trataría de alcanzar.

### *El establecimiento de la CICAD*

En relación con la composición y el mandato del órgano especializado encargado de promover la cooperación, y de acuerdo con las recomendaciones del programa de acción adoptado en Río de Janeiro, la Asamblea General de la

---

OEA decidió establecer la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), compuesta por representantes de los gobiernos, de la cual formarían parte todos los Estados que fuesen elegidos por la propia Asamblea General de la OEA. La CICAD se constituiría como una “entidad de la OEA que goza de autonomía técnica y ejerce sus funciones en el marco del Programa de acción de Río de Janeiro contra el consumo, la producción y el tráfico ilícitos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, y de acuerdo con los mandatos de la Asamblea General de la organización”.

En un primer momento, la CICAD se conformó por representantes de 11 Estados miembros de la OEA. Sin embargo, en la medida en que el tema del control de drogas ilícitas tomó una marcada prioridad entre ellos, la CICAD fue incrementando su membresía. En la actualidad casi todos los Estados miembros de la OEA han sido elegidos para formar parte de ella.

Con el establecimiento de la CICAD, en 1986, la OEA inició formalmente una consideración sistemática del problema de las drogas en el hemisferio. Es importante destacar que, de acuerdo con el Programa de acción de Río, las actividades de dicha comisión debían concebirse como labores de apoyo técnico a los Estados miembros, cuyo fin último era desarrollar las capacidades jurídicas, administrativas y operativas de los gobiernos para hacer frente al problema y cooperar con otros Estados de la región. Asimismo, el Programa de Río preveía que esas actividades debían orientarse al diálogo y la cooperación entre las naciones del hemisferio, en un marco de promoción del desarrollo económico y social de todos los países.

Este mandato de la OEA reflejaba un espíritu muy alejado de las corrientes de confrontación que, desafortunadamente, en esos mismos días, se manifestaban en el Congreso de Estados Unidos. En efecto, a fines del mismo año, el Legislativo estadounidense aprobaría el denominado proceso de certificación, por medio del cual el gobierno de ese país se arrogaba el derecho a emitir juicios unilaterales sobre las políticas de control de drogas de otras naciones, y aprobar sanciones comerciales y financieras en el caso de que esas políticas no fuesen de su agrado. En ese sentido, en el momento en que se estableció la CICAD, era determinante definir claramente sus principales funciones y su orientación general.

### *Los primeros retos de la CICAD*

En primer lugar, la CICAD debió de enmarcar su actuación dentro de los parámetros fijados por las convenciones internacionales para el control de drogas, evitando la adopción de normas, acuerdos o convenciones que pudieran contradecir los principios, objetivos y procedimientos básicos del régimen internacional establecido por la ONU; régimen constituido, principalmente, por

las convenciones internacionales dedicadas al control de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1961 y 1971. Sin embargo, esa limitación no impidió que la CICAD introdujera innovaciones fundamentales en el enfoque tradicional seguido hasta entonces para promover la cooperación multilateral contra las drogas ilícitas, según se verá más adelante.

En segundo lugar, como resultado de la “guerra contra las drogas” proclamada por el entonces presidente estadounidense Ronald Reagan, en 1983, a mediados de la década pasada el Ejecutivo estadounidense decidió dar una nueva prioridad al problema del narcotráfico en sus relaciones con otros países, especialmente con las naciones latinoamericanas. A partir de ese momento, el gobierno de Estados Unidos subrayó la creciente importancia que atribuía a la cooperación bilateral, regional e internacional contra las drogas ilícitas, y a la necesidad de acordar nuevas fórmulas de cooperación para enfrentar el problema. En su afán de encontrar un dique al flujo de drogas ilícitas procedentes de Sudamérica, el gobierno estadounidense ha mantenido con todo vigor esa política.

En tercer lugar, en 1986, el establecimiento de la CICAD enfrentaba un ambiente desfavorable, creado por el Congreso estadounidense, dominado por los demócratas. Con el objeto de no arriesgar pérdidas frente al electorado, dada la política reaganiana de dar una nueva prioridad al tema del combate a las drogas, el Congreso estadounidense decidió establecer el proceso de “certificación”, por medio del cual obligó al Ejecutivo a informarle anualmente —a certificarle— si los países identificados como productores o países de tránsito de drogas ilícitas estaban cooperando plenamente con el gobierno de Estados Unidos para combatir el problema. De acuerdo con la nueva legislación, en caso de que el presidente determinase que un país no estaba cooperando en forma suficiente con Estados Unidos, o que el Congreso no aprobara la certificación de un determinado país por parte del Ejecutivo, ese Estado se haría objeto de sanciones económicas y comerciales, incluso de la eliminación de cualquier tipo de asistencia que recibiera por parte del gobierno estadounidense. La única posibilidad de evadir esas sanciones, en caso de que un país no fuera certificado, sería que se le extendiera una certificación por causa de “interés nacional” para Estados Unidos.

De esta forma, al mismo tiempo que el Ejecutivo estadounidense fomentaba y en apariencia se sumaba a la corriente de fortalecer la cooperación regional contra las drogas ilícitas, representada por el establecimiento de la CICAD, el Congreso de ese país adoptaba procedimientos unilaterales que difícilmente podían ser aceptados como legítimos y productivos por parte de los gobiernos de los países latinoamericanos.

En cuarto lugar, la CICAD se estableció en un momento en que la cooperación bilateral contra el narcotráfico entre México y Estados Unidos

---

pasaba por una de sus más agudas crisis, como resultado del asesinato de un agente de la Drug Enforcement Agency (DEA) en territorio mexicano, y de las medidas de represalia adoptadas por el gobierno estadounidense por ese hecho, que incluyeron un bloqueo fronterizo. Sin embargo, en parte a consecuencia de esa crisis, los dos gobiernos se vieron en la necesidad de buscar y fortalecer los canales de cooperación multilateral, como un medio de manifestar la voluntad de cooperación, cuando no era posible ensanchar la vía bilateral. En ese sentido, desde sus inicios, es indudable que la CICAD ha servido como foro de discusión y diálogo entre los gobiernos de la región para dirimir sus diferencias en un tema especialmente delicado en sus relaciones internacionales.

### *La CICAD, un enfoque integral del problema*

La CICAD se estableció como resultado de una negociación política entre Estados Unidos, por una parte, y los países latinoamericanos que registraban la existencia de cultivos ilícitos o que eran puntos de tránsito en las rutas hemisféricas del tráfico de drogas, por la otra.

A las presiones del gobierno estadounidense para lograr una mayor atención al problema de las drogas ilícitas, los países latinoamericanos, especialmente México y las naciones andinas, respondieron con la exigencia de adoptar un enfoque distinto para hacer frente al problema. Estos últimos insistieron en que era indispensable otorgar una atención similar al problema de la demanda que a la que se otorgaba ya a la oferta de drogas ilícitas en el hemisferio; argumentaron que la experiencia histórica acumulada mostraba claramente que las estrategias internacionales de control de drogas habían fallado por no considerar la necesidad de disminuir la demanda ilícita de drogas al mismo tiempo que se hacían esfuerzos para eliminar los cultivos y la producción ilícita de drogas.

Cabe recordar que, en ese momento, la ONU seguía un enfoque normativo muy desequilibrado para promover la cooperación internacional en contra de las drogas ilícitas. El problema de la demanda estaba ausente. Es más, las convenciones internacionales sobre el control de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, respectivamente, de las cuales es parte la mayoría de los países del hemisferio, carecen de obligaciones específicas que induzcan a los Estados a aplicar programas de reducción de la demanda ilícita de drogas. Bajo el enfoque encabezado por las grandes naciones consumidoras, en especial Estados Unidos, la ONU no reconocía que el problema de las drogas debía ser combatido con base en un enfoque integral que diera la misma atención a la demanda que a la oferta ilícita de drogas.

Frente a las convenciones internacionales existentes, que tienden a imponer un peso desproporcionado sobre los países donde se producen las drogas ilícitas, y no en las naciones donde se consumen, debido a que enfatizan el elemento del control de la oferta, el Programa de acción de Río introdujo un elemento novedoso: subrayó que, junto con las medidas para combatir el cultivo y la producción ilícita de drogas, era indispensable tomar “medidas para prevenir la demanda y el uso indebidos y medidas de carácter general contra el consumo de las mismas”. De esa manera, por primera vez un foro de cooperación multilateral —interamericano, en este caso— asumía de hecho una modificación a la perspectiva adoptada para hacer frente al problema, aunque ésta no constituyera una modificación a las obligaciones legales de los Estados.

Probablemente, la OEA no habría podido iniciar un programa multilateral de cooperación antidrogas sin la adopción de un enfoque integral. La aprobación de ese enfoque representó el compromiso necesario entre la posición de Estados Unidos, por una parte, y los países latinoamericanos mayormente afectados por el problema de las drogas, por la otra. Al menos en el terreno de la discusión política entre los gobiernos, una atención similar a la demanda y a la oferta constituía un reacomodo importante de la carga que impone el régimen jurídico internacional para el control de las drogas.

La CICAD nace así de un importante compromiso político, no jurídico, para otorgar la misma atención al problema de la demanda y al de la oferta de drogas ilícitas. Sin embargo, aunque el Programa de acción de Río no es un tratado internacional, la existencia misma de la CICAD y el desarrollo de sus actividades ha dependido de que se mantenga dicho compromiso político. Como todo órgano de nueva creación, dicha comisión enfrentaba el reto de desarrollar actividades útiles y productivas para sus Estados miembros. Puede decirse que la CICAD enfrentó con éxito este escollo, al evitar la duplicación de funciones entre la ONU y otros organismos internacionales, y al lograr, en cambio, la adopción de un enfoque más equilibrado para el desarrollo de su labor.

Por fortuna, el enfoque integral adoptado por la CICAD fue posteriormente aprobado por la ONU. En efecto, en 1987, a propuesta del entonces Secretario General, Javier Pérez de Cuéllar, la ONU celebró una Conferencia Internacional sobre el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas, la que adoptaría el Plan amplio y multidisciplinario de actividades futuras en materia de fiscalización del uso indebido de drogas (PAM). Este instrumento, a pesar de su carácter recomendatorio y no jurídicamente vinculante para los Estados, representaría la primera ocasión en que la ONU reconocería que el combate al problema de las drogas requiere de un enfoque integral que contemple, en pie de igualdad y en forma simultánea, medidas contra la demanda, la producción y el tráfico ilícito de drogas, incluyendo programas de tratamiento y rehabilitación de los adictos.

---

## **La labor de la CICAD**

En 1987, a través de la CICAD, la OEA empezó a desarrollar sus actividades de promoción de la cooperación hemisférica contra las drogas, que incluían la negociación de normas y recomendaciones sobre temas específicos (“reglamentos modelo”); asesoría y capacitación técnica para el personal de los gobiernos; programas especiales de reducción de la demanda y de la oferta; y la organización de reuniones de expertos para tratar temas a los cuales los gobiernos atribuyen especial importancia.

En el marco del enfoque integral del Programa de acción de Río, y haciendo énfasis en el aspecto técnico de sus actividades, la CICAD adoptó cinco líneas de acción prioritarias: a) fortalecimiento institucional; b) reducción de la demanda; c) reducción de la oferta; d) desarrollo legal; y, e) la creación de un sistema interamericano de información sobre drogas.

### *Líneas de acción prioritarias*

El fortalecimiento de las entidades nacionales encargadas del control de las drogas busca propiciar una mejor organización, planificación y coordinación de programas de largo plazo contra el tráfico ilícito y el abuso de drogas. Como parte de esa actividad, la CICAD ha desarrollado un sistema interamericano de telecomunicaciones para el control de drogas (SITCOD), que tiene como objetivo principal desarrollar una red de telecomunicaciones rápidas, económicas y seguras entre las entidades nacionales de control de drogas de los países, la CICAD y otras organizaciones internacionales interesadas en el control de drogas.

La reducción de la demanda busca fortalecer las capacidades de los gobiernos para la realización de programas destinados a la prevención del abuso de drogas, el tratamiento y la rehabilitación de los adictos, la investigación y el desarrollo de estudios epidemiológicos sobre drogas y factores de riesgo, así como el fortalecimiento de los gobiernos para desarrollar programas de prevención y estrategias de comunicación que faciliten la diseminación de mensajes preventivos del consumo de drogas.

La CICAD promueve la reducción de la oferta de drogas ilícitas mediante programas de asistencia técnica para reducir su producción, su distribución y su disponibilidad. Se busca alcanzar estos objetivos a través de actividades vinculadas al desarrollo alternativo, el control de precursores químicos, y la cooperación aduanera, portuaria y marítima.

La CICAD también se ha propuesto contribuir al mejoramiento de la capacidad de los gobiernos para aplicar sus leyes de control de drogas y enfrentar con mayor eficacia los delitos conexos como el lavado de dinero, el

---

tráfico ilícito de armas y el desvío de precursores químicos. En este sentido, la CICAD considera que el fortalecimiento de las estructuras jurídicas de los países, el poder judicial inclusive, resulta indispensable, por lo que sus actividades incluyen adiestramiento del personal de las ramas ejecutiva y judicial de los Estados.

Por último, con el objeto de fortalecer las capacidades de los países en sus esfuerzos de control de las drogas ilícitas, la CICAD ha desarrollado un amplio programa de cooperación y asistencia mutua en el área de la información, mediante el establecimiento de un sistema interamericano de información sobre drogas (IADIS). Este sistema se compone de una red de centros de documentación al que están asociados el Banco Interamericano de Datos y 38 bibliotecas y centros de información localizados en 20 países del hemisferio, especializados en materiales relacionados con el problema de las drogas ilícitas. El propósito del IADIS es reunir, procesar y divulgar, entre quienes lo soliciten, información sobre la producción de drogas ilícitas, el narcotráfico, el abuso de drogas y el impacto de las drogas en la sociedad.

### *Tendencias principales*

Las actividades realizadas hasta ahora por la CICAD muestran tres tendencias principales claramente definidas: a) cuantificación y/o determinación de la extensión de los problemas relacionados con el consumo, el tráfico y la producción de drogas ilícitas, basándose en información proporcionada principalmente por los propios gobiernos; b) tratamiento especializado de los diversos aspectos del problema de las drogas ilícitas y sus delitos conexos, mediante el establecimiento de grupos de expertos *ad hoc* para el estudio y/o la negociación de acuerdos específicos sobre diversos temas (lavado de dinero, tráfico ilícito de armas, desvío de precursores químicos, reducción de la demanda, entre otros); y, c) negociación de acuerdos informales entre los Estados miembros, que no representan nuevas obligaciones jurídicamente vinculantes entre los Estados miembros.

La tendencia a la cuantificación y la determinación de la magnitud de los problemas vinculados con las drogas ha sido impuesta por la necesidad de elaborar programas de asistencia y cooperación técnica adecuados para que los gobiernos puedan hacer frente a esos problemas. Sin embargo, en la medida en que, por definición, la producción, el tráfico y, sobre todo, la demanda de drogas son fenómenos ilícitos, los gobiernos se ven en dificultades para elaborar estudios que faciliten la construcción de diagnósticos objetivos de esos fenómenos. En ese sentido, la CICAD podría realizar una labor más significativa de la que ha efectuado hasta la fecha, asignando mayores recursos materiales y humanos a la elaboración de encuestas y análisis que permitan a los gobiernos

adquirir mayor y mejor información sobre los problemas que enfrentan en este campo. Sin embargo, la escasez de recursos suficientes para llevar adelante esa labor afecta no sólo la elaboración de dichos estudios, sino que constituye una debilidad estructural de toda la labor que trata de realizar la CICAD.

En forma deliberada, la CICAD ha evitado la negociación y aprobación de nuevas convenciones o tratados internacionales. Frente a la gran resistencia mostrada por muchos gobiernos a adquirir nuevas obligaciones internacionales, dicha comisión ha optado por la negociación de instrumentos denominados “reglamentos modelo”, por medio de los cuales se busca modificar y estandarizar la legislación y la práctica nacional de los Estados para hacer frente a un determinado problema relacionado con el control de las drogas ilícitas. En ese sentido, en los últimos cinco años, la CICAD ha adoptado reglamentos modelo para evitar el desvío de precursores químicos, prevenir, detectar y sancionar el lavado de dinero y, recientemente, combatir el tráfico ilícito de armas.

Debe subrayarse que la tendencia a la adopción de acuerdos informales por parte de la CICAD no es extensiva a otros órganos de la OEA. A propuesta de Venezuela, en una acción que reflejaba un creciente consenso entre los Estados miembros, la Asamblea General de dicha organización adoptó, en 1996, una convención especial para combatir la corrupción entre los funcionarios públicos. De forma similar, a propuesta de México y con el apoyo del Grupo de Río, la Asamblea General aprobó, en noviembre de 1997, la Convención interamericana contra el tráfico ilícito de armas de fuego y materiales relacionados, que constituye el primer instrumento internacional en esta materia.

### *Hacia una estrategia antidrogas hemisférica*

Hasta 1996, la CICAD concentró sus esfuerzos en la elaboración y adopción de normas para estandarizar la conducta de los Estados miembros de la OEA sobre ciertos problemas relacionados con las drogas, mediante la adopción de reglamentos modelo y el establecimiento de grupos de expertos para el tratamiento especializado de temas específicos del problema de las drogas en el continente. Sin embargo, a juicio de algunos gobiernos de la región, encabezados por Estados Unidos, el continente aún carecía de una estrategia integral para enfrentar el problema en todos sus aspectos. Los países que proponían la adopción de dicha estrategia señalaban la necesidad de acordar compromisos concretos y conforme a plazos definidos para reducir el cultivo, la producción, el tráfico y el consumo de drogas ilícitas, así como medidas de combate a las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico y los delitos conexos de lavado de dinero, desvío de precursores químicos y tráfico ilícito de armas.

---

El hecho de acordar compromisos concretos en materia de reducción tanto de la oferta como de la demanda ilícita de drogas no fue compartido por la mayoría de los países miembros de la CICAD por considerar que resultaba sumamente difícil aceptar compromisos concretos en términos cuantitativos cuando la mayoría de los gobiernos carecía de los instrumentos e indicadores necesarios para determinar la magnitud de la producción, el tráfico y el consumo en sus territorios. Sin embargo, estos países, encabezados por Brasil, México y Uruguay, coincidieron en la conveniencia de negociar y aprobar un documento regional en el cual pudieran plasmarse los elementos básicos de una estrategia integral de control de drogas para el hemisferio, que diera la misma atención a todos los aspectos del problema.

### *La adopción de la estrategia antidrogas*

A fines de 1995, la CICAD estableció un grupo gubernamental de negociación de una estrategia hemisférica antidrogas, el cual concluyó su labor en diciembre de 1996, al aprobar el documento Estrategia antidrogas del hemisferio. Compuesto de 40 párrafos en los cuales los países de América reiteran su compromiso de coordinar esfuerzos para combatir el problema de las drogas y los delitos conexos en el hemisferio, dicha estrategia refrenda el enfoque integral para combatir el problema, es decir, da la misma atención a la reducción de la demanda y a la reducción de la oferta. Como señala el propio documento, la estrategia “constituye un esfuerzo hemisférico por definir una guía con carácter recomendatorio para orientar la cooperación, que permita a nuestros países adoptar un conjunto de medidas y acciones que, al ser llevados a la práctica, fortalezcan los esfuerzos nacionales”.

La aprobación de la Estrategia antidrogas del hemisferio refleja la percepción común de la necesidad objetiva de fortalecer la concertación contra las drogas ilícitas entre las naciones de la región. Sin embargo, es igualmente significativa la evidente resistencia de la mayor parte de los Estados americanos a que, con el pretexto de fortalecer la cooperación antidrogas, se violenten valores fundamentales de la convivencia entre los Estados, especialmente la soberanía nacional, la integridad territorial y la no intervención en los asuntos internos de los Estados, cuyo respeto, según la propia estrategia, es esencial.

### **¿Es la militarización del combate a las drogas una solución?**

Desde que la OEA inició sus esfuerzos de cooperación contra las drogas ilícitas a mediados de la década de los ochenta, algunos países han propuesto,

periódicamente, que estos esfuerzos incluyan, en mayor o menor medida, un componente militar. En efecto, al interior de la Junta Interamericana de Defensa (JID), algunos países, encabezados por Argentina y Estados Unidos, han promovido la ampliación del mandato original de la JID para que ésta asuma un papel activo en contra del narcotráfico en el hemisferio y pueda contribuir a los esfuerzos de cooperación multilateral para hacer frente a las supuestas amenazas a la paz y estabilidad regionales, entre las que se ha identificado al narcotráfico.

Esta tendencia ha sido vigorosamente rechazada por un grupo de países de la región, encabezados por México, los cuales se oponen a la creación de cualquier tipo de fuerza multinacional en el marco de la OEA. Estos países consideran que, conforme al derecho internacional, sólo el Consejo de Seguridad de la ONU tiene esa facultad, la que, además, está firmemente delimitada a ciertas circunstancias, vinculadas con las amenazas a la paz y la seguridad internacionales. De acuerdo con este grupo de países, la JID no tiene competencia alguna para asumir actividades de naturaleza operativa contra el narcotráfico en la región; ello constituiría un desbordamiento de las funciones, consultivas, de dicha junta.

La diferencia de opiniones sobre este tema ha originado un acalorado debate. Sin embargo, hasta el momento, la tendencia y los enfoques que favorecen cierta militarización de la lucha contra las drogas en el hemisferio no han logrado afirmarse. En ciertos sectores de la región persiste la tendencia a considerar que el combate al narcotráfico en el hemisferio debería incluir un componente específico que permita la participación de elementos militares en actividades operativas, por lo que seguramente esa tendencia volverá a presentarse, en un futuro próximo, en los foros de discusión de la OEA.

La reciente propuesta del gobierno de Panamá de establecer un Centro Multinacional Antidrogas en la zona del Canal ha sido vista, por algunos, como reflejo de la tendencia que busca militarizar el combate a las drogas en el hemisferio. Sin embargo, en repetidas ocasiones, el gobierno panameño ha señalado que su propuesta de constituir un centro multinacional antidrogas no busca desarrollar la cooperación militar en este tema, como tampoco la formación de fuerzas multinacionales de naturaleza alguna.

### **Evaluación de los esfuerzos antidrogas de los países**

Como se ha señalado, el establecimiento de la CICAD coincidió con la decisión del Congreso de Estados Unidos de establecer el llamado proceso de certificación, como parte de su ley de asistencia al exterior. Los debates y el encono político-diplomático entre el gobierno de Estados Unidos y muchos

---

gobiernos de los países de la región en torno a la existencia de este proceso unilateral muestran, claramente, que la certificación constituye el principal irritante en las relaciones interamericanas en este campo. Aunque los gobiernos latinoamericanos comprenden que se trata de un procedimiento interno estadounidense, por medio del cual el Ejecutivo debe informar al legislativo sobre los esfuerzos de otros países para cooperar con el gobierno de Estados Unidos en sus objetivos de control de drogas, los gobiernos de los países latinoamericanos han señalado que se trata de un procedimiento unilateral, subjetivo, que tiende a minar las bases mismas de la cooperación internacional contra las drogas ilícitas.

El proceso de certificación estadounidense ha sido objeto de una serie de críticas desde su creación. En primer lugar, se señala el carácter unilateral del procedimiento. Para la mayoría de los observadores en América Latina es difícil aceptar que un país, particularmente distinguido por su enorme consumo de drogas ilícitas, y su creciente producción doméstica de marihuana y drogas sintéticas, lavado de dinero y desvío de precursores químicos, no sea objeto de escrutinio alguno. En segundo lugar, se señala la falta de un criterio definido para evaluar el desempeño de los países lo que, evidentemente, tiende a aumentar el carácter subjetivo y politizado del procedimiento. En tercer lugar, algunos autores subrayan la clara inconsistencia de la forma en que dicho procedimiento se ha aplicado a lo largo de los años, en ocasiones para responder a intereses de corto plazo del Ejecutivo estadounidense, o cuando ha sido evidente que el proceso de certificación no se aplica debido a que no se desean poner en riesgo relaciones bilaterales de gran importancia coyuntural o estratégica para Estados Unidos.

En forma independiente a las consideraciones realizadas sobre los aspectos legales y los resultados prácticos del proceso de certificación unilateral estadounidense, es claro que la existencia del mismo constituye un elemento que introduce una gran tensión en las relaciones entre Estados Unidos y los países de América Latina, en especial los más afectados por dicho proceso como México, las naciones centroamericanas y los países andinos.

Conscientes de las distorsiones políticas que dicho proceso ocasiona en las relaciones de Estados Unidos con varios países latinoamericanos, algunos voceros de la administración Clinton se han manifestado en favor de encontrar alternativas al mismo. Según parece, el objetivo es lograr el establecimiento de un mecanismo multilateral de evaluación que, por una parte, elimine el carácter unilateral del proceso estadounidense en vigor y que, por la otra, permita evaluar los esfuerzos antidrogas de los países de un modo más equilibrado.

En el mismo sentido, varios países latinoamericanos han manifestado su deseo de desarrollar un sistema multilateral de evaluación y seguimiento de los

---

esfuerzos antidrogas que incluya a todos los países del hemisferio, basado en criterios objetivos y transparentes. Sólo recientemente, y después de un largo proceso de negociación, los jefes de Estado y de Gobierno participantes en la II Cumbre de Las Américas, celebrada en Santiago de Chile, el 18 y 19 de abril de 1998, decidieron establecer, dentro del marco de la CICAD, “un proceso único y objetivo de evaluación gubernamental de carácter multilateral, para dar seguimiento al progreso individual y colectivo de los esfuerzos hemisféricos y de todos los países participantes de la Cumbre en el tratamiento de las diversas manifestaciones del problema”.

Al mismo tiempo, los Estados participantes de la Cumbre se comprometieron a desarrollar esfuerzos nacionales y multilaterales para lograr la plena aplicación de la Estrategia antidrogas del hemisferio, con base en los principios de respeto a la soberanía y a la jurisdicción territorial de los Estados, reciprocidad, responsabilidad compartida, integralidad y equilibrio en el tratamiento del tema, de conformidad con sus respectivos ordenamientos jurídicos.

La decisión tomada por los jefes de Estado en la II Cumbre de Las Américas ha desatado la negociación política más importante y delicada a la que se ha enfrentado la CICAD desde su fundación. La decisión de establecer un proceso multilateral de evaluación y seguimiento de los esfuerzos antidrogas de los países constituye un paso y una obligación sin precedentes. Su instrumentación requerirá no sólo del logro de un conjunto de equilibrios políticos entre los gobiernos americanos, sino del desarrollo de una infraestructura técnica indispensable para la elaboración de estudios, planes nacionales, así como la adopción de indicadores que permitan evaluar con objetividad el proceso individual y colectivo contra las drogas ilícitas. Según se ha señalado líneas arriba, la CICAD y la mayoría de los gobiernos del hemisferio no cuentan con dicha infraestructura en el momento actual.

Sin embargo, no debe perderse de vista que la decisión de establecer un mecanismo multilateral de evaluación de los esfuerzos antidrogas de todos los países del continente, incluyendo desde luego a Estados Unidos, constituye un avance para todos los gobiernos que habían manifestado su resuelta oposición al proceso unilateral de certificación estadounidense.

A pesar de que el gobierno estadounidense ha subrayado que la creación del mecanismo multilateral no implica la desaparición de su proceso unilateral, por lo menos en el corto plazo, es evidente que la sola existencia de un proceso multilateral objetivo y con credibilidad tenderá a restar importancia y credibilidad al proceso unilateral estadounidense.

---

## **Conclusiones**

No obstante la relativa juventud de los esfuerzos de la OEA para promover la cooperación multilateral contra las drogas, ésta ha logrado hacer algunas aportaciones significativas. En primer lugar, se debe a los esfuerzos de la OEA la adopción de un enfoque integral contra las drogas ilícitas que contempla todos los aspectos del problema, incluso la demanda ilícita de drogas.

En segundo término, la CICAD ha ofrecido, indudablemente, la oportunidad a los países del hemisferio de desarrollar un diálogo a profundidad sobre las características específicas del problema de las drogas ilícitas en el hemisferio, sin menoscabo de la labor que la ONU desarrolla en el mismo campo.

En tercer lugar, los esfuerzos de la OEA/CICAD han servido para promover la estandarización y la armonización de las leyes internas de los Estados sobre aspectos fundamentales del problema de las drogas y sus delitos conexos, en particular el lavado de dinero, el desvío de precursores químicos y el tráfico ilícito de armas.

Por último, si la CICAD logra desarrollar un mecanismo equilibrado y viable políticamente para evaluar los esfuerzos antidrogas de todos los países del hemisferio, tiene la oportunidad de encontrar una salida a uno de los principales puntos de fricción en las relaciones interamericanas. Para cumplir esa función y resultar políticamente viable, será indispensable que dicho mecanismo se oriente a fomentar la cooperación, la confianza mutua y los esfuerzos de los Estados en este campo, evitando la adopción de enfoques punitivos que tiendan a repetir los defectos del proceso de certificación unilateral estadounidense. Nada resultaría peor para los intereses de los países de América Latina que establecer un proceso multilateral de evaluación que, en lo fundamental, repita y reafirme los defectos del proceso unilateral practicado por Estados Unidos.

---