

DROGAS, SOBERANÍA NACIONAL Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA *

Pablo de Greiff**

En contraste con los otros autores en este volumen, estoy interesado en la cuestión de la justicia de la política antinarcóticos de los Estados Unidos desde una perspectiva internacional. La mayoría de los ensayos precedentes examina si esa política es justa para los ciudadanos dentro de una sociedad liberal particular, es decir, la de los Estados Unidos. El enfoque de mi ensayo es más bien el de si la política estadounidense sobre las drogas es justa para aquellos cuyas vidas son afectadas por la legislación antidrogas de los Estados Unidos más allá de las fronteras de ese país. Uno de los propósitos de este ensayo es el de articular y justificar el reclamo de que esa política no es justa para los países productores de drogas. En la primera parte de este ensayo, tomo nota de algunas de las dificultades asociadas a los intentos de justificar este reclamo por medio de la noción ordinaria de justicia, lo que implica examinar la distribución de las cargas y los beneficios. Por consiguiente, de aquí paso a una discusión teórica para fijar el fundamento de mi tesis. En la segunda parte, argumento que uno puede hacer uso de la versión de Habermas acerca de la relación entre moral y ley para argüir en favor de una concepción de legitimidad democrática que muestra por qué la política de los Estados Unidos no es equitativa. En la tercera parte, me muevo del ideal normativo a la realidad empírica mediante el examen de tres posiciones que pueden defenderse con base en las premisas habermasianas. Primero, señalo la clase de estructuras cosmopolitas democráticas que satisfarían los requisitos morales y legales expuestos detalladamente por Habermas. Luego, considero la formación de jurisdicciones internacionales para crímenes como el tráfico de drogas como una posibilidad más inmediata que la construcción de un orden democrático mundial. Sin embargo, al final argumento que en el corto plazo, y en ausencia de la clase de instituciones que garantizarían la equidad de las dos posiciones acabadas de mencionar, deberíamos desmantelar

*El presente ensayo, escrito en 1995, hace parte de una colección titulada *Drugs and the Limits of Liberalism* (Ithaca: Cornell University Press, 1999), de la cual tuve el gusto de ser compilador. Una edición ampliada de esta colección, aparecerá este año, bajo el título *Moralidad, legalidad y drogas* (México: Fondo de Cultura Económica, 2000). Esta última tuve el gusto aún más grande de compilar junto con mi padre, Gustavo de Greiff. El artículo se reproduce aquí, con la amable autorización de ambas editoriales. A pesar de que algunos hechos han cambiado (aun cuando no los fundamentales) y de que he vuelto, con más detenimiento sobre algunos aspectos del presente argumento, (ver, por ejemplo mi ensayo "Habermas on Nationalism and Cosmopolitanism" que aparecerá en *ratio Juris*)

o transformar radicalmente el orden legal responsable de la creación de incentivos económicos virtualmente irresistibles en el negocio de las drogas.

¿Es justa la política de Estados Unidos?

El curso del debate actual sobre la equidad de la política de los Estados Unidos sobre las drogas suministra pocas razones para pensar que la cuestión de justicia puede ser decidida apelando sólo a consideraciones concernientes a la distribución equitativa de las cargas y los beneficios. Por años, este debate ha estado marcado por infructuosas recriminaciones más que por pensamientos claros. Los representantes de diferentes gobiernos estadounidenses han insistido repetidamente, en contra de las leyes elementales del modelo clásico del mercado libre, que por lo demás en otras cosas no sólo han defendido sino que también han tratado de imponer, que la demanda estadounidense de drogas está en función de su disponibilidad, de la cual los miembros de los países productores son los principales responsables. Un tardío (y muy insignificante) reconocimiento de una parte de la responsabilidad estadounidense en el problema de las drogas ha hecho poco para calmar las reservas latinoamericanas respecto a la posición de los Estados Unidos; fue sólo en 1991, durante la Cumbre sobre Drogas de Cartagena, cuando los Estados Unidos finalmente firmaron un documento en el cual se reconoce que la demanda, y no sólo la oferta, alienta el negocio de las drogas. Sin embargo, este reconocimiento no ha tenido consecuencias, porque no ha llevado a cambios apreciables en las estrategias o en la composición del presupuesto antidrogas de los Estados Unidos. Desde 1989 hasta 1993, la parte destinada a la reducción de la oferta comprometió entre 65% y 70% de los presupuestos anuales cada vez más elevados. Bill Clinton, quien durante su campaña enfatizó la reducción de la demanda, como presidente ha hecho poco para cambiar el enfoque de la guerra contra las drogas: los presupuestos de 1994 y 1995 dedican de 62% a 64% de los gastos de programas de reducción de oferta¹

el argumento central es uno que todavía merece consideración. Agradezco a Francisco Leal y a Germán Rey la honrosa invitación a participar en el presente número de la Revista de Estudios Sociales.

**Laurance S. Rockefeller Fellow Center for Human Values Princeton University Mi gratitud a mis colegas del Departamento de Filosofía en SUNY Buffalo, Newton Garver, Jorge Gracia, Carolyn Korsmayer y Barry Smith. Andreas Follesdal, Thomas McCarthy, Thomas Pogge y Jason Adsit también leyeron este ensayo y me dieron sugerencias valiosas. También estoy agradecido con los participantes en la conferencia que originó los ensayos que se publican en este libro, especialmente con William Connolly, Donald Moon y Thomas Pogge, por sus importantes comentarios y desafíos.

La insistencia de los Estados Unidos en sostener la existencia de una excepción al esquema económico explicativo clásico, de acuerdo con el cual es la demanda la que crea la oferta y no lo contrario, es parcialmente responsable de las quejas de Latinoamérica acerca de la política estadounidense sobre las drogas. Estas reservas también surgen de la convicción de que los países productores han sido culpados por un problema que no es "suyo". Los latinoamericanos creen esto en dos sentidos diferentes: ellos no ocasionaron el problema, y en segundo lugar, ellos no consumen el producto. Primero, aun cuando la coca y la marihuana se habían cultivado en Latinoamérica por siglos, no hubo un comercio internacional de estas sustancias hasta cuando los traficantes estadounidenses se involucraron en el negocio. El comercio colombiano de la droga, en el cual concentraré la atención en este capítulo, solamente comenzó a finales de los años setenta como una instancia más del fenómeno del "se aprieta aquí, se infla allá"; a saber: de la mera transferencia de la producción de la droga de un país a otro,² cuando los comerciantes estadounidenses se movieron a las costas caribeñas colombianas como consecuencia del éxito de los Estados Unidos al forzar a los gobiernos mexicanos a fumigar los campos de cultivo de marihuana con el defoliante Paraquat.³ El sentimiento colombiano de que el problema, estrictamente hablando, no es suyo, está fundado también sobre la circunstancia de que los niveles internos de consumo se han mantenido

¹La distribución de los presupuestos antidrogas ha variado de año en año como sigue (el primer porcentaje se refiere al presupuesto para la reducción de la oferta y el segundo al presupuesto para la reducción de la demanda): 1989: 71.2% y 25.2%; 1990: 69.9% y 26.6%; 1991: 67.90% y 28%; 1992: 68.6% y 27.2%. El componente para investigación ha fluctuado entre 3.6% en el presupuesto antidrogas de 1989 y 4.2% en el presupuesto de 1992. Véase *Clear and Present Dangers: The U. S. Military and the War on Drugs in the Andes* (Office on Latin America, Washington, D. C., 1991). Para un análisis completo de la política estadounidense sobre las drogas, véase Juan Gabriel Tokatlián, "Colombia-Estados Unidos y el tema de las drogas: evolución y perspectivas" (ensayo presentado en la Universidad de Miami, North-South Center's Drug Task Force, reunión de junio 20-21, 1994) (en adelante citado como Tokatlián, "Col-E.U."). Los presupuestos del gobierno de Clinton son muy similares a los de Bush: en 1994, 64% del presupuesto estuvo destinado a la reducción de la oferta y 36% a la reducción de la demanda. Para 1995 el balance fue de 62.8% y 37.2%, y los números estimados para 1996 muestran una disminución: 63.9% y 36.1%. Véase *National Drug Control Strategy: Executive Summary* (Office of National Drug Control Policy, Washington, D.C., 1995), p. 39.

Inclusive a nivel retórico, las pocas concesiones acerca de la "responsabilidad conjunta" que siguió a la reunión de Cartagena en febrero de 1991 se enterraron por la insistencia en que la oferta continuaba siendo el mayor problema, una posición que los Estados Unidos reiteraron en la cumbre de San Antonio en

relativamente bajos.⁴ Los traficantes colombianos y los productores no están en el negocio por la gracia de un mercado interno; ellos están en el negocio a consecuencia de un mercado internacional cuya ansiedad por las drogas es capaz de generar ganancias de miles de millones de dólares.

Lo que es más importante, y está más cerca de la tesis de esta sección, es que los colombianos sienten que no sólo el negocio no es primordialmente suyo, sino también --legítimamente desde mi perspectiva-- que han tenido que pagar una parte inequitativa de la carga de combatirlo. La guerra contra las drogas ha generado niveles de violencia que han llegado a extremos intolerables. La violencia ha estado dirigida tanto a blancos oficiales como privados; no existe ninguna rama del gobierno colombiano que no haya sufrido tribulaciones en la lucha contra las drogas. Miembros de la legislatura, más de 70 jueces y tres candidatos a la presidencia, incluyendo a Luis Carlos Galán, quien era el candidato con mayor probabilidad de ganar la elección en 1989, han sido asesinados por razones que tuvieron que ver con el negocio de las drogas. Sin embargo, más allá de las víctimas políticas están las 11 000 vidas sacrificadas por la violencia relacionada con las drogas sólo en 1990. En los primeros ocho meses de 1995, 15 000 personas fueron asesinadas en el país,⁵ y aun cuando no toda la violencia estaba relacionada con las drogas, nadie duda que el negocio de las drogas la ha exacerbado.

Febrero de 1992, reunión de los presidentes de los Estados Unidos, Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador y México, y el ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela. Véase Tokatlián, "Col-E.U.", p. 12.

² Para un extenso estudio sobre este fenómeno, véase Ethan Nadelmann, *Cops across Borders: The Internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement* (Penn State Press, State College, 1993).

³ Véase Paul B. Stares, *Global Habit: The Drug Problem in a Borderless World* (Brookings Institution, Washington D. C., 1996), capítulo 2, para una breve historia sobre cómo los planes para reducir la oferta en áreas específicas han fracasado no sólo en el sentido de que ellos normalmente llevaron simplemente a transferir la producción a otros países, pero, peor aún, sobre cómo estos planes pueden también haber contribuido a un mayor refinamiento en las operaciones que les sucedieron.

⁴La mayoría de los estudios sobre consumo de cocaína en Colombia muestra que aun cuando ha habido incrementos en el uso, el problema no tiene con mucho las mismas proporciones del problema en los Estados Unidos. Véase Francisco Thoumi, *Economía política y narcotráfico* (TM Editores, Bogotá, 1994), capítulo 9 (en adelante citado como Thoumi, *Narcotráfico*).

⁵*El Tiempo* (Bogotá, Colombia), 3 de septiembre de 1995. Tokatlián estima el número de muertes violentas en Colombia en el periodo 1988 a 1994 en 165 000 (para poner estos números en contexto, el régimen militar de Pinochet ha sido acusado por la pérdida de 1 600 a 3 000 vidas en un periodo que se extiende por 10 años). Juan Gabriel Tokatlián, *Drogas, dilemas y dogmas* (TM Editores/CEI, Bogotá, 1995), p. 130.

Pero aquellos que defienden la justicia de la política estadounidense sobre las drogas, como una equitativa distribución de las cargas y los beneficios, por supuesto tienen lista una respuesta para esto. Ellos citan las innumerables vidas arruinadas en los Estados Unidos por la adicción⁶, las miles de vidas desperdiciadas en la violencia de las bandas relacionadas con la droga y el cada vez mayor número de policías asesinados en el país en el cumplimiento de su deber.⁷ Adicionalmente, los críticos alegarán que mientras los países productores de drogas están recibiendo beneficios económicos, los Estados Unidos están sufriendo una pérdida económica no sólo por el dinero gastado en la compra de bienes con poco o ningún valor agregado, sino también por el dinero empleado en la guerra -más de 80 000 millones de dólares gastó el gobierno federal solamente entre 1989 y 1995--⁸ y por la alta pérdida de productividad de los trabajadores ocasionada por las drogas.

Sin embargo, este argumento es deficiente en varios aspectos; primero, si el debate es acerca de las cargas, entonces es obvio que el mayor número de pérdidas de vidas ha ocurrida al sur de la

frontera estadounidense; segundo, el argumento supone que el impacto económico del negocio de las drogas en los Estados Unidos es claramente negativo -como si el dinero gastado en las drogas y en la aplicación de la política antidrogas desapareciera en un agujero negro- y que el impacto en los países productores es claramente positivo. Sin embargo, en términos puramente económicos, las drogas han sido un mal negocio para los países productores.⁹

Aun cuando no existen datos confiables sobre el flujo de dinero proveniente de las drogas a los países productores -lo que está reflejado por las amplias diferencias entre las estimaciones- se dice que solamente en 1994 la economía colombiana recibió entre 4 000 y 10 000 millones de dólares provenientes del negocio de las drogas.¹⁰ La cuestión es si el impacto de este dinero es positivo o negativo. Como estoy considerando este asunto en parte como una reacción a la afirmación de que los países productores han gozado de beneficios económicos que compensan las cargas de la guerra contra las drogas, por el momento dejo fuera las consideraciones acerca del impacto social negativo de este flujo de dinero, el poder

⁶Después de una significativa disminución en el número de consumidores de drogas durante la última mitad de los años ochenta, parece que el número de consumidores ha vuelto a aumentar. En 1988 el número de consumidores mensuales de cocaína fue de 2.9 millones. En 1990, fue de 1.6 millones. En 1991, sin embargo, los consumidores mensuales habían subido a 1.9 millones. El número de consumidores semanales de cocaína declinó de 862 000 en 1988 a 662 000 en 1990, pero subió a 855 000 en 1991. Véase Tokatlián, "ColE.U.", p. 13, citando el National Drug Control Policy Report para 1991. El informe para 1995 dice rotundamente: "Ningún cambio significativo en el uso de drogas ilícitas, para arriba o para abajo, se reportó en 1993, comparándolo con 1992. El efecto neto es que el uso de las drogas parece que se estabilizó entre la población general en 1993, con excepción del uso de drogas ilícitas entre los adolescentes, que se está incrementando" (*National Drug Control Strategy: Executive Summary* [1995], p. 7).

⁷En el periodo entre 1986 y 1993 se produjeron, "9 314 asesinatos relacionados con las leyes contra los narcóticos" en los Estados Unidos. Estos números, de acuerdo con el *National Drug Control Strategy: Executive Summary* para 1995, han subido constantemente "desde la mitad de los años ochenta, llegando al 7.4% de todos los asesinatos en 1989. Desde entonces, la tasa ha declinado al 5.2 por ciento de todos los asesinatos, pero este nivel de la violencia relacionada con las drogas es inaceptable todavía" (*ibid.*, p. 11).

⁸No obstante la retórica contra las drogas del gobierno de Reagan, fue el presidente Bush quien comprometió importantes recursos de los Estados Unidos en esta lucha. El gobierno federal gastó 6 600 millones de dólares en 1989 en esfuerzos contra las drogas, 9 700 millones de dólares en 1990, 10 900 millones en 1991, 11 900 millones en 1992, 12 200 millones en 1993 y más de 12 200 millones en 1994. En 1995 gastaría cerca de 14 000 millones en 1995, y el gobierno de Clinton solicitó 14 600 millones para 1996. Véase el *National Drug Control Strategy: Executive Summary* (1995), p. 40. De acuerdo con algunos estudios, los gobiernos locales y estatales gastaron aún más que el gobierno federal en esfuerzos antidrogas. Peter Reuter, por ejemplo, argumenta que en 1990, mientras el presupuesto del gobierno federal fue de 9 300 millones de

dólares, los gastos locales y estatales ascendieron a 18 000 millones. Véase Peter Reuter, "Hawks Ascendant: The Punitive Trend of American Drug Policy", *Daedalus* 121 (1992). Para 1999 el gobierno de Clinton ha solicitado al Congreso que apruebe un presupuesto de 18 700 millones de dólares.

⁹La mayoría de las discusiones sobre las drogas eluden el hecho de que la mayor parte de las divisas generadas por este negocio permanece en los países consumidores. Las estimaciones realistas más altas indican que los carteles colombianos repatriara menos de 25% de sus ingresos (véase, por ejemplo, a Francisco Thoumi, "El país trabado", *Dinero* [Bogotá, Colombia], marzo de 1995, p. 28. Véase también Stares, *Global Habit, op. cit.*, p. 84). Esto no debería sorprender a nadie. Las economías latinoamericanas no son estables, ni sus sistemas bancarios tan confiables o discretos, como lo son los refugios de lavado de dinero, que incluyen a Aruba, las Islas Caimán, Liechtenstein, Chipre, Hong Kong, Luxemburgo y los Estados Unidos. A principios de los años ochenta, mientras estaba apaleado por la crisis de la deuda en Latinoamérica, el sistema bancario en la Florida se opuso a las regulaciones federales contra el lavado de dinero. No es necesario decir que los Estados Unidos continúan siendo importantes en el negocio de lavado, no obstante las regulaciones. Véase a Stares en *Global Habit, op. cit.*, pp. 57-60.

¹⁰En una nota personal al entonces fiscal general de la nación, Gustavo de Greiff, el presidente Gaviria estimó el ingreso de moneda proveniente de las drogas en alrededor de 7 000 millones de dólares en 1992. Ésta es con mucho la estimación más alta y no parece estar apoyada por otros estudios. Thoumi se refiere a 2 000 millones de dólares en 1994 (*Narcotráfico*, p. 208). Andrés O'Byrne y Mauricio Reina estiman esta cantidad entre 3 800 y 4 400 millones de dólares para 1991, mientras que Urrutia y Pontón la calculan en 951 millones de dólares para el mismo año. Véase a O'Byrne y Reina, "Flujos de capital y diferencial de intereses en Colombia", y a Urrutia y Pontón, "Entrada de capitales, diferenciales de interés y narcotráfico", ambos artículos publicados en Mauricio Cárdenas y Luis Jorge Garay (comps.), *Macroeconomía de los flujos de capital en Colombia y América Latina* (Tercer Mundo Editores/Fedesarrollo/Fescol, Bogotá, 1993). Véase también Tokatlián, "Col-E.U."

corruptor de las fortunas nuevas e ilegales, de los efectos perturbadores sobre las pautas tradicionales de comportamiento social, o de sus efectos en la ética del trabajo y en las aspiraciones al éxito.¹¹ La cuestión es si los países productores se han beneficiado económicamente de manera que sus sufrimientos, resultantes de la guerra contra las drogas, son equitativos; se argumenta que los países productores han ganado tanto, como consecuencia de este negocio, que el balance entre beneficios y cargas deja un saldo a su favor.

¿Pero son tan grandes los beneficios económicos? Los 4000 a 10000 millones de dólares recibidos por Colombia provenientes del comercio ilícito de las drogas representan entre ¡50% y 130% de las exportaciones *legales* del país! Pero es obvio que el hecho de que este incremento se deba a una actividad ilegal constituye una diferencia importante. Primero, la afluencia de divisas más que estimular la economía la puede desestimular; una acumulación grande de reservas en moneda dura obliga al gobierno o a reducir los gastos o a expandir la base monetaria: lo primero disminuye la demanda agregada, lo último genera inflación. En cualquiera de estos dos casos la consecuencia es la misma, una reducción en el crecimiento económico.¹² Segundo, el aumento en las reservas en moneda dura fuerza la revaluación del peso, volviendo menos competitivas a las exportaciones legales.¹³ Tercero, la poca predictibilidad de este flujo de dinero hace particularmente difícil la implantación de una política monetaria. Cuarto, el capital ilegal crea una demanda por bienes de lujo, la mayoría de los cuales no se producen en el país.¹⁴ Quinto, este capital crea presiones especulativas, especialmente en el mercado de bienes raíces, empeorando la escasez crónica de viviendas. Por último, el negocio de las drogas ha dado lugar a una reforma agraria a la inversa: tierras que habían sido distribuidas por el gobierno a los campesinos

durante los años setenta, han sido recompradas por los narcotraficantes.¹⁵

En consecuencia, podría argumentarse que los ingresos de la droga no deberían siquiera contarse como beneficios. En el peor de los casos, uno puede decir justificadamente que el asunto de los beneficios económicos es más difícil de lo que pudiera pensarse a primera vista. Las dificultades en el cálculo de beneficios y cargas, y especialmente en la comparación de los beneficios y las cargas disfrutados o sufridos por los diferentes países, hacen que este argumento no pueda decidirse. Por esto pienso que esta explicación y justificación del reclamo de que la política antinarcóticos estadounidense es injusta con los países productores no va muy lejos.

LA JUSTICIA PROCEDIMENTAL

No debería sorprender que la complicada cuestión de la justicia transnacional no pueda ser resuelta por medio de una concepción ordinaria de equidad. En esta sección quisiera dar un enfoque diferente al asunto. En vez de abordarlo desde la perspectiva de la justicia distributiva, lo trataré desde el punto de vista de la legitimidad democrática. El problema, por supuesto, es que la democracia usualmente se ha aplicado en el contexto de los estados-nación soberanos. Pero el problema internacional de las drogas genera una interesante cuestión acerca del significado de la soberanía y la autodeterminación en un mundo cada vez más interdependiente. Los conceptos de soberanía y de legitimidad democrática conducen a la idea de que en tanto un país respete los procedimientos democráticos puede aprobar cualquier ley considerada apropiada por su pueblo para regular la interacción social dentro de sus fronteras. Naturalmente, esto no autoriza a ningún país a imponer su legislación más allá de sus límites territoriales. Dejando de lado el hecho de que en medio de la guerra contra las drogas

¹¹Para un estudio del devastador impacto del negocio de las drogas sobre el tejido social en los barrios económicamente pobres de Medellín y sobre la estructura del carácter de los jóvenes en esas áreas, véase Alonso Salazar J., *No nacimos pa 'semilla* (CINEP, Bogotá, 1990).

¹²De hecho, la economía colombiana creció a un ritmo significativamente más alto en el periodo que precedió al *boom* del negocio de la cocaína (Thoumi, *Narcotráfico*, pp. 54-58, 255, 257, 260). La otra manera de manejar el problema de crecientes reservas internacionales de moneda es incrementando las importaciones. Pero esto tampoco ayuda al crecimiento económico.

¹³"La economía después del cartel", *Portafolio* (Bogotá, Colombia), 18 de diciembre de 1996, p. 21.

¹⁴Thoumi, *Narcotráfico*, p. 250.

¹⁵Véase *Colombia's Commitment concerning the World Drug Problem: National Plan* (National Narcotics Council, Bogotá, 1995), pp. 38-42 (en adelante citado como *National Plan*). Véase también Thoumi, *Narcotráfico*, p. 248, y para un estudio más detallado sobre los efectos del dinero de la droga sobre la propiedad de la tierra en Colombia, véase Alejandro Reyes Posada, "Compra de tierras por narcotraficantes", en Francisco Thoumi *et al.*, (comps.). *Drogas ilícitas en Colombia: Su impacto económico, político y social*, (Ariel, Bogotá, 1997).

los Estados Unidos han impuesto su política preferida, algunas veces por medio de una abierta exhibición de fuerza,¹⁶ y otras veces por métodos más sutiles pero igualmente efectivos,¹⁷ deseo tratar aquí un caso filosóficamente más interesante. Después de todo, el caso de la imposición de una política particular por medio de la fuerza no genera complicaciones filosóficas especiales; la coacción internacional es censurable, y este juicio puede hacerse con referencia a la noción clásica de la soberanía nacional. Parte del descontento de Latinoamérica con los Estados Unidos está causado por casos de abierta imposición, pero sólo en parte; el resto del descontento es más profundo. Aun en ausencia de una presión, abierta o encubierta, el problema de las drogas da lugar a la pregunta siguiente: ¿están los legisladores y políticos bajo la obligación moral de considerar, como parte de la deliberación acerca de la legitimidad de sus propuestas, las consecuencias que pueden tener las medidas que propongan, más allá de las fronteras del país al cual sirven? Argumentaré que la aseveración de que la política antidrogas de los Estados Unidos es injusta para los países latinoamericanos puede fundamentarse mejor al responder de manera afirmativa esta

¹⁶Una intervención militar relacionada con las drogas tuvo lugar en Panamá, ha tenido lugar en Bolivia y en menor escala en Perú y Colombia -en otras palabras, en casi todos los países productores de Latinoamérica-. La invasión de los Estados Unidos a Panamá se justificó en parte como un operativo contra las drogas. Después de la invasión, barcos estadounidenses comenzaron una operación de "patrullaje" en aguas colombianas, operación que amenazó con convertirse en bloqueo a principios de 1990. La crisis se desactivó después de protestas enérgicas por parte del gobierno colombiano. Esto, sin embargo, no terminó con la participación militar de los Estados Unidos en Colombia; marinos estadounidenses participaron en maniobras "cívicas" en el departamento del Valle en Colombia, cuya capital es Cali, en 1992. Los militares de los Estados Unidos han participado en operaciones antidrogas en Bolivia por lo menos desde 1986. Véase Jaime Malamud-Goti, *Smoke and Mirrors: The Paradox of the Drug Wars* (Westview Press, Boulder; 1992). Los militares de los Estados Unidos son parte del comando y asesoran las operaciones antidrogas en el Alto Huallaga, en Perú, hasta el presente.

¹⁷Cada año, los Estados Unidos evalúan el desempeño de otros países en la guerra contra las drogas y los "certifican" o "descertifican" como socios confiables en esta guerra. El último informe pasa revista al desempeño de 144 países (el desempeño de los Estados Unidos no se evalúa). El informe anual, publicado por el Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, del Departamento de Estado, se titula *International Narcotics Control Strategy Report*. Este mecanismo sirve más que para propósitos informativos; la ley permite a las administraciones estadounidenses que se tomen medidas contra los países descertificados; estas medidas, pueden incluir la suspensión de toda ayuda monetaria y de otra clase, la eliminación de beneficios comerciales, la imposición de barreras aduanales y, lo que es más importante, obstaculiza el acceso a créditos internacionales mediante el voto negativo

pregunta. Expresadas simplemente, las nociones de legitimidad democrática y de soberanía nacional ("interés nacional") son guías insuficientes para la solución de problemas que tienen alcance transnacional. Argumentaré que si uno pretende preservar una noción significativa de legitimidad democrática, debe hacer más flexible la noción de soberanía nacional. La llamada guerra contra las drogas suministra un caso triste pero claro en apoyo de mi posición.

A primera vista, éste parece ser un caso difícil de argumentar. El pueblo estadounidense, como recientemente nos lo ha recordado Newt Gingrich, se opone a la legalización de las drogas.¹⁸ La legislatura federal simplemente ha seguido el ejemplo aprobando miríadas de leyes antidrogas. Aceptando que estas leyes han sido aprobadas mediante procedimientos aceptables y luego de una discusión verdaderamente abierta, parecen ser perfectamente legítimas.¹⁹

Pero, desde el punto de vista de los países productores de drogas, el asunto no es tan simple; la legislación estadounidense tiene un profundo impacto en ellos. Es un hecho que sin el mercado estadounidense el negocio internacional de las drogas achicaría considerablemente. La manera

de los Estados Unidos en las agencias financieras internacionales, en donde el voto estadounidense es casi decisivo. Respecto a esto último, la ley expresa: El Secretario del Tesoro deberá instruir al director ejecutivo al los Estados Unidos en cada banco de desarrollo, que vote, en o después del 1 de marzo de cada año, contra cualquier préstamo u otra utilización de fondos de la respectiva institución, a favor de cualquier país productor importante de drogas ilícitas o de cualquier país de tránsito importante de drogas, excepto en lo previsto en la subsección (b) de esta sección. Para los propósitos de este párrafo, el término "banco multilateral de desarrollo" significa el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo [a.k.a., el Banco Mundial], la Asociación Internacional de Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo [22 U.S. C., sec. 2291k (a) (2)].

¹⁸De hecho, Gingrich está tan seguro de la oposición estadounidense a la legalización, que ha propuesto un referéndum nacional sobre la materia, asegurando a los reporteros que "el voto será de un 80 por ciento contra la legalización". Véase, por ejemplo, "Gingrich Wants Referendum on Drug Legalization Issue", *Buffalo News*, 15 de Julio de 1995, p. 4A.

¹⁹Esta suposición puede ser cuestionada dadas las distorsiones que usualmente acompañan a los debates sobre la naturaleza y las consecuencias del consumo de drogas. Véase Erich Goode, "The American Drug Panic of the 1980's: Social Construction, or Objective Threat?", *International Journal of Addictions* 25 (1990); Dickson McGaw, "Governing Metaphors: The War on Drugs" *American Journal of Semiotics* 8 (1991): 53-74. Véase también Steven Wisotsky, "Not Thinking Like a Lawyer: The Case of Drugs in the Courts", *Notre Dame Journal of Law, Ethics and Public Policy* 5 (1991): 651-692, para un relato sobre las imágenes (caricaturas) del consumo de drogas que han influido en las decisiones judiciales.

como los Estados Unidos manejan su problema con las drogas determina, en gran parte, lo que sucede en los países productores. Dado este hecho, sería poco sincero por parte de los estadounidenses afirmar que cualquier cosa que hagan en relación con ese problema es un asunto sólo de ellos.

Pero, ¿no tienen los Estados Unidos el derecho de decidir lo que sus ciudadanos pueden o no hacer de acuerdo con sus leyes? Ciertamente sí. Pero los ciudadanos estadounidenses no son libres para determinar la suerte de los ciudadanos de otros países que se encuentren más allá de sus fronteras. Y esto es precisamente lo que están haciendo al aprobar una legislación que penaliza una actividad que las leyes han sido incapaces de impedir, pero que ha tenido tremendas consecuencias en otros países. La legislación de los Estados Unidos, en cuya articulación y aprobación los latinoamericanos no tienen absolutamente ninguna representación, modela en forma espectacular la vida en la mayoría de los países productores, inclusive cuando no ha habido ninguna interferencia "diplomática". Desde una perspectiva latinoamericana, lo que es infortunado es la conjunción de, por una parte, millones de consumidores dispuestos a pagar el precio que sea necesario para traer drogas desde los países productores hasta los Estados Unidos y, por otra, una serie de leyes que crean un incentivo económico para que esas drogas se produzcan, incentivo significativamente mayor al de la producción de otros bienes. La sola creación, por medio de leyes, de un inmenso mercado de narcóticos, en el cual las ganancias son más altas que las de un negocio legítimo, distorsiona la gama de las decisiones disponibles para los individuos tanto en los Estados Unidos como en los países extranjeros.²⁰

Entonces, el reclamo de la injusticia de la política estadounidense sobre las drogas puede enmarcarse en los siguientes términos: inclusive si los Estados Unidos no forzaran a los demás países a adoptar determinada política en materia de drogas, el enorme tamaño de su mercado y la magnitud de los incentivos económicos a que ha dado lugar tendrían un impacto tan grande en aquellos países que, política, económica y moralmente hablando, no podría sostenerse que las leyes contra las drogas fueran una simple

cuestión de soberanía nacional, para ser decidida solamente por los ciudadanos estadounidenses, sin tener en cuenta cómo otros pueden ser afectados por sus decisiones. Yo arguyo que el sentimiento de injusticia que despierta la política antidrogas de los Estados Unidos se deriva de la intuición de que hay una obligación moral, que pesa en particular sobre los legisladores, que les exige evaluar el impacto de sus actos en términos que van más allá de consideraciones de conveniencia nacional.

LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA Y LOS ASUNTOS TRANSNACIONALES

El desafío, por supuesto, consiste en articular y justificar esta idea de que la legitimidad de las leyes depende de sus consecuencias sobre aquellos que se vean afectados sustancialmente por ellas, no sólo dentro de los límites nacionales, sino dondequiera que los afectados residan. Es precisamente acerca del concepto de soberanía, y más exactamente, acerca de la relación entre soberanía y legitimidad democrática, como pretendo elaborar mi explicación y justificación de la afirmación sobre la injusticia de la política antidrogas de los Estados Unidos. Haré uso de la reconstrucción de Habermas sobre la legitimidad democrática para argüir que, dada la relación que Habermas propone entre legitimidad y moralidad, el concepto de legislación legítima debe incluir el punto de vista de todos los afectados con esa legislación.²¹

Mi argumento no pretende suministrar una presentación detallada de la posición de Habermas. El siguiente bosquejo será suficiente. Para Habermas, las normas morales y legales se complementan entre sí: la teoría moral contemporánea comete un error al pretender explicar la normatividad unilateralmente, como si las únicas normas disponibles para el sujeto que se pregunta ¿qué debo hacer ahora? fueran normas morales. De hecho, siempre nos encontraremos en contextos en los cuales, además de normas morales, las normas pragmáticas y legales forman parte del entorno dentro del cual decidimos la acción que debemos ejecutar.

Adoptando un punto de partida funcional, el reconocimiento de nuestro involucramiento en este contexto normativo complejo es ventajoso, porque entonces es posible recurrir a las normas legales para compensar tres de déficit que afectan a las

²⁰Esta es una parte importante de mi argumento: con la generación de estas ganancias extraordinariamente altas, el papel de la legislación antidroga nos ayuda a localizar responsabilidades. El gobierno de los Estados Unidos no puede ser responsabilizado por las preferencias de consumo de sus ciudadanos, pero sí puede ser responsabilizado por los actos de sus legisladores. En este caso, los actos de los legisladores han sido la causa de grandes distorsiones en los mercados, que dan lugar a incentivos económicos virtualmente irresistibles: basados en los precios de 1994, "un kilo de hojas de cocaína sale del Perú costando 250 dólares; pasa por Colombia costando 2 000 dólares y cuesta en Miami 19 000 dólares, en Chicago 31 000

dólares y se vende al detalle en esa ciudad en 198 000 dólares" (*National Plan*, p. 40). Volveré más tarde sobre este punto.

²¹Dicho esto, debe anotarse que el mismo Habermas no siempre es claro acerca del hecho de que esta comunidad relevante algunas veces rebasa las fronteras nacionales. En este ensayo me baso especialmente en la obra de Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms*, trad. William Rehg (MIT Press, Cambridge, 1996), p. 65. (De aquí en adelante citada como *Facts and Norms*.)

clases de déficit que afectan a las normas morales.²² a) la moral sobrecarga al actor cognitivamente, pretendiendo que juzgue por sí sólo acerca de lo que debe hacer en circunstancias concretas, mientras que solamente le ofrece principios indeterminados y en muchos casos contradictorios entre sí; b) la moral sobrecarga al individuo desde un punto de vista motivacional, porque aun si logra un discernimiento correcto acerca del curso de acción moralmente deseable, la moral postradicional ha perdido la conexión con las estructuras motivacionales presentes en las formas tradicionales de vida. Mientras en la moral tradicional la razón para una acción suministra no solamente discernimiento sino también motivación, después del rompimiento de la cosmovisión tradicional, el tener discernimiento no equivale a tener motivación para actuar de la manera apropiada. Peor todavía, la moral universalista suministra discernimiento sólo suponiendo la obediencia generalizada. Los individuos, que por regla general no son tontos, comprenden el carácter contrafáctico de esta suposición y, por consiguiente, quedan con muy poca motivación para cumplir con los dictados morales; c) finalmente, la moral es deficiente también desde un punto de vista organizativo, porque mientras puede decirnos cuáles son nuestros deberes, no nos dice necesariamente cómo se supone que cumplamos con nuestras responsabilidades, sobre todo en el caso de deberes complejos. Así, por ejemplo, el deber de no dejar que alguien muera de hambre no nos dice nada acerca de cómo montar campañas efectivas contra el hambre.

En suma, la moral universalista no siempre nos dice cómo actuar, no siempre nos suministra motivaciones suficientemente fuertes y no siempre nos ayuda a coordinar efectivamente nuestras acciones. Sin embargo, la sociedad necesita mecanismos de coordinación de acciones. La ley compensa estas deficiencias a) exponiendo en detalle normas pertinentes, procedimientos de decisión y estándares de competencia; b) revisando los cálculos de pérdidas y ganancias mediante la penalización de ciertas clases de acciones; y c) estableciendo criterios organizativos que suministran un grado de eficiencia a nuestros intentos de cumplir con tareas sociales complejas.²³

El análisis de Habermas sobre la complementariedad funcional entre la ley y la moral, interesante y oportuno como es, no dice

nada acerca de la validez de las normas morales ni sobre la legitimidad de las leyes y, por consiguiente, suministra muy pocas pistas sobre cómo proceder respecto a casos concretos como el de las drogas. Si esta reconstrucción teórica de la relación entre moral y ley ha de ser útil para articular un punto de vista político-moral que pueda justificar la afirmación de que la política antidrogas de los Estados Unidos es injusta, la relación entre moral y ley habrá que ser examinada desde un punto de vista que vaya más allá de consideraciones funcionales. La relación entre validez moral y legitimidad legal es precisamente la que me ayudará a establecer mi punto, porque en tanto que la moral sea entendida en términos universalistas, y en tanto que la legitimidad esté ligada a la moralidad, esta relación introduce un requisito universalista en la formación de la ley que claramente no se cumple en el caso de las leyes sobre las drogas. En esencia, la posición de Habermas es que dado un mundo postradicional, en el cual las justificaciones metafísicas o religiosas de la moral y de la ley no son ya suficientes, uno todavía puede hacer uso de las nociones de justificación, en un sentido universalista, mediante la reconstrucción de la noción de validez en términos de aceptabilidad discursiva. De acuerdo con esta posición, podemos prescindir de justificaciones metafísicas y religiosas porque las presuposiciones que los hablantes inevitablemente hacen al usar un lenguaje para llegar a un entendimiento, especialmente aquellas presuposiciones que tienen que ver con la apertura del diálogo y la simetría de los participantes, constituyen una de las premisas en la deducción de un principio de validez universal, de acuerdo con el cual "sólo son válidas aquellas normas de acción con las cuales los posibles afectados pueden estar de acuerdo como participantes en discursos racionales."²⁴

Este principio, que suministra un entendimiento abstracto de la validez en general, no discrimina aún entre normas de acciones legales y morales. Sin embargo, puede ser precisado para ambas, dando lugar a dos principios distintos: uno de validez moral y el otro de legitimidad democrática. El principio de validez moral dice que toda norma de acción válida tiene que cumplir con la condición de que "todos los afectados puedan aceptar las consecuencias y los intereses de todos

²²Habermas, *Facts and Norms*, op. cit., pp. 104-118.

²³*Ibid.* pp. 114 y ss.

²⁴*Ibid.*, p. 107.

efectos secundarios previstos que su cumplimiento general tendrá para la satisfacción de los intereses de todos (y estas consecuencias e intereses son preferidos sobre las posibilidades alternativas de regulación).²⁵ El principio de legitimidad democrática dice que sólo pueden considerarse legítimas aquellas normas judiciales que ganen el asentimiento (*Zustimmung*) de todos los ciudadanos en un proceso discursivo de formación de la ley que esté en sí mismo legalmente constituido.²⁶

El origen común de los principios de validez moral y de legitimidad legal no implica, sin embargo, la identidad entre moralidad y legalidad. De hecho, hay por lo menos tres diferencias importantes entre ellas:

1. Mientras que la moral y la ley constituyen sistemas de *conocimiento* de alguna clase, la ley constituye además un sistema de *acción* que tiene a su disposición la fuerza coercitiva del Estado.²⁷

2. Los tipos de razones que deciden un debate moral y uno legal son diferentes en cada caso. Mientras que la moralidad requiere discursos en los cuales el consenso racional depende de la aceptabilidad de las mismas razones por todos los participantes, los debates legales están invadidos por razones de diversas clases, incluyendo consideraciones pragmáticas, éticas y morales; por consiguiente, no es necesario que se converja sobre las mismas razones como sí debe suceder al final de una discusión moral.²⁸ Por esto precisamente las leyes, en general, no declaran cuál es la razón por la que deben ser obedecidas. Más bien, las leyes permiten su aceptación por una variedad de fundamentos; cuál sea el de mayor valor es asunto que se deja a la decisión de cada ciudadano.²⁹

3. Los grupos pertinentes para los debates morales y legales son diferentes: un entendimiento universalista de la moral hace que la humanidad como un todo constituya la comunidad pertinente para el debate moral. Siguiendo a Kant, podemos decir que lo que caracteriza a una norma moral es que ella da lugar a un reclamo de validez universal, y por ello difiere tanto de las discusiones pragmáticas, la validez de cuyas conclusiones (los "imperativos técnicos" de Kant) depende de

compartir fines particulares, así como de los discursos éticos, cuyos reclamos (los "consejos de prudencia" de Kant) son válidos sólo para los miembros de una comunidad de ciudadanos que comparten una tradición y sus evaluaciones firmes.³⁰ Como los asuntos legales no recurren sólo a razones morales sino que envuelven consideraciones acerca de medios y fines, así como sobre la identidad colectiva de una comunidad de ciudadanos, el grupo pertinente no parece comprender a toda la humanidad, sino a un grupo más restringido.³¹ Este grupo pertinente para el propósito de la elaboración democrática de la ley tradicionalmente se ha definido en términos territoriales, de las fronteras del Estado. Habermas sigue la tradición:

Al contrario de las reglas morales, las reglas legales no normalizan las posibles interacciones entre sujetos racionalmente competentes en general, sino los contextos de interacción de una sociedad concreta. Esto se deriva simplemente del concepto de la positividad de la ley; es decir, de la facticidad de elaborar y de hacer cumplir la ley. Las normas legales se remontan a las decisiones de un legislador histórico, ellas se refieren a una área geográficamente delimitada y a una colectividad socialmente delimitada de coasociados legales, y en consecuencia, a una esfera especial de validez.³²

Ciertamente, es importante reconocer la posibilidad de resolver asuntos legales en una comunidad que no abarca a la humanidad como un todo, porque permite a grupos particulares incorporar su sentido de identidad en la estructura legal, lo que a su vez puede fortalecer tanto a la ética como a la ley; la ética, entendida en el sentido de un *ethos* particular, una concepción concreta y tradicional de la vida buena compartida dentro de una comunidad dada, puede ser fortalecida si se da fuerza legal a por lo menos algunas de sus características. Por otra parte, la ley, en la medida en que es vista como íntimamente conectada con la noción compartida de lo bueno, recibirá por este mismo hecho una medida de legitimidad.

²⁵ Jürgen Habermas, "Discourse Ethics: Notes on a Program of Philosophical Justification", en *Moral Consciousness and Communicative Actions*, trad. Christian Lenhardt y Shiery Weber Nicholsen (MIT Press, Cambridge, 1990), p. 65.

²⁶ Habermas, *Facts and Norms*, op. cit., p. 110.

²⁷ *Ibid.*, pp. 106yss. y 114yss.

²⁸ Habermas distingue entre ética y moralidad argumentando que mientras la ética se dirige a responder la pregunta ¿qué debo o debemos hacer? con fundamento en consideraciones de identidad personal o colectiva, la moral interpreta la pregunta como una que debe ser contestada con fundamento en consideraciones de justicia o de derechos. Más adelante trato sobre esta distinción. Cf. Jürgen Habermas, "On the Pragmatic, the Ethical and the Moral Employments of Practical Reason", en *Justification and Application*, trad. C. Cronin (MIT Press, Cambridge, 1993).

²⁹ Habermas, *Facts and Norms*, op. cit., pp. 112, 117.

³⁰ *Ibid.*, pp. 153 y ss., 160 y ss. (véase Immanuel Kant, *Groundwork for the Metaphysics of Morals*, AK VI: 415, 416).

³¹ Por ejemplo, las regulaciones del tráfico no envuelven consideraciones de moralidad sino más bien de conveniencia. Las leyes relativas a la educación, especialmente al empleo de una lengua en particular, invocan no sólo consideraciones de conveniencia, sino también razones de identidad comunitaria (aun cuando también podrían implicar asuntos de derechos).

³² Habermas, *Facts and Norms*, op. cit., p. 124.

Sin embargo, el problema es que la definición territorial de la comunidad pertinente para la elaboración de la ley democrática es deplorablemente inadecuada. Y la crisis internacional de las drogas subraya este hecho. Dada la escasez de evidencia fáctica en apoyo de la política sobre drogas de los Estados Unidos, uno tiene derecho de concluir que esa legislación reposa más en consideraciones éticas, que tienen que ver con la imagen que de sí misma tiene la sociedad estadounidense o con el ideal de moderación --un ideal desmentido sistemáticamente en muchas otras formas, incluyendo su consumismo- o con su desconfianza hacia las actividades y emociones extáticas - desconfianza que parece que pierde su fuerza cuando se trata de otras actividades y sustancias, como su pasión por los deportes y el consumo del alcohol durante esos eventos.

Por supuesto, es cierto que la elaboración de la ley no tiene lugar sólo con fundamento en consideraciones morales, sino que incluye consideraciones pragmáticas y éticas. Pero si esto no ha de conducir a la destrucción de la moral, debe reconocerse que las consideraciones morales deben tener prioridad sobre cualesquiera otras. Es decir, los legisladores están en libertad de formular la ley sobre la base de razones pragmáticas y éticas con tal de que esas leyes no contradigan normas morales, y estas normas morales, como se ha explicado, no se derivan únicamente de la comunidad a la cual sirven, sino también de la comunidad afectada por la legislación propuesta. En el caso que me ocupa, suponiendo que exista un consenso dentro de los Estados Unidos acerca de la política de penalización de las drogas y, suponiendo la legitimidad procedimental de esa legislación, los Estados Unidos tendrían derecho a consagrarla sólo bajo la condición de que sus leyes no dieran lugar a situaciones que violaran sustancialmente los derechos de otros pueblos. Pero se puede argumentar que esta condición no se cumple. La penalización de las drogas, aun si se aplica benignamente, sin coacción internacional, contribuye al establecimiento y al mantenimiento de un mercado ilegal que a su turno tiene las consecuencias sociales y económicas que conocemos tan bien.

El reconocimiento de que la elaboración de la ley puede y debe incluir consideraciones éticas y pragmáticas no debe contradecir la prioridad de la moral. Si es cierto que los principios de moralidad y legitimidad son simplemente dos articulaciones del mismo principio abstracto de validez discursiva que subsiste en un mundo postradicional, esto introduce un impulso universalista en la elaboración de leyes legítimas. Si la noción de legitimidad de la ley resulta de un entendimiento abstracto de la validez que es universal en su alcance, un concepto de la legitimidad fundado en un ámbito

territorial sólo se justifica en aquellos casos en los cuales pueda suponerse con certeza que la legislación tendrá un impacto insignificante sobre los derechos de personas que se encuentren más allá de las fronteras de la nación que expide dicha legislación. La mayoría de las leyes cumplen esta situación.

Pero hay casos, y las drogas es uno de ellos, en los cuales las consideraciones pragmáticas, éticas y morales pueden estar en conflicto entre sí. En tales casos, ponerse del lado de las consideraciones pragmáticas o éticas conlleva un alto precio: la renuncia al reclamo de validez moral, y en consecuencia, de la legitimidad democrática. Habermas explica así la compleja relación entre el concepto de legitimidad y las razones éticas y morales:

Por su misma estructura las leyes están determinadas por la cuestión acerca de cuáles son las normas que los ciudadanos quieren adoptar para regir su vida en común. Con seguridad, los discursos que apuntan a lograr una autocomprensión - discursos en los cuales los participantes desean tener un entendimiento claro de sí mismos como miembros de una nación específica, como miembros de un grupo o de un Estado, como habitantes de una región, etc., en los cuales desean determinar las tradiciones que ellos continuarán; [...] en síntesis, los discursos en los cuales ellos desean dejar en claro la clase de sociedad dentro de la cual desean vivir- son también una parte importante de la política. Pero estas cuestiones están subordinadas a las cuestiones morales y están conectadas con cuestiones pragmáticas. Las cuestiones morales en el sentido estrecho de la tradición kantiana son cuestiones de justicia. La cuestión que tiene prioridad en la política legislativa concierne a cómo una materia puede ser regulada en el interés igual de todos. La elaboración de normas es primordialmente un asunto de justicia que está medido por principios que expresan lo que es igualmente bueno para todos. Y al contrario de las cuestiones éticas, las cuestiones de justicia no están relacionadas desde un principio con una comunidad específica y su forma de vida. La ley consagrada políticamente para una comunidad concreta, para ser legítima, debe por lo menos ser compatible con principios morales que tienen validez universal más allá de esa comunidad legal.³³

³³ Jürgen Habermas, "Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe", en *Praxis International* 12, 1992, págs. 7-8. el destacado es mío.

Cuando los países renuncian el reclamo de validez moral para sus leyes al fundarlas en consideraciones de conveniencia o en consideraciones éticas, el sentimiento de injusticia por parte de quienes tienen que sufrir las consecuencias de esa política se justifica por completo. Esto, creo yo, es el fundamento para la afirmación de que la política estadounidense sobre las drogas es injusta.

Se impone una aclaración final. No he pretendido derivar una política particular respecto a las drogas de un entendimiento acerca de la relación entre la validez moral y la legitimidad legal. No pienso que tal conclusión rápida sea posible. Tampoco se desprende de estas premisas abstractas ni un argumento a favor de la legalización ni uno a favor de la penalización. Lo que se sigue de estas premisas es alguna guía para los legisladores: un entendimiento universalista de la moral, junto con la relación entre moral y ley que he analizado aquí, impone a los legisladores la obligación de pensar acerca de la legitimidad de sus propuestas en términos de la aceptabilidad racional de las leyes que propongan por parte de los afectados por ellas, inclusive si éstos viven más allá de las fronteras nacionales.

Tres políticas moralmente defendibles

Ahora, en la medida en que uno de los propósitos de una teoría política sea el diseñar y justificar instituciones para que la vida en sociedades justas no dependa exclusivamente de la buena voluntad de sus líderes, el argumento expuesto antes, hablando estrictamente, requiere la formación de un orden mundial cosmopolita. Tal orden mundial ha sido promovido por Kant, y más recientemente por Thomas Pogge y David Held. Las propuestas de estos autores no demandan el remplazo del sistema de naciones-estados por un poder soberano único sino más bien, en palabras de Pogge, por "un esquema de multicapas en el cual la autoridad política última está dispersada verticalmente."³⁴ David Held, quien ha elaborado la noción de un orden democrático cosmopolita, argumenta que dentro de él "la gente gozará [...] de ciudadanías múltiples --participación política en las diversas comunidades políticas que lo afecten significativamente. Las personas serán ciudadanas de sus comunidades políticas más inmediatas y de

³⁴ Thomas Pogge, "Kant's Vision, Europe, and a Global Perspective" (manuscrito no publicado, 1995), p. 6. (Versión en español publicada con el título "Europa y una federación global: la visión de Kant", en Vincent Martínez Guzmán [comp.], *Kant: la paz perpetua doscientos años después* [NAU Libres, Valencia, 1997], pp. 161-171). Véase también Pogge, "Cosmopolitanism and Sovereignty", *Ethics* 103 (1992): 48-75.

sistemas regionales y globales más amplios que tengan un impacto en sus vidas."³⁵

Este orden cosmopolita operaría con base en la vieja pero actual idea truncada de que la validez de los actos legislativos depende de su aceptación por todos los afectados por ellos, dondequiera que se encuentren. Entonces, la participación política se ganaría no en virtud de una membresía territorial, sino de estar bajo la influencia de problemas particulares y de leyes aprobadas para enfrentarlos. Esto daría lugar a muchas clases de comunidades que tratarían asuntos locales, nacionales y globales, y requeriría la formación de "foros o cortes transfronterizos" encargados de decidir "cuándo y cómo debe ser examinada y resuelta una cuestión pública de interés significativo."³⁶ Como el punto consiste en dar representación política a quienes sean afectados por las leyes --y no a otros--, estos foros o cortes podrían usar tres pruebas para guiar los asuntos políticos a los diferentes niveles de gobierno:

*La prueba de la extensión examina la gama de personas dentro y a través de territorios delimitados que son afectadas significativamente por un problema colectivo y una cuestión política. La prueba de la intensidad valora el grado en que la última afecta a un grupo de personas y, por consiguiente, el grado en que se justifica una intervención nacional, regional o global, o de otro tipo. La tercera prueba, la valoración de la eficiencia comparativa, se preocupa por suministrar medios para examinar si una iniciativa nacional, regional o global es necesaria, en la medida en que los objetivos que busca no puedan realizarse adecuadamente por quienes operan en niveles de toma de decisiones "más bajos."*³⁷

Es probable que bajo estas tres pruebas el asunto de las drogas calificaría para ser tratado en un nivel organizativo más alto que el que actualmente lo considera; o sea, el nivel de decisión nacional, y ocasionalmente el campo de fuerza de la actual política internacional. La ganancia de verdadera representación política en la formulación de la política que tiene el más grande impacto en el destino de los países productores

³⁵ David Held, *Democracy and the Global Order* (Stanford University Press, Stanford, 1995), p. 233.

³⁶ *Ibid.*, p. 237, n. 6.

³⁷ *Ibid.*, p. 236. Las cursivas son mías.

iría lejos en la solución de su clamor de justicia. Si este grupo más amplio escogiese una estrategia de legalización o una de penalización es una cuestión abierta, pero es casi seguro que en cualquier caso, las cargas de cualquiera de estas políticas estarían compartidas más equitativamente.

Sin embargo, puesto que es muy improbable la constitución de un orden cosmopolita, sería poco afortunado si esta fuera la única consecuencia que se derivara del argumento acerca de la relación entre validez moral y legitimidad legal. Como este argumento lleva sólo a un entendimiento de los requisitos universalistas que pesan sobre la formación de leyes legítimas, uno podría intentar construir sobre estas bases un argumento a favor de continuar penalizando las drogas, excepto que entonces esto requeriría un tipo de cooperación internacional que iría mucho más allá del "torcimiento de brazos" que ha sido característico en las relaciones entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos en materia de política de drogas. Probablemente, esta cooperación implicaría tanto la creación de una jurisdicción internacional para los crímenes relacionados con las drogas como transferencias económicas masivas (como una compensación a los países productores por colocarlos en circunstancias que dan lugar a inmensos incentivos económicos para participar en el negocio y al mismo tiempo les exige combatirlo).³⁸

En comparación con las estrategias actuales, una jurisdicción internacional parece que ofrece muchas ventajas. Primero, la aplicación de las sanciones se simplificaría significativamente. Bajo los actuales acuerdos, los tratados de extradición tienden a ser vistos como el resultado de presiones por parte de los países poderosos, como lo ilustran los recientes intentos de los Estados Unidos para que Colombia restablezca la extradición de los delincuentes de las drogas.³⁹

Segundo, la internacionalización del problema haría más fácil, en teoría, la ampliación del ámbito de la lucha, haciendo posible, por ejemplo, someter

a examen no sólo el comportamiento de los individuos sino de las corporaciones; es preciso tener en cuenta, por ejemplo, que la mayoría de los componentes químicos usados en el procesamiento de la pasta de coca no se producen en los países llamados exportadores de drogas. Bajo el actual *statu quo* legal, es casi imposible para los países latinoamericanos llevar a cabo acciones legales contra compañías que, a sabiendas, suministran esos componentes químicos. Puede concebirse que una corte internacional podría examinar materias como ésta.

Tercero, la existencia de una jurisdicción internacional haría más difícil que los gobiernos como tales se involucraran en actividades relacionadas con las drogas, porque no podrían efectuar acuerdos con sus sistemas judiciales que llevaran a la liberación o a tratamientos más benignos a favor de quienes estuvieran envueltos en el tráfico de drogas. Esto sería cierto tanto en relación con aquellos gobiernos que voluntariamente participan en esas actividades como en relación con aquellos a quienes las circunstancias fuerzan a ser blandos con las personas o grupos culpables de esos delitos.

Cuarto, una jurisdicción internacional retiraría el asunto de las drogas como factor de negociaciones sobre comercio internacional y ayudas internacionales, cuya presencia ha llevado a la comisión de abusos.⁴⁰

Quinto, es posible que una corte internacional fuera más inmune a prejuicios en el procesamiento y la condena de sospechosos que las actuales cortes en los diferentes países, cuando, como ahora sucede, los países se traban en acaloradas recriminaciones, acusándose unos a otros por el azote de las drogas, y la amargura pública expresada por los políticos conlleva el peligro de infectar las instituciones públicas, incluidas las mismas cortes. La ciudadanía de un acusado puede determinar la agresividad con que un fiscal acuse al sospechoso, el cuidado con que una corte revise la cantidad, y la legalidad de las pruebas

³⁸ Los Estados Unidos otorgaron a Colombia aproximadamente 100 millones de dólares en 1994 y 1995 como ayuda en la lucha contra las drogas. En el mismo periodo, el gobierno colombiano gastó más de 1 750 millones de dólares en la misma lucha (*National Plan*, p. 58). Luis J. Orjuela argumenta que los costos de la guerra contra las drogas forzaron al gobierno colombiano a recortar las inversiones sociales en 17% entre 1984 y 1989. Véase su "Narcotráfico y política en la década de los ochentas: entre represión y diálogo", en Carlos G. Arrieta, Luis J. Orjuela, Eduardo Sarmiento y Juan Gabriel Tokatlán (comps.), *Narcotráfico en Colombia* (Uniandes/Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1990).

³⁹ La Constitución colombiana de 1991 prohibió la extradición de nacionales colombianos. Los Estados Unidos

están involucrados en una intensa campaña para que se modifique la Constitución. Véase "E.U. aprieta las tuercas", *Semana* (Bogotá, Colombia), núm. 739,2-9 de julio de 1996, en donde se detallan las condiciones que los Estados Unidos imponen a Colombia bajo la amenaza de sanciones económicas. La lista de condiciones incluye la extradición. Es irónico que cuando el aparato de aplicación de la ley en Colombia tiene algo que mostrar por sus esfuerzos, que han llevado a prisión o a la eliminación de los líderes de los carteles de Medellín y Cali -lo que ha tenido poco impacto en el flujo de las drogas-, voces tanto en Colombia como en los Estados Unidos piden que se restablezca la extradición.

⁴⁰ Recuérdese el alcance del 22 U. S. C., sect. 2291k. Véase la nota 17.

contra el sospechoso cuando considere la idea de descartar o desechar los cargos, y el grado de parcialidad contra un acusado que el juez o el jurado llevan a la sala de audiencias (no obstante el juramento de ser imparciales y de considerar al acusado inocente a menos de demostrarse su culpabilidad más allá de una duda razonable). Un tribunal internacional puede mitigar los efectos dañinos de los prejuicios apoyados por el Estado.⁴¹

Por supuesto, la creación de una corte internacional presenta tremendas dificultades. La historia del combate internacional contra las drogas escasamente da fundamento para el optimismo. A falta de un orden internacional democrático cosmopolita esa corte puede llegar a constituir una amenaza para la justicia si no forma parte de un orden democrático internacional más amplio. Primero, el hecho de que una corte internacional simplifique la aplicación de las sanciones no significa que se garantizaría su equidad. Esto resalta la importancia de la democracia cosmopolita no sólo en cuanto a la propia integración de la corte, sino tal vez, de manera más importante, en el estado previo de la elaboración de la ley internacional. Segundo, si los poderes de la corte vienen a representar o no una fuerza constructiva dependerá de cómo se empleen. Las actuales instituciones internacionales pueden ser culpadas más por su falta de voluntad de tratar casos iguales de manera igual que por no tener ni el marco legal para ser efectivas ni los medios para aplicar la ley real y verdaderamente. El mismo problema puede tenerse una vez que se internacionalizara el problema de las drogas en la forma que se propone. Sin las instituciones democráticas requeridas, la comunidad internacional también puede hacer un empleo selectivo de la corte. En resumen, si la composición de la corte y especialmente la legislación que la respalda no hace otra cosa que reflejar el actual balance de poder, es claro por qué esta propuesta no sería más defendible desde un

punto de vista moral que el actual *statu quo*.⁴² En síntesis, tengo serias dudas acerca de esta propuesta. En la medida en que los países productores estén bajo la amenaza de ver suspendidas las preferencias comerciales de que gozan e interrumpido su acceso a los créditos si no se conforman con las demandas de la política estadounidense contra las drogas, no hay ninguna razón para creer que pudieran estar en posición de participar como iguales en la constitución de un tribunal internacional sobre las drogas. Dadas las dificultades asociadas a las dos propuestas mencionadas antes y considerando los dudosos fundamentos de la penalización, tal vez los Estados Unidos podrían comenzar por considerar una regulación del negocio de las drogas. Existen amplias razones pragmáticas en apoyo de este cambio, la menor de las cuales no es la probable mejoría en la salud pública que seguiría a una estrategia "medicalizadora" semejante a la practicada en Holanda.⁴³ Pero también existen razones morales para considerar este cambio. He argumentado que es manifiestamente injusto colocar a los países productores en una situación en la cual la demanda estadounidense de drogas se une a una legislación que suministra a esos países con poderosos incentivos que no tienen paralelo en ninguna otra industria y que después no sólo acusa a esos países por producir drogas, sino que les exige invertir sus recursos, tanto humanos como materiales, en combatir la producción de esas mismas drogas. En la actualidad, sería más fácil satisfacer las demandas morales internacionales aplicando a las drogas las mismas reglas que se aplican a la producción y el comercio de otros bienes. El día en que las ganancias asociadas con la producción de las drogas se igualen a las ganancias asociadas a los otros bienes que producen los países en desarrollo, algunos, aunque no todos, los reclamos de justicia elevados por estos países se satisfarán. Ese día, podremos reasumir otros temas sobre la justicia internacional.

⁴¹ Discusiones tenidas con Dan Abrahamson, un prominente abogado estadounidense, me ayudaron a clarificar este punto.

⁴² Véase Pablo de Greiff, "International Courts and Transitions to Democracy", *Public Affairs Quarterly* 21 (1998): 79-99.

⁴³ Véase, por ejemplo, Russel Fox y Ian Mathews, *Drug Policy* (Federation Press, Sydney, 1992), esp. pp. 196-205; Eddy L. Engelsman, "The Pragmatic Strategies of the Dutch 'Drug Czar'", en Arnold Trebach y Kevin Zeese (comps.), *Drug Prohibition and the Conscience of Nations* (Drug Policy Foundation, Washington D.C., 1990). Véase también Patricia Erikson, Diane M. Riley, Yuet W. Cheung y Pat A. O'Hare (comps.), *Harm Reduction* (University of Toronto Press, Toronto, 1997).