

TERRORISMO Y SEGURIDAD NACIONAL. EL DERECHO INTERNACIONAL QUE HEREDA EL SIGLO XXI

Gustavo de GREIFF*

SUMARIO: I. *El concepto y el alcance del terrorismo*. II. *El narcotráfico como problema de seguridad nacional*.

En el campo del derecho, el siglo XXI se abre con tres conceptos cuya naturaleza y definición ocuparán a los juristas por lo menos en sus primeros años. Éstos son: el concepto y alcance del terrorismo, la seguridad nacional y los derechos humanos. Con los dos primeros se relaciona el narcotráfico, con el último los sistemas para su protección. En este ensayo trataré sobre los dos primeros.

I. EL CONCEPTO Y EL ALCANCE DEL TERRORISMO

La internacionalización del capital financiero, la expansión del comercio mundial y la extensión de los conflictos armados han llevado a lo que se denomina globalización. A su vez esto ha derivado en un decaimiento del Estado-nación y el nacimiento o fortalecimiento de organizaciones multilaterales como las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Unión Europea (UE) y otras más. En el campo del derecho, esto ha dado lugar a una relativa internacionalización de las leyes, más precisamente a una doctrina y jurisprudencia inclinada, más que al estudio particularizado del derecho comparado, a darle alcance extraterritorial a las leyes de los países dominantes, bien sea por su capital, la importancia de su comercio o la fuerza de sus armas.

En correspondencia con la globalización anotada, el concepto de seguridad nacional ya no se limita a aquellos hechos que pongan en peligro la

* Investigador Asociado en El Colegio de México.

seguridad de un Estado-nación, sino también a aquéllos que pongan en peligro la seguridad de un conjunto de Estados o del mundo en general. Lo mismo ocurre con el terrorismo, ya no sólo es el acto de un grupo de individuos que dirigen acciones violentas contra algunos sectores de población delimitados, sino que son actos promovidos no sólo por grupos determinados que buscan alguna reivindicación de tipo nacional, también son promovidos por Estados-nación contra otros Estados-nación y por grupos situados en un Estado-nación contra personas o gobiernos extranjeros.

Por lo anterior pueden hacerse distinciones ente terrorismo individual, terrorismo internacional de un Estado, terrorismo por el régimen o gobierno de un Estado, terrorismo patrocinado o sostenido por un Estado o su gobierno, y las luchas de liberación.¹

La dificultad consiste en que es fácil calificar como terrorismo a ciertos actos pero difícil encontrar una definición que permita con algún rigor calificarlos a todos como tales. En otras palabras debemos encontrar una definición que señale el género próximo del concepto y su diferencia específica.

Antes de proceder en ese sentido digamos que en último término, y cualquiera que sea la creencia que se tenga acerca del origen y fin del derecho, habrá de convenirse en que éste es el instrumento que sirve para organizar la vida en sociedad y sujetar la fuerza a sus preceptos, al mismo tiempo que se la pone a su servicio para hacer efectivo el cumplimiento de esos mismos preceptos o para enmendar su incumplimiento. En términos generales puede decirse que el derecho abomina la fuerza cuando se emplea o ejercita para fines distintos de los anotados. Esto en el campo del derecho interno de cada Estado-nación.

En el campo del derecho internacional ocurre otro tanto, y los Estados-nación se han preocupado por poner la fuerza bajo riendas para prevenir su uso injustificado. En otra parte de este escrito se habla del Tratado de Westfalia como un intento —que fue exitoso— de lograr la paz como consecuencia de restricciones al uso de la fuerza mediante un sistema de equilibrio de poderes entre posibles contendientes; un equilibrio que sirviera para di-

¹ Cohn, Marjorie, “Understanding, Responding to and Preventing Terrorism”, *Arab Studies Quarterly*, 2002, pp. 25 y ss. La autora señala como ejemplos de terrorismo de la primera especie los ataques del 11 de septiembre del año 2001 en la ciudad de Nueva York, de la segunda clase el bombardeo e intervención armada por Inglaterra y los Estados Unidos en Afganistán, de la tercera clase la ocupación y masacres de palestinos por parte de Israel, de la cuarta clase el financiamiento y el apoyo militar a Israel por parte de los Estados Unidos) y la quinta especie la luchas de liberación de los palestinos.

suadir a cualquiera de los firmantes a recurrir a la fuerza, bien fuera para solucionar disputas territoriales, económicas o políticas, o bien para satisfacer ambiciones territoriales.

Roto ese equilibrio de poderes y después de más de tres siglos y dos guerras mundiales devastadoras, además del descubrimiento de armas capaces de destrucción masiva, la humanidad en su pretendido camino civilizador ha recurrido una vez más al derecho. Al final de la Segunda Guerra Mundial acordó un régimen jurídico regulador de las relaciones entre los Estados, dentro del cual reglamentó el uso de la fuerza, en cuya virtud sólo será legítimo en la medida en que se ejercite de acuerdo con sus preceptos. Éstos son los contenidos en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, en donde se destacan a ese propósito las siguientes provisiones: a) Todos los Estados miembros deben solucionar sus disputas internacionales por medios pacíficos (artículo 2o.); b) Ninguna nación puede usar la fuerza militar excepto en defensa propia (artículo 51); c) El Consejo de Seguridad, integrado por representantes de quince países de cada región del mundo (artículo 23) es el único órgano que puede autorizar el uso de la fuerza (artículo 24 y capítulo VII); d) Solamente el Consejo de Seguridad puede decidir cuáles acciones se deben tomar para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacional (artículo 39).

Para hacer efectivas las disposiciones anteriores, el Consejo de Seguridad tiene las siguientes opciones bajo la Carta: a) Puede sugerir que el país afectado por un acto agresivo de otro, lo demande ante la Corte Internacional de Justicia (artículo 36); b) Puede instar al país agredido a que rompa sus relaciones diplomáticas con el agresor e interrumpa todas las relaciones económicas y toda comunicación con el perpetrador (artículo 41); c) Puede establecer un tribunal internacional para juzgar la agresión y los agresores; y d) Puede establecer una fuerza armada de las Naciones Unidas y aplicar con ella medidas de fuerza para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales, y aplicar medidas (artículo 42).

Desde el punto de vista del derecho internacional, el problema que se presenta a los estudiosos es la conceptualización del terrorismo y su puesta en el contexto de las normas relativas al empleo de la fuerza legítima, es decir, de la autorizada por el derecho mismo. Algunos han pretendido definirlo a partir de los métodos empleados por quienes ejecutan los actos terroristas, con la consecuencia de entender por terrorismo “el ataque indiscriminado a la población civil con el fin de crear pánico para fines políticos”. Otros pre-

tenden definirlo según las clases de grupos que lo practican y sugieren que se emplea sólo por actores que no forman parte de un Estado y que pretenden derrocar gobiernos legítimos o influenciarlos de alguna forma. Ninguna de estas definiciones es completamente aceptable ya que la primera puede abarcar actos de movimientos de insurgencia o violencia revolucionaria, y la segunda olvida que los gobiernos de un Estado pueden practicarlos contra sus oponentes internos y contra enemigos externos.²

La Convención de la Organización de la Conferencia Islámica sobre el Terrorismo Internacional (*The Convention of the Organization of the Islamic Conference on International Terrorism*) lo define así:

Terrorismo significa cualquier acto de violencia o amenaza de violencia individual o colectivo sin importar sus motivos o intención perpetrado para llevar a cabo un acto criminal con el fin de aterrorizar a las personas o amenazarlas con causarles daños o poner en peligro sus vidas, honor, libertades o derechos, o para exponer el medio ambiente o cualquier instalación o propiedad pública o privada a algún riesgo, o para ocuparlas o tomar posesión de ellas, o poner en peligro un recurso natural nacional o unas instalaciones internacionales. O amenazar la estabilidad, integridad territorial, la unidad política o la soberanía de los Estados independientes.

El defecto de esta definición está en comprender demasiados actos bajo el manto de terrorismo y referirse implícitamente al terrorismo contra el Estado, excluyendo otros tipos de terrorismo como el del Estado o sus gobiernos contra sus ciudadanos y cobijar con ella actos realizados en una situación de guerra civil o por movimientos de liberación nacional. Para evitar lo primero, el artículo 2o.a) de la misma Convención dispone que “De acuerdo con los principios del derecho internacional no se consideran delitos terroristas las luchas de los pueblos incluyendo la lucha armada contra la ocupación extranjera, la agresión, el colonialismo y la hegemonía, que tengan por objetivo liberación y la autodeterminación”.³

Algunos Estados han apoyado la siguiente definición de terrorismo estatal:

² Jackson, Richard, “The Discourses of Terrorism: Myths and Misconceptions”, *New Zealand International Review*, vol. 27, pp. 2 y ss.

³ United Nations, *International Instruments Related to The Prevention and Suppression of International Terrorism 189*, 2000, párrafos 62-67, pp. 17 y 18.

...terror inflingido en gran escala y con los medios más modernos sobre poblaciones enteras con propósitos de dominio o interferencia en asuntos internos de otra nación, los ataques armados perpetrados bajo el pretexto de represalias o de prevenir actos de Estados contra la soberanía o integridad de terceros Estados y la infiltración de grupos terroristas en el territorio de otros Estados.⁴

La “Convención para la supresión del financiamiento del terrorismo” define indirectamente el terrorismo como

cualquier acto que pretenda causar la muerte o cause un daño físico a un civil o a cualquier persona que no esté tomando parte en las hostilidades en caso de conflicto armado, cuando el propósito de tal acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a la población o forzar a un gobierno o a una organización internacional a ejecutar o abstenerse de ejecutar cualquier acto.⁵

Según esto el terrorismo tiene dos características: pretende infligir la muerte o causar un daño físico a civiles u otras personas (¿Quiénes? no lo dice la convención) que no estén tomando parte en las hostilidades (¿Cuáles? quizá aquéllas en cuyo contexto ocurre el acto terrorista); y su propósito sea intimidar a una población o forzar a un gobierno o a una organización internacional a adoptar alguna política. La definición deja por fuera los actos ejecutados por bandas o Estados terroristas que no conlleven necesariamente la muerte o un daño físico como sería el atentado contra instalaciones eléctricas, por ejemplo, o el secuestro de un avión o de personas, actos que actualmente se consideran como terroristas por el gobierno estadounidense después de los atentados a las Torres Gemelas en la ciudad de Nueva York el 11 de septiembre de 2001.

Lo anterior se aprecia en la definición que daba el Departamento de Estado antes de dichos atentados. Para este terrorismo era “La violencia premeditada, políticamente motivada, contra objetivos no combatientes, por parte de grupos subnacionales o agentes clandestinos con el propósito,

⁴ *Report of the Ad Hoc Committee on international Terrorism*, Official Records of the General Assembly, sesión 28, sup. núm. 28 (A/9028), 1973, párrafo 24.

⁵ El texto de la convención puede leerse en Internet en la dirección [<http://untreaty.un.org/English>].

de ordinario, de influenciar al público”.⁶ Esta definición, como otras, excluye el terrorismo de Estado, o sea, el ejecutado por un Estado contra otro Estado o contra sus connacionales, que constituye una de sus manifestaciones más letales. Los bombardeos en Afganistán e Irak, por parte de la fuerza aérea estadounidense e inglesa, sin consideración a las bajas civiles que han ocasionado, son una muestra de esta clase de actos terroristas.

Lo que viene ocurriendo con el terrorismo y su combate es que lo definen y lo ejecutan los poderosos, los vencedores y ordinariamente ellos no se imponen constricciones a sí mismos.

Por su parte, el secretario general de la Organización de las Naciones Unidas puso en conocimiento de los presidentes del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General, el 1o. de agosto del año 2002, el Informe del Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo, en donde se enumeran “19 tratados mundiales o regionales relativos al tema del terrorismo internacional”, entre ellos: los Convenios de la Organización de la Aviación Civil Internacional de 1969, 1971 y 1973 sobre infracciones cometidas a bordo de las aeronaves y el apoderamiento ilícito de aeronaves; las convenciones sobre la prevención y el castigo de los delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, aprobada por la Asamblea General en su Resolución 3166 (XXVIII), el 14 de diciembre de 1973;⁷ contra la toma de rehenes, aprobada por la Asamblea General en su Resolución 34/146, del 17 de diciembre de 1979;⁸ sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, aprobada en Viena el 26 de octubre de 1979; el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, aprobado por la Asamblea General en la Resolución 54/109, el 9 de diciembre de 1999 que entró en vigor el 10 de abril de 2002; el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima de la Organización Marítima Internacional, aprobado en Roma el 10 de marzo de 1988 que entró en vigor el 1 de marzo de 1992; la Convención de la Unión Europea para la Represión del Terrorismo, abierta a la firma en Estrasburgo (Francia) el 27 de enero de 1977 que entró en vigor el 4 de agosto de 1978; y la Convención de la Organización de los Estados Americanos para la Prevención y Represión de los Actos De Terrorismo Encuadrados como Delito contra las Personas y Actos Conexos de Extorsión de

⁶ Council of Foreign Relations [www.terrorismanswers.com].

⁷ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1035, p. 167.

⁸ *Ibidem*, vol. 1316, p. 167.

Alcance Internacional, firmada en Washington, D. C., el 2 de febrero de 1971 que entró en vigor el 16 de octubre de 1973. Como se puede apreciar por sus títulos, algunas de estas convenciones y convenios se relacionan con actos que no necesariamente pueden encuadrarse en las definiciones que se han dado de terrorismo, pero que al ser incluidos en el documento referido del secretario general de la ONU, que versa sobre el terrorismo, muestra la tendencia actual a ampliar el terrorismo a actos bien diferentes de los que tradicionalmente se consideraban como tales.

Lo grave de la tendencia anotada reside en la posibilidad de abusos en la aplicación de la fuerza, bien sea de manera multilateral por parte de la Naciones Unidas o unilateralmente por parte de alguno de los Estados miembros o no de la Organización, amparándose en el derecho a la defensa propia.

Siguiendo con dicha tendencia, cuyo origen puede atribuirse a las reacciones provocadas por los atentados del 11 de septiembre del año 2001, los quince países de la Unión Europea reunidos en Bruselas, adoptaron el 6 de diciembre del año 2001, una histórica definición conjunta de terrorismo y acordaron penas mínimas para castigar este delito, lo que representa un nuevo e importante paso en el cerco mundial contra ese flagelo. Según se definió, se asumirá como *delito terrorista* el o los hechos que pretendan

intimidar gravemente a una población u obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a hacer o abstenerse de hacer algo, o a desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o una organización internacional.

También cuando se intente o logre

causar destrucciones masivas a una instalación gubernamental o pública, a un sistema de transporte, a una infraestructura, incluido un sistema informático, una plataforma fija situada en tierra firme, a un lugar público o a una propiedad privada susceptible de poner en peligro vidas humanas o producir pérdidas económicas considerables. Por grupo terrorista la Unión Europea entenderá: “una asociación estructurada, de más de dos personas, establecida en el tiempo y que actúa de forma concertada para cometer delitos terroristas.”⁹

⁹ *El Tiempo*, Bogotá, diciembre 7 de 2001.

Lo peor es que ahora se pretende extender el concepto de terroristas no sólo a los grupos que con finalidades políticas cometen actos indiscriminados que ocasionan la muerte o el daño físico a civiles y causan terror en la población, sino también a los países de donde parten dichos grupos o que los amparan y más todavía a los países que fabrican o acumulan armas de destrucción masiva e inclusive a países con gobiernos no democráticos.

Así, el presidente de los Estados Unidos de América, el 17 de septiembre del año 2002, expidió una declaración con el título de “La estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos” en donde se leen expresiones como: “Defenderemos la paz luchando contra los terroristas y los tiranos”, “Nuestra mira inmediata serán esas organizaciones terroristas de alcance global y cualquier terrorista o Estado patrocinador del terrorismo que intente obtener o emplear armas de destrucción masiva (ADM) o sus precursores”.¹⁰

En Colombia, donde desde hace más de 30 años existen grupos guerrilleros con reivindicaciones que llegan hasta pretender un cambio total de instituciones y gobierno, se les califica como terroristas, con razón, en cuanto ejecutan actos de violencia contra la población civil. Recientemente se calificó como amigos de los terroristas a quienes no votaran *sí* en un referendo promovido por el gobierno para modificar algunas normas constitucionales y prohibir la llamada dosis personal de algunas drogas narcotizantes. Y se ha extendido el calificativo de terroristas a los narcotraficantes; si bien es cierto que algunos de los carteles dedicados a esta actividad ilícita en el pasado ejecutaron actos típicamente terroristas en los años de 1990 y 1991, haciendo estallar explosivos en algunas ciudades del país, para luchar contra la extradición de sus miembros a los Estados Unidos de América, no todos lo hicieron ni en la actualidad lo hacen.¹¹

Este es el problema de considerar la lucha contra el terrorismo como una guerra, porque inevitablemente lleva a que se perciba al pueblo en dos bandos, los amigos y los enemigos, como se expondrá más adelante al hablar de la “guerra contra las drogas”.

Por lo anterior, es indispensable encontrar una definición comprensiva del concepto “terrorismo”, y “terrorista” será quien practique el terrorismo.

¹⁰ Este documento puede consultarse en [<http://www.whitehouse.gov/nsc>].

¹¹ Los grupos guerrilleros en Colombia le dan protección a los cultivadores de hoja de coca y de amapola, y a los laboratorios donde se fabrica cocaína y heroína, pero estas actividades en sí mismas sólo pueden considerarse actos terroristas dando una extensión indebida al concepto.

En este camino, por terrorismo debe entenderse todo acto violento, motivado en consideraciones políticas que ocasione la muerte indiscriminada de civiles y que tenga la intención de causar terror en la población, cualquiera que sea el que lo ejecute, lo conciba o lo planee. El género próximo es el acto violento, y la diferencia específica será que esté dirigido contra la población civil para causar muertes y sembrar el terror. Pero según lo visto atrás, la tendencia actual es extender el concepto a, por ejemplo, la voladura de torres de conducción eléctrica y los atentados contra bienes de servicio público como acueductos y servicios de comunicación, actos que por sí solos pueden o no dar lugar a un pánico entre la población, como igualmente ocurre con el secuestro de personas o aeronaves. En derecho penal, nacional o internacional, no constituye una buena técnica la mezcla de actos de diferente naturaleza para englobarlos dentro de un mismo tipo delictivo.

Si “conocer al enemigo” es uno de los primeros preceptos de una estrategia militar, en el combate al terrorismo es imprescindible pues de lo contrario cómo puede lucharse efectivamente contra éste, evitando al mismo tiempo incurrir en violaciones a los derechos humanos y en general respetando conquistas de la civilización tales como el debido proceso, la presunción de inocencia, y en el campo internacional el respeto a la soberanía, la no intervención en asuntos internos y la proscripción de la fuerza, salvo en los casos y con los requisitos prescritos por la Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

Adicionalmente, el desconocimiento de la personalidad de los terroristas y de sus motivaciones lleva a olvidar las causas que dan origen a los actos terroristas y a hacer imposible solucionarlas y restarles el atractivo político que pueden despertar en algunos sectores de la sociedad.¹²

En la actualidad parece prevalecer la idea de que la mejor estrategia contra el terrorismo es la defensa propia anticipada. Se discute si un Estado puede proceder militarmente, en acciones abiertas o encubiertas (ataque aéreo, invasión de tropas, agentes infiltrados), para golpear o destruir a un grupo localizado en el territorio de otro Estado y que por informes obtenidos por sus servicios de inteligencia piensa que está planeando una acción terrorista contra él o algún país aliado, y si esa acción está legitimada bajo el derecho internacional.

¹² Sobre este aspecto del problema véase Jackson, Richard, *op. cit.*, nota 2.

Sin duda una acción preventiva puede ser efectiva si los informes que posee el Estado potencialmente amenazado son verdaderamente creíbles, pero aquí surge una primera dificultad como ha quedado recientemente demostrado en la guerra contra Irak, la cual se pretendió legitimar con la aseveración de que este país estaba acumulando armas de destrucción masiva y tenía nexos con la organización terrorista denominada Al-Qaeda, cuando ninguna de las dos cuestiones ha resultado ser cierta hasta el momento.

La legitimidad o justificación de una acción preventiva dependería claramente de que el Estado potencialmente afectado siguiera las previsiones del Capítulo VII de la Carta, que contempla las acciones a seguir en caso de amenazas a la paz, los quebrantamientos de la paz o los actos de agresión. En este capítulo, la Carta de la Organización reclama la necesidad de una determinación de esas circunstancias por parte del Consejo de Seguridad (artículo 39) y las medidas consecuenciales a tomar, tales como la prevención al Estado donde se encuentren los grupos que presumiblemente estarían preparando la acción terrorista para que evite la acción o acciones temidas (artículo 40) y podrá autorizar, contra dicho Estado, embargos comerciales y de comunicaciones y el rompimiento de relaciones diplomáticas (artículo 41), siempre tratando de prevenir el uso de la fuerza. Sólo cuando a su juicio aparezca que esas medidas pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz (artículo 42). El espíritu de estas disposiciones es evitar en lo posible el uso de la fuerza armada y sólo emplearlo en último caso.¹³

Sin embargo, se alega que como el artículo 51 de la Carta establece que ninguna de sus disposiciones “menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado”, cualquier Estado puede ejercitar legalmente una acción armada anticipada o preventiva.

Para un jurista o para un tribunal de justicia, la dificultad para determinar si es legítima una acción preventiva está en si puede considerarse como “ataque armado” la sola preparación de éste (a condición de que sea cierto, real, que existe esa preparación).

Creemos que una acción preventiva armada contra grupos terroristas situados en un Estado distinto de aquél en donde se sabe que está en prepara-

¹³ Las normas del Capítulo VI, relativo al arreglo pacífico de controversias entre los Estados, confirman lo que aquí se afirma.

ción un acto terrorista, sólo está justificado a la luz del derecho internacional cuando cumple con la condición de ser en legítima defensa. Como elementos de la legítima defensa pueden señalarse: a) una agresión actual o inminente, sin derecho o antijurídica; b) un peligro o probabilidad de daño contra bienes jurídicamente tutelados del Estado en peligro de ser sujeto de un acto terrorista; c) que la defensa armada sea necesaria, es decir, que no haya otra manera de evitar el daño potencial; d) que la defensa no sea desproporcionada, lo que significa que con las armas que se empleen se pueda discriminar entre las personas envueltas en la preparación del acto terrorista y la población civil no beligerante. En el fondo estas condiciones son las mismas que se requieren en el derecho penal interno de la mayoría de los países civilizados, cualquiera que sea lo que se quiera decir con esto, como causales de justificación del acto.¹⁴

Es discutible si en el estado actual del derecho internacional la sola preparación de un acto de terrorismo puede considerarse como una agresión que permita a un Estado miembro de la Organización de las Naciones Unidas acogerse al artículo 51 de la Carta, y alegando legítima defensa pueda proceder unilateralmente a una acción armada contra el territorio del Estado donde presume se encuentra un grupo armado planeando una acción terrorista.

En efecto, la norma citada se refiere a un ataque armado y por ataque armado habría que entender un acto agresivo. Ahora bien, la Resolución 3314, adoptada por la Asamblea General en 1974, define la agresión como “el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, integridad territorial o independencia política de otro Estado; o alguna otra acción inconsistente con la Carta de las Naciones Unidas como se expone en esta definición”. El artículo 3o. literal g de la misma definición dispone que se califica como agresión el envío por un Estado o por cuenta de éste de bandas armadas, grupos, irregulares o mercenarios, que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado, de tal gravedad como para que equivalgan a actos como la invasión o ataque al territorio del Estado afectado o su ocupación o anexión, el bombardeo o el uso de cualquier arma contra el territorio de dicho Estado, un ataque a las fuerzas armadas de ese Estado, y el uso de las fuerzas armadas de un Estado, estacionadas en otro Estado, con

¹⁴ Véanse el artículo 15 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República Mexicana en materia de fuero federal, y el artículo 29 del Código Penal colombiano.

autorización de éste, para atacarlo o para atacar a un tercer Estado. Así las cosas, parecería que la simple planeación o preparación de un ataque no constituye una agresión y mucho menos un “ataque armado”. Podría preguntarse la razón para no haber incluido esos actos preparatorios dentro de los enumerados como una agresión que diera lugar a la justificación de un contraataque en los términos del artículo 51 de la Carta. Quizá se debió a que para ese entonces el terrorismo estaba apenas en sus comienzos o a que era ejercitado por seguidores de los líderes de movimientos de liberación nacional como el israelí, el palestino, el ejército republicano irlandés y el del congreso nacional africano, que en su momento fueron vistos con simpatía por el gobierno estadounidense.¹⁵

En el caso de la acusación del gobierno nicaragüense contra los Estados Unidos de América por la siembra de minas en una de sus bahías en ayuda a los Contras durante la guerra civil que asoló a ese país, la Corte Internacional de Justicia trató de hacer congruente la definición de agresión de la Asamblea General con la ley internacional consuetudinaria y, más aún, la hizo menos amplia, pues en su decisión manifestó que los actos de bandas armadas debían “tener lugar en una escala significativa” antes de poderse considerar como un ataque armado, que diera lugar al derecho a una retaliación unilateral o multilateral. La Corte explicó que los actos que fueran parte explícitamente de un programa de violencia contra otro Estado pero que no equivalieran a un “ataque armado” eran contrarios al derecho y dan lugar a reclamos, pero no justifican actos unilaterales bajo el artículo 51 de la Carta. Así, una corriente significativa del derecho internacional contemporáneo excluiría como actos ejecutados en defensa propia, los actos altamente coercitivos e iniciados unilateralmente por un Estado que haya sido blanco del terrorismo contra el autor de actos terroristas.

Este enfoque está fundado, incuestionablemente en una decisión política que busca minimizar la violencia y cree que habrá menos violencia transnacional si se prohíben las respuestas coercitivas unilaterales al terrorismo

¹⁵ La doble moral de la mayor potencia mundial y de los gobiernos que la siguen es repugnante. Además, la ironía es que Begin, Arafat, Gerry Adams y Mandela, quienes respectivamente dirigieron o lideraron los citados movimientos, pasaron de ser vistos como terroristas a ser reconocidos como estadistas y tres de ellos recibieron el Premio Nobel de la Paz. Arafat ha caído en desgracia a los ojos de la potencia y ha vuelto a ser visto como terrorista o, por lo menos, como alguien que ampara a terroristas. Y con Gerry Adams, el gobierno inglés negocia una solución pacífica al problema de Irlanda del Norte.

que si los actos terroristas dan lugar a derechos de defensa propia unilaterales o colectivos bajo el artículo 51. Sin embargo, el resultado neto es permitir más de lo que general y equivocadamente se refiere como guerra de baja intensidad –de la cual hace parte el terrorismo de Estado– al aislarla de respuestas fuertemente coercitivas, que de otra manera pueden servir para disuadirla. El enfoque de la Corte sobre el derecho a una respuesta unilateral parece depender de la medida de la devastación causada: si un ataque terrorista, cualquiera que sea su intención, tiene éxito en matar solamente a dos personas no legitimaría una respuesta unilateral, pero si mata a miles, lo haría. Un enfoque que invita a sutilezas acerca de cuántas víctimas de un ataque terrorista justifica una acción militar en legítima defensa no parece ser un criterio satisfactorio para una decisión judicial.¹⁶

A raíz de los atentados del 11 de septiembre, el gobierno americano claramente se aparta de las limitaciones del artículo 51 de la Carta y de las contenidas en la decisión de la Corte de Justicia Internacional en el caso de Nicaragua. En el documento de septiembre del año 2002 sobre la Estrategia Nacional de Seguridad de los Estados Unidos proclama que “Como cuestión de sentido común y de defensa propia, América actuará contra tales amenazas enérgicamente antes de que estén completamente materializadas”. En otro aparte expresa “Nuestra primera prioridad será desestabilizar y destruir las organizaciones terroristas de alcance global y atacar a sus líderes, su comando, control y comunicaciones, su soporte material y sus finanzas. Esto tendrá un efecto neutralizador sobre la capacidad de los terroristas para planear y operar”. Implícitamente se reserva para sí el juzgar cuál organización es terrorista, cuál tiene alcance global, quiénes son sus líderes, cuál es su soporte material y cuáles son sus finanzas. Frente a esto debemos preguntarnos en qué queda el derecho internacional y cuál es el respeto a los compromisos asumidos bajo la Carta de la Organización de las Naciones Unidas.¹⁷

Frente a lo anterior vale la pena preguntarse si, en el campo del derecho internacional, no estaremos retrocediendo de la fuerza de la ley a la ley de la fuerza.

¹⁶ Weiss, Peter, “Terrorism, Counterterrorism and International Law”, *Arab Studies Quarterly*, 2002, pp. 11 y ss.

¹⁷ En el estado actual de la cuestión parece existir una tendencia a identificar el terrorismo con la agresión. Sin embargo, si bien es cierto que en ocasiones un acto terrorista puede constituir una agresión (esto ocurriría en el terrorismo de un Estado contra otro Estado), no todo acto terrorista constituye una agresión.

Por lo demás, debe destacarse que el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, suscrito el 17 de julio de 1998, otorga competencia a la Corte para conocer el crimen de agresión (artículo 5o.), pero sólo una vez que se apruebe una disposición de conformidad con los artículos 121 y 123 del mismo Estatuto, “en que se defina el crimen y se enuncien las condiciones en las cuales lo hará”.

La única estrategia efectiva contra el terrorismo debe residir en una política que tenga en cuenta las causas que dan lugar al surgimiento del terrorismo, para encontrarles una respuesta política, social y económica, y que sólo en último término recurra a respuestas de tipo militar.¹⁸

II. EL NARCOTRÁFICO COMO PROBLEMA DE SEGURIDAD NACIONAL

En relación con el problema de las drogas narcotizantes y psicotrópicas, la estrategia prohibicionista promovida por los gobiernos estadounidenses e impuesta por ellos a los demás países miembros de la Organización de las Naciones Unidas, en su afán de justificar medidas draconianas ligaron el problema al concepto de seguridad nacional, alegando que el narcotráfico atenta contra los Estados donde se originan las drogas, por donde transitan y en donde se consumen. Últimamente se percibe un intento de mezclarle la noción del terrorismo como su componente.¹⁹

Tradicionalmente se ha entendido por *seguridad nacional* el conjunto de condiciones políticas, económicas, militares, sociales y culturales, necesarias para salvaguardar la soberanía y la independencia, y para promover el interés nacional.²⁰

¹⁸ Sobre este particular pienso que puede leerse con provecho el escrito del profesor de ciencia política de la Universidad de Canterbury, Richard Jackson, *op. cit.*, nota 2; y el ensayo de Reinares, Fernando, “Democratic Regimes, Internal Security Policy and the Threat of Terrorism”, *The Australian Journal of Politics and History*, vol. 44, núm. 3, 1998, pp. 351 y ss.

¹⁹ En el documento la Estrategia de la Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América, se lee “Partes de América Latina enfrentan conflictos regionales resultado de la violencia de los carteles de la droga y sus cómplices. Este conflicto y el tráfico sin restricciones de narcóticos puede poner en peligro la salud y la seguridad de los Estados Unidos. Por consiguiente, hemos desarrollado una estrategia activa para ayudar a las naciones andinas a arreglar sus economías, a aplicar sus leyes, a derrotar sus organizaciones terroristas, cortarles el suministro de drogas, al mismo tiempo que —igual de importante— reducimos la demanda de drogas en nuestro propio país”.

²⁰ *En busca de la seguridad perdida*, México, Siglo XXI Editores, 1990, p. 391.

Con el reconocimiento de los Estados-naciones, cuyo origen puede fijarse a partir del Tratado de Westfalia en 1648, cuando se organizó el mundo bajo la concepción de un equilibrio de poderes y se reconocieron las entidades territoriales sujetas al poder de gobiernos que representaban al poder constituido, el concepto de *seguridad nacional* se identificó con la necesidad de la defensa militar para preservar la soberanía nacional contra amenazas provenientes del exterior. A medida que las entidades nacionales fueron desarrollándose, el concepto se amplió para incluir todo aquello que hiciera relación con la seguridad interna, y más tarde se le han añadido temas como el desarrollo económico, el bienestar social, la democracia y los derechos humanos.

Con una connotación negativa se ha dicho que *seguridad nacional* es la ausencia de inseguridad para la soberanía nacional, tanto desde el punto de vista de amenazas provenientes del exterior, como las que tengan su origen al interior del territorio que abarca la nación. Con una connotación positiva se habla de *seguridad nacional* para sostener la necesidad de desarrollar políticas que tiendan al mejoramiento de la sociedad y al mantenimiento del orden interno y externo.

Bien sea bajo una concepción negativa o positiva del término *seguridad nacional*, se considera que abarca todo aquello que ponga en peligro la soberanía nacional (integridad territorial o autonomía en el manejo de los asuntos internos o externos de un Estado-nación) y legitima que el Estado, a través de su representante el gobierno, pueda tomar todas las medidas que considere necesarias para restablecer el orden perturbado por tales amenazas e inclusive para que tome las que considere apropiadas para prevenir que las posibles amenazas se materialicen. Obsérvese que también aquí, como en el caso del terrorismo, se habla de acciones preventivas y se las trata de legítimas.

El concepto se emplea para identificar todo aquello que constituya *intereses básicos* del respectivo Estado-nación. La dificultad de tal identificación reside precisamente en la determinación de lo que debe entenderse por *intereses básicos*, lo que ha dado lugar a incluir dentro del concepto una cantidad inmensa de temas de indudable interés para las naciones, sin embargo no por eso puede considerarse que su ausencia constituya una amenaza a la seguridad nacional.

En un intento de conceptualizar la noción se piensa, correctamente a mi parecer, que el interés nacional o el interés básico constituye su género

próximo, y que su diferencia específica está en que de alguna manera la falta de o el peligro de ese interés ponga en riesgo las instituciones sociales o las estatales de la respectiva nación. Desafortunadamente persiste la vaguedad en la determinación del concepto y siguen calificándose como de *seguridad nacional* temas que en rigor filosófico no caen dentro de él.

En un mundo organizado bajo el concepto del equilibrio de poderes, se consideraron —y se consideran— intereses básicos de un Estado-nación, o *intereses nacionales*, la integridad territorial y la soberanía. Los temas de *seguridad nacional* son los relativos a la defensa frente a las amenazas de violencia física o de otra clase (presiones políticas o económicas) que coarten su libertad de acción y la necesidad de mantener un orden mundial en el que pueda sentirse seguro, y sus ciudadanos y su comercio puedan funcionar y desarrollarse pacíficamente dentro y fuera de su territorio.

Al término de la Segunda Guerra Mundial y como consecuencia de los acuerdos logrados en la Conferencia de Yalta en 1945, resultó un mundo organizado sustancialmente bajo la égida de dos potencias, por un lado los Estados Unidos de América y por el otro la Unión Soviética. Para éstas, el concepto tradicional de *seguridad nacional* se amplió para comprender no sólo aquellas amenazas o peligros a su soberanía e integridad territorial, sino también todo lo que pudiera perturbar las respectivas esferas de poder. Este mundo, que se calificó como bipolar porque funcionaba alrededor de los intereses de las dos potencias, se rompió con la disolución de la Unión Soviética y hasta el momento impera un orden en el que juega un papel fundamental el poderío militar y económico de los Estados Unidos de América.

Los Estados Unidos de América, por ejemplo, alegan que constituyen temas de *interés nacional* y, por consiguiente, son susceptibles de afectar su *seguridad nacional*, el terrorismo, el comercio global de la cocaína y la heroína, la piratería marítima, la degradación del medio ambiente y los flujos no regulados de la población.²¹

El gobierno estadounidense considera el narcotráfico como una amenaza a la *seguridad nacional* no sólo de su propio país, sino de los demás países que son productores de las sustancias ilícitas, son países de tránsito o son países donde se consumen, porque en su concepto:

²¹ Chalk, Peter, *Non-Military Security and Global Order. The Impact of Extremism, Violence and Chaos on National International Security*, Nueva York, St. Martin's Press, 2000.

1. Contribuye a la creciente inestabilidad social, alimentando altas tasas de delitos.
2. El uso intravenoso de heroína y cocaína contribuye a incrementar la expansión de una de las enfermedades más letales de nuestro tiempo el SIDA.
3. Los costos relacionados con el control del comercio de los narcóticos y psicotrópicos contribuyen a un deficiente funcionamiento de la economía.
4. El dinero proveniente del tráfico ilícito juega un papel fundamental en el debilitamiento y socavamiento de los gobiernos.
5. Ha dado lugar al fenómeno denominado narcoterrorismo.²²

Uno de los peligros que resultan de calificar un asunto como de *seguridad nacional* o como susceptible de ponerla en peligro, radica en el ambiente de guerra que crea dado el origen político del término. Y esto se ha visto en relación con el narcotráfico y con el flujo de migrantes ilegales en los Estados Unidos de América. En el primer caso, el presidente Nixón comenzó a hablar de una guerra contra las drogas y en el segundo, en lugar de examinar las causas que originan los flujos migratorios y tratar de solucionarlos con medidas económicas, sociales y políticas, lo que se hace es militarizar las fronteras, construir bardas y obstáculos materiales, apresar migrantes y hasta matarlos.

La aproximación bélica a un problema —como está ocurriendo también con el terrorismo— sirve a los gobiernos que la promueven para concitar el entusiasmo general y darle respaldo político a sus actuaciones, pero tiene el gravísimo inconveniente de dividir a los actores en dos bandos, el de los “buenos”, los que están con el gobierno y los “malos”, los que no aman a su país, los partidarios de políticas sociales disolventes, los desadaptados, las lacras sociales que deben extirparse para que el país continúe su vida apacible, para que no se altere el *statu quo*.

Así ha ocurrido con la mal llamada “guerra contra las drogas” y así ha sucedido también en varios países sudamericanos en donde se ha presentado el fenómeno de la “guerra sucia”. A este propósito escribió Jaime Malamud-Goti, académico y político, quien en años pasados fuera vicepresidente ejecutivo de la Comisión Nacional de Lucha contra el Narcotráfico y Prevención del Consumo de Drogas, en Argentina:

²² *Ibidem*, pp. 37 y ss.

La aproximación *bélica* al uso de la coerción estatal produce frecuentemente un efecto incompatible con el poder político democrático. Este efecto es la división del mundo en dos (y sólo dos) campos opuestos. Esto es muy claro en las políticas resultantes de la *guerra contra las drogas* emprendida en los últimos años. Los ciudadanos se dividen idealmente entre quienes combaten las drogas y quienes directa o indirectamente propician su venta y consumo. Integran las filas de los primeros, policías, políticos, padres, maestros y vecinos *virtuosos*, médicos y psicólogos enrolados en las filas de los cruzados y ciudadanos *contribuyentes preocupados*. Al segundo campo pertenecen consumidores, productores, traficantes, transportistas, y todos los miembros de la sociedad que intencional, imprudente o negligentemente conducen, con actos positivos u omisiones, a los jóvenes a consumir drogas. Cuando la campaña contra las drogas queda planteada como una guerra, el esfuerzo por controlar la venta y el consumo de la droga se transforma en contienda por imponer ideales de excelencia humana. La producción y tráfico de drogas no son así entendidas como acciones actual o potencialmente lesivas de los derechos de terceros si se entiende por lesión la afectación de los intereses de un individuo contra su voluntad. En lugar de limitarse a la protección de las personas frente a determinados ataques, la maquinaria represiva acude a la defensa y promoción de ciertos ideales de virtud. En estos casos, el mundo se divide inevitablemente en el espacio de amigos y enemigos, virtuosos y malvados. En las dictaduras militares latinoamericanas de los años 70, los malvados estaban englobados por la categoría amorfa y escurridiza que se llamó *subversión*. *Subversivos*, como sabemos, fueron en la Argentina militar, quienes no apoyaron la *guerra sucia*. Un buen ejemplo de esta indefinición de lo subversivo lo brinda en 1977, el Almirante Luis Méndia. Méndia declaró solemnemente que la batalla que libraba la armada estaba dirigida contra “los ideólogos, los corruptos y los líderes inauténticos, los irresponsables, los delincuentes económicos y los falsos predicadores”. Del mismo modo, otros altos oficiales definieron a la subversión como ‘la agresión psicológica en su intento por corromper a otra gente y rebajar nuestro estilo de vida tradicional.’²³

Dentro de la misma retórica “guerrerrista”, en una revista mexicana en 1995, alguien escribió que quien proponía la legalización como forma de terminar con el narcotráfico era “porque estaba consumiendo drogas” y al autor de este ensayo, en 1994, la Secretaria de Justicia de los EE.UU., la Sra. Janet Reno, le reclamaba airadamente por su posición a favor de la le-

²³ Malumud Goti, J., *Pena y Estado*, Buenos Aires, 1998.

galización, preguntándole “Acaso, lo que usted, Dr. de Greiff, pretende es que las drogas estén a disposición de los jóvenes americanos?”.²⁴

No conviene darle al término *seguridad nacional*, la amplitud que pretenden los gobiernos estadounidenses. Pero el consumo de las drogas narcotizantes o psicotrópicas no debería ser considerado como una amenaza a la *seguridad nacional*, sino como lo que es, un problema de salud pública para cuya solución los Estados deben acudir a medidas distintas a las de la criminalización. La producción y el comercio de las mismas drogas deberían tratarse, en el peor de los casos, como un problema de policía y en el mejor, como un asunto de regulación por la ley.

Se quiera continuar considerándolo como amenaza a la *seguridad nacional* o no, lo cierto es que la estrategia represiva adoptada para solucionarlo, independientemente de las razones filosóficas que se aleguen para justificar una u otra posición, desde un punto de vista puramente pragmático, después de más de 30 años de “guerra”, no muestra signos de éxito, por lo que razonablemente se impone un cambio de la estrategia represiva a una estrategia de legalización, entendiendo por ésta la regulación legal de la producción y el comercio de las drogas hoy prohibidas (fundamentalmente de la marihuana, la cocaína y la heroína), acompañada de campañas educativas para desanimar el consumo y de tratamientos médicos a los adictos. Por regulación de la producción y el comercio entiendo una serie de medidas de tipo legal que establezcan quiénes, en qué condiciones y con cuáles limitaciones podrían cultivar las plantas de donde se extraen esas drogas, quiénes podrían manufacturarlas y las limitaciones al contenido de los elementos activos. Quiénes podrían venderlas, dónde y con cuáles restricciones, los registros que tanto cultivadores como fabricantes y vendedores tendrían que llevar, la prohibición de la publicidad a las drogas, el tipo de campañas educativas y de salud pública que deberían adelantarse y las ayudas médicas (públicas y privadas) que deberían estar a disposición de los adictos. En pocas palabras, la legalización o regulación legal no es

²⁴ A lo cual le respondí: “Y es que acaso, a pesar de la *guerra*, los jóvenes americanos, que quieran consumir drogas no consiguen fácilmente todas las que quieran, con sólo salir a la calle 42 en Broadway, en Nueva York, o aquí, en Washington, en el parquecito frente a la Casa Blanca?” Naturalmente no obtuve respuesta y la interlocutora continuó sosteniendo que la legalización favorecería a los narcotraficantes, olvidando o no entendiéndolo que lo que se legalizaría sería la producción y el comercio, acompañada de campañas educativas para disuadir del consumo, y no se pretende legalizar a los *narcos*.

una invitación a consumir, sino una estrategia más razonable para lidiar con el problema de las drogas.

La estrategia represiva impuesta en los Estados Unidos de América y seguida por los demás países mediante presiones de todo orden por el gobierno de ese país,²⁵ se funda en un razonamiento atractivo por su simplicidad, a pesar de que sus resultados han sido en la realidad diametralmente opuestos.

El argumento se plantea así: si no entran drogas a los Estados Unidos de América o a cualquier otro país, se terminará con el problema de las drogas.²⁶ Para evitar la entrada de drogas, en unión con los gobiernos y otras instituciones de los Estados de los países donde se producen, se adelantarán acciones represivas para la erradicación o destrucción de cultivos, laboratorios, pistas de aterrizaje de aviones, interdicción de cargamentos y bienes, captura y encarcelamiento de traficantes y otras medidas semejantes. Todo esto deberá dar lugar a una reducción de las drogas disponibles en el mercado, lo que a su vez resultará en un aumento en los precios de las drogas que lleguen al mercado, lo cual contribuirá a disuadir del consumo a potenciales compradores, así como a los consumidores actuales, inclinándolo a los adictos a buscar tratamiento o a dejar de consumir.

Si la estrategia represiva hubiera dado resultado se tendría: a) menos áreas cultivadas con plantas de donde se extraen las tres grandes drogas hoy prohibidas: cocaína, heroína y marihuana; b) menor disponibilidad de esas drogas en los mercados consumidores; c) precios de cada una de esas drogas más altos; y d) menor número de consumidores, tanto habituales o fuertes (*hardcore*) como ocasionales. Desafortunadamente en ninguno de estos rubros se registra alguna mejoría cierta.

No hay menos áreas cultivadas. Cuando los cultivos de coca, amapola y marihuana han disminuido en algunos países, por efecto de fumigaciones y destrucción manual, inmediatamente se han trasladado a otros países. Cuando ello ocurrió en Perú y Bolivia, aumentaron en Colombia, y cuando

²⁵ Es conocido que con el sistema de la certificación a los países que de acuerdo con el criterio del gobierno estadounidense estén combatiendo efectivamente el comercio de las drogas prohibidas, se ha forzado a los gobiernos de los países a restantes a seguir la política criminalizadora, negando la certificación aun por razones ajenas a la “guerra” misma contra las drogas, como le ocurrió a Colombia en 1995 cuando se la amenazó con descertificarla si no modificaba su comercio de banano con la Unión Europea, porque afectaba a empresas bananeras estadounidenses.

²⁶ Esta lógica no tiene en cuenta, por ejemplo, que existe una producción ilegal al interior de ese país.

recientemente han disminuido en Colombia, han vuelto a aumentar en Perú y Bolivia, y han aparecido en Venezuela, Ecuador y Brasil.

No hay menos consumidores. Aun cuando el gobierno americano sostiene que han decrecido los consumidores ocasionales, las estadísticas muestran lo contrario.²⁷ Así, por ejemplo, de acuerdo con el Departamento de Salud del gobierno americano (*U.S. Department of Health and Human Services*) los consumidores de doce años y más que durante su vida habían consumido alguna droga ilícita ascendieron en el año 2000 a 86.931 millones y en el año 2001 sumaron 94.140.²⁸

La disponibilidad de cocaína, marihuana y heroína en el mercado estadounidense tampoco ha decrecido y su precio no ha aumentado sino que, por el contrario, ha bajado, no obstante el encarcelamiento de traficantes y consumidores, la destrucción de laboratorios, la incautación de medios de transporte y otras medidas de esta índole.²⁹

Agréguese a lo anterior que resultados tan nulos han representado gastos inmensos en el mantenimiento del aparato represivo. En los Estados Unidos de América el presupuesto federal anual comenzó siendo, en los años setenta, de seis millones de dólares y para el presente año ascendió a más de diecinueve mil millones de dólares. Y qué decir de los recursos que países como Colombia y México han tenido que desviar de aportes a educación y salud pública para seguir una política que ni filosófica ni empíricamente se justifica.³⁰

¿A quiénes, aparte de los traficantes y los corruptos, favorece esa estrategia fracasada? ¿Por qué y para qué seguir con una política que origina da-

²⁷ Véase a este propósito el estudio “What America’s Users Spend on Illegal Drugs 1988-1998”, publicado por la Oficina Nacional de la Política de Control de Drogas (*Office of National Drug Control Policy*), dependiente de la Casa Blanca y que puede consultarse en www.whitehousedrugpolicy.gov

²⁸ Las estadísticas detalladas pueden consultarse en www.samhsa.gov

²⁹ El precio de un gramo de cocaína al detal fue de US\$188,00 en 1988. En el 2000 había bajado a US \$ 149,00. Un gramo de heroína le costaba al consumidor en 1988 US \$ 1.655,00 y en el 2000 el mismo gramo le valía US\$1.029,00. Y en cuanto a la marihuana, una onza le costaba en 1988 US \$ 287,00 y en el 2000 US \$ 293,00, un aumento tan pequeño que no tuvo ningún efecto disuasivo, *op. cit.*, nota 23.

³⁰ Filosóficamente no se justifica no sólo porque la prohibición invade una esfera de actividad de propiedad exclusiva de cada persona, principalmente porque el Estado no debe elevar a la categoría de delito sino aquellas conductas que lleven consigo una restricción a la igual libertad de todos, según la concepción kantiana de la libertad. Véase Husak, Douglas, *Drogas y derechos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

ños tan severos como los anotados atrás? Habrá que preguntarse qué otros intereses inconfesables se ocultan tras de ella.

A la vista de todo lo anterior, se impone un cambio de estrategia para combatir los problemas que crea la producción, el comercio y el consumo de las drogas psicotrópicas y narcotizantes hoy prohibidas. Los originados por la producción y el comercio se solucionarían con la legalización o regulación legal, y los creados por el consumo, con la educación acerca de los peligros que conlleva el abuso de las drogas narcotizantes o psicotrópicas y con el suministro de tratamiento médico a los adictos.³¹ Como afirmó recientemente don Carlos Fuentes, con la legalización seguirán habiendo adictos, pero desaparecerán las bandas de traficantes y los corruptos relacionados con ellas.³²

Comprendo que a la legalización o regulación legal no podrá llegarse por uno o por pocos países individualmente y que se necesitaría un concierto casi universal de naciones que la adoptara. Pero esto no es óbice para que por parte de académicos y políticos y en general por las varias capas sociales se estudie y promueva su adopción. La fuerza de las ideas es increíble, recuérdese que la revolución cultural de 1968 comenzó realmente en unas modestas clases de filosofía de no más de veinte alumnos, en Francia y California, y sin embargo llegó a transformar culturalmente en la práctica al mundo occidental. No hay que hacerse ilusiones sobre un pron-

³¹ Durante mucho tiempo los fundamentalistas de la “guerra contra las drogas” sostuvieron que a los consumidores, a la par con los traficantes, había que llevarlos a la cárcel, porque la educación y los tratamientos médicos no servían. La evidencia empírica desde 1994 muestra lo contrario. En materia educativa, lo ocurrido en relación con el tabaco, cuyo consumo ha disminuido de manera notable gracias a la información veraz acerca del peligro que representa su consumo, sin necesidad de recurrir a medidas penales, demuestra la eficacia de una estrategia racional. En cuanto a las drogas, el Reporte del Colegio o Asociación de Abogados de la Ciudad de Nueva York, “A Wiser Course: End Prohibition”, publicado en la primavera de 1994, que puede conseguirse en lindemith.org, y recientes declaraciones públicas del llamado zar de los drogas en los Estados Unidos de América, confirman la efectividad de los tratamientos médicos para apartar a los adictos del consumo.

³² El único temor válido que se esgrime contra la tesis legalizadora es el de un aumento en el consumo bajo una política legalizadora. Sin embargo, ese temor se disipa a la vista de los argumentos expuestos *in extenso* en el mencionado Reporte de la Asociación de Abogados de la Ciudad de Nueva York, donde se demuestra que lo ocurrido cuando se levantó la prohibición del alcohol y lo sucedido en los algunos estados de la Unión Americana cuando despenalizaron el consumo de marihuana, así como la experiencia de Holanda, no da lugar a ese temor.

to cambio de política sobre las drogas por los intereses que sostienen la malhadada estrategia, pero tarde o temprano los gobiernos tendrán que reconocer el fracaso de la política represiva y la necesidad de un cambio será reclamada por los pueblos afectados por ella.