

# PRÁCTICAS DE POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA:

LA CONSTRUCCIÓN Y EL MANEJO  
DE LA POLÍTICA ANTINARCÓTICOS  
EN LOS GOBIERNOS DE ÁLVARO  
URIBE (2002-2006) Y JUAN MANUEL  
SANTOS (2014-2018)<sup>1</sup>

---

LAURA MURGUEITIO BUSTAMANTE<sup>2</sup>

1

---

<sup>1</sup> Trabajo de grado en la modalidad de monografía. Director: Gustavo Morales.

<sup>2</sup> Politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. Correo electrónico: lauramurgueitio@gmail.com; lauramurgue95@javerianacali.edu.co

## Resumen

Este artículo tiene como objetivo evidenciar las prácticas de política exterior y los discursos de los presidentes Álvaro Uribe (2002-2006) y Juan Manuel Santos (2014-2018) en torno a la continuidad o ruptura en la construcción y manejo de la política antinarcóticos en Colombia respecto a su inserción en el sistema mundial. Se analiza que ambos presidentes privilegiaron formas diferenciadas de inserción mediante la construcción y manejo de una política antidrogas particular. Por un lado, el presidente Uribe constituyó una política antinarcóticos prohibicionista y una integración a la sociedad de control. Mientras que el presidente Santos dio cuenta de una política antidrogas que apela a la salud pública y una inserción en la sociedad de expertos. Se parte teóricamente del constructivismo y los aportes de Alexander Wendt. Metodológicamente, se opta por la investigación cualitativa.

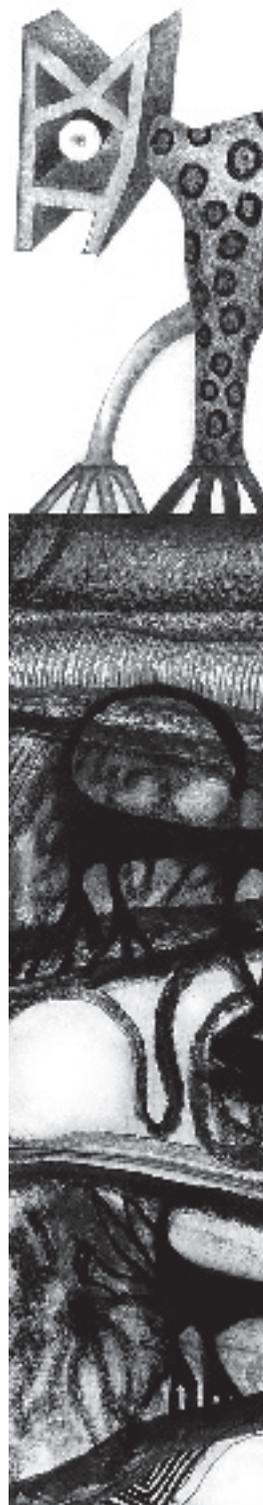
**Palabras clave:** prácticas de política exterior, discursos, política antinarcóticos, inserción internacional, Álvaro Uribe, Juan Manuel Santos, Colombia.

8

## Introducción

Las drogas hacen parte de las relaciones internacionales de Colombia. La política antinarcóticos del país está íntimamente relacionada con su política exterior, debido a que el narcotráfico es un problema global que requiere la acción conjunta de actores internacionales y esto pasa por las relaciones internacionales y la política exterior. Esta última define la cooperación y la alineación de intereses entre países en la lucha contra el narcotráfico. Colombia, como país fuertemente afectado por el problema del narcotráfico por su rol como productor y comercializador, le ha dado una dimensión internacional a la política antinarcóticos, conectándola con la política exterior nacional.

El asunto de las drogas en las relaciones internacionales ha sido un elemento de las explicaciones en torno a la



internacionalización del conflicto armado colombiano (Tickner, 2007; Borda, 2007). No obstante, estos estudios han tendido a basarse en el aspecto técnico o estratégico del tema de las drogas, centrándose en cuestiones como el interés nacional. La problemática de las drogas es un asunto que polariza, se tiende a considerar como reprochable moralmente y esto es algo que también afecta el comportamiento de los Estados, en términos de su inserción en el sistema internacional. Ello implica que los Estados no solo deben tener en cuenta los aspectos estratégicos, sino también morales a la hora de establecer una política exterior relacionada con las drogas.

En tal sentido, el interés de este artículo recae en el análisis de las drogas y su conexión con la política exterior. Por medio de la investigación, se pretende identificar la política antinarcóticos que ha conllevado a ciertas prácticas, discursos y relaciones con otros actores internacionales y cómo estos factores pueden influir en su manejo y construcción. Para ello, se parte epistemológicamente de los postulados de Alexander Wendt (2003) en torno al análisis de las prácticas. Para efectos de este trabajo, las prácticas y discursos se evidencian desde la política antinarcóticos.

Aquí se pregunta: ¿de qué manera las prácticas de política exterior y los discursos de los presidentes Álvaro Uribe (2002-2006) y Juan Manuel Santos (2014-2018) privilegian formas diferenciadas de inserción del país en el sistema mundial a través de la política antinarcóticos? Su objetivo recae en evidenciar las prácticas de política exterior y los discursos de los presidentes Álvaro Uribe (2002-2006) y Juan Manuel Santos (2014-2018) en torno a la continuidad o ruptura en la construcción y el manejo de la política antinarcóticos en Colombia respecto a su inserción en el sistema mundial. Esto, considerando que ambos presidentes privilegian formas diferenciadas de inserción, a su vez, representadas en continuidades o rupturas en cuanto a la política antinarcóticos.

Se plantea que las prácticas de política exterior y discursos en el periodo de Uribe construyeron una política antinarcóticos prohibicionista y un manejo de la misma caracterizado por la alineación, en donde privilegian la integración a la sociedad conformada por Estados Unidos y

la ONU. Por su parte, se reconoce una ruptura frente a la política anterior en el Gobierno de Santos, durante el cual las prácticas de política exterior y los discursos dan cuenta de un movimiento hacia el enfoque de salud pública en la política antidrogas y un manejo enfocado hacia la autonomía en su búsqueda por llegar a un nuevo consenso mundial, privilegiando un acercamiento a países semejantes y organizaciones internacionales.

Teóricamente, este trabajo se enfoca en el constructivismo y los postulados de Wendt (2003) respecto a las prácticas, entendiéndolas como aquellas que unen la estructura y el agente. La relación entre estructura y prácticas es necesaria, ya que una práctica tiene sentido dentro del marco de un discurso, pero, simultáneamente, la estructura no existe sin la práctica. Las prácticas, en algunos casos, anteceden a la estructura y la van construyendo con el paso del tiempo. Los agentes son quienes llevan los conocimientos colectivos o estructuras constitucionales derivadas de la estructura discursiva por medio de sus prácticas. Según Reus-Smit (1997), diferentes sociedades de Estados construyen estructuras constitucionales que se refieren a los fundamentos normativos y tienen el rol de definir lo que constituye a un actor y a un comportamiento estatal legítimo. Lo anterior es útil para identificar cómo la política antinarcóticos se ve influenciada por los fundamentos morales que los Estados comparten y se relaciona con su inserción internacional.

10

En términos metodológicos, este artículo representa una investigación cualitativa. El interés recae en la revisión de documentos, tanto oficiales como prensa nacional e internacional. Las prácticas de política exterior se identificaron en relación con el comportamiento de política exterior, en términos de alianzas, alcance, modus operandi (Pearson y Rochester, 2000), asistencia a foros internacionales y reuniones con mandatarios. Por otra parte, se asume que, en un principio, las prácticas anteceden la estructura y construyen realidades. Para determinar la práctica original, se opta metodológicamente por la realización de una cronología (Morales, 2018).

En cuanto a la revisión y análisis de los discursos de los jefes de Estado, se parte de la aproximación discursiva institucional (Schmidt,

2008) en aras de identificar *qué dicen* (ideas que predominan, ya sean cognitivas o normativas); *quién se lo dice a quién* (jefes de Estado dirigido al público, organismos internacionales y miembros de otros gobiernos); *dónde se dice* (anarquía del sistema internacional); y el *por qué se dice* (relacionado con la construcción de una política antinarcóticos particular). Tanto en las prácticas como en los discursos se debe interpretar el carácter de autonomía o de alineación y deben estar relacionados con la construcción y el manejo de una política antinarcóticos particular, respecto a la inserción estatal internacional.

La primera parte del artículo aborda las consideraciones morales presentes en la temática de las drogas y su influencia en la inserción internacional de los Estados. La segunda sección identifica y compara las prácticas, la estructura discursiva y los agentes en los gobiernos del Álvaro Uribe (2002-2006) y Juan Manuel Santos (2014-2018), en torno a la construcción y manejo de la política antinarcóticos y la búsqueda de inserción internacional. La última parte trata las formas diferenciadas de inserción, partiendo del análisis de la continuidad o ruptura en la construcción y el manejo de la política antinarcóticos en los gobiernos estudiados.

## Consideraciones morales presentes en la temática de las drogas y su influencia en la inserción internacional de los Estados

La problemática de las drogas es un asunto que polariza y se tiende a considerar como reprobable moralmente, algo que afecta el comportamiento de los Estados, en términos de su inserción internacional. Detrás del manejo al tema de las drogas, los Estados se juegan su validación y legitimidad, dependiendo del tipo de discurso al que están apelando. Dicha polarización del tema de las drogas se identifica tanto en el primer gobierno de Álvaro Uribe, como en el segundo periodo de Juan Manuel Santos. En ambos casos, la discusión sobre las drogas se aborda desde el riesgo a la seguridad nacional. Sin embargo, los dos quedan envueltos en una discusión moral.

Si se toma en cuenta a Reus-Smit (1997), las distintas sociedades de Estados construyen estructuras constitucionales, las cuales definen qué actor es legítimo y cuál es el comportamiento adecuado, siguiendo a los principios morales de cada sociedad. Por ello, para que un Estado pueda tener una inserción en el sistema internacional, debe seguir los parámetros normativos de dicho sistema. Partiendo de ello, es posible establecer un “*clash*” (choque) de moralidades a nivel internacional, a partir de las que se generan narrativas, prácticas y agentes diferentes.

Por un lado, es posible identificar una narrativa de la política de drogas que, basándose en el prohibicionismo, genera un discurso securitizador, en tanto que le da una connotación de seguridad a un tema que es esencialmente social. Esta es representada e impulsada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y del que su principal portavoz es Estados Unidos. Este carácter prohibicionista genera una práctica cuya naturaleza es represiva. Por otro lado, se reconoce una narrativa que, apelando a la evidencia médica, da cuenta de una aproximación de salud pública o de reducción de daños frente al problema de las drogas. Esta es representada por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y su principal aliado es la Organización de Estados Americanos (OEA). La naturaleza de la práctica y del discurso es de persuasión.

En primera instancia, la ONU promueve una narrativa prohibicionista sobre la problemática de las drogas, en donde esta es definida en términos de seguridad y el consumidor es criminalizado, por medio de normas establecidas en tres convenciones. De esta definición del problema es posible identificar el discurso securitizador, en donde un tema social, como el consumo de drogas, es percibido como un asunto de seguridad nacional e internacional, lo cual llevará a prácticas represoras. En este régimen internacional de control de drogas es posible reconocer elementos morales o normativos que arguyen a que las drogas descomponen los fundamentos de la sociedad y, por ende, deben ser atacadas, por lo que la idea de una “guerra contra las drogas” es aceptada. De esto se deduce que las drogas son reprochables moralmente, siendo deber de todos los Estados atacar el problema.

En tres convenciones de drogas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se identifica el carácter normativo y moral de la perspectiva prohibicionista. Estas son: la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes; el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971; y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 (ONU, 2014). Así, por ejemplo, el preámbulo de la Convención de 1961 comienza con “Preocupados por la salud física y moral de la humanidad... [...] Reconociendo que la toxicomanía constituye un mal grave para el individuo y entraña un peligro social y económico para la humanidad...” (ONU, 2014, p. 5). Por tanto, es posible identificar que el problema de las drogas, desde la ONU, entraña una consideración moral, entendiendo que su uso corrompe a la sociedad y pone en peligro a la humanidad. En este sentido, lo correcto sería atacar este problema y es deber de los Estados seguir con las normas internacionales en aras de prevenir y acabar con la producción, el tráfico y el consumo de drogas en el mundo.

Estas convenciones establecen las prácticas que deben ser seguidas por los Estados y, principalmente, se enfocan en que los Estados deben respetar las obligaciones adquiridas al firmarlas. En estas se destaca, por ejemplo, que el uso de estupefacientes será únicamente para la investigación médica y científica. A su vez, la Convención de 1988, en su artículo 3, especifica que los Estados deben adoptar medidas en sus leyes internas para tipificar como delitos penales cuando se cometa la posesión, la adquisición o el cultivo de estupefacientes o de sustancias sicotrópicas para el consumo personal (ONU, 2014). De lo anterior se deduce que el consumo de drogas no es aceptado bajo ninguna circunstancia.

Considerando la narrativa y los fundamentos morales que promueve, se identifica así la práctica represiva de las Naciones Unidas. Si un Estado no cumple sus obligaciones frente a las convenciones de drogas, se arriesga a ser reprendido. Esta organización tiene la competencia de solicitar explicaciones o asignar medidas correctivas, por medio de

la Junta creada por cada Convención, si considera que un país no ha cumplido (ONU, 2014). Igualmente, los países que tienden a alejarse de los postulados de las convenciones corren el riesgo de ser etiquetados como “desviados”, algo que afecta su inserción en el sistema internacional. Esto se logra, sobre todo, por medio de *The International Narcotics Board* (INCB-JIFE en español), el cual es el órgano independiente encargado de verificar la implementación de las convenciones (Bewley-Taylor, 2004). Si bien no tiene poder real, sí puede avergonzar y regañar públicamente a los Estados para que cumplan, a través de comunicados de prensa y un informe anual.

En este punto, la práctica de la ONU se ve reforzada por Estados Unidos, quien juega el rol de portavoz en la lucha contra las drogas y es su principal aliado respecto al tema. Estados Unidos, al tener el papel de hegemon, cuenta con poder real de presionar a los Estados para que cumplan los compromisos adquiridos en los tratados internacionales de las drogas. Usualmente, Estados Unidos se caracteriza por su práctica aleccionadora, mediante el premio y el castigo, en aras de garantizar que los países mantengan la lucha contra las drogas. Por ejemplo, el hegemon suele unir el control de drogas con su cooperación, principalmente económica (Bewley-Taylor, 2004), lo cual les interesa a los países en desarrollo. De igual manera, se destaca el proceso de certificación, en el cual los países deben cooperar con la estrategia de “cero tolerancia” con las drogas y cumplir con los objetivos de la Convención de 1988 para obtener asistencia financiera y votos a favor por parte de la potencia en instituciones internacionales (Bewley-Taylor, 2004).

La inserción internacional del Estado, en este caso, hace referencia a su introducción en una sociedad de control. En esta, la ONU se adjudica el rol de hacer las normas y establecer el régimen global de control de drogas. Esta sociedad de control infunde una premisa de la verdad, en donde el problema de las drogas descompone a la humanidad y es una amenaza contra la seguridad. Para que un Estado sea aceptado dentro de esta sociedad, debe seguir y respetar las normas y obligaciones establecidas por la ONU. Esta sociedad de control representa la sociedad

internacional de Estados. Si se toma en cuenta a Reus-Smit (1997), si la sociedad de control promueve unos principios morales en donde las drogas son percibidas como “malas”, como un problema de seguridad, se establecen unas normas de comportamiento prohibicionistas basadas en unas convenciones y las prácticas que deben ser seguidas, los Estados deben actuar conforme a estos parámetros para poder ser considerados legítimos.

A su vez, la práctica y la narrativa constituyen un agente que es primordialmente represor y ejerce el rol de “policía”. La ONU es quien diseña el régimen global del control de drogas y es el encargado de verificar su implementación, así como de “reprender” su incumplimiento, desempeñando el papel de “policía mundial”. De igual manera, Estados Unidos, al ser el principal portavoz del discurso prohibicionista de la ONU, ejerce el rol del “policía doméstico”, entre los Estados, ya que cuenta con el poder de aleccionar al “desviado” del sistema de valores. Son agentes que pretenden construir una hegemonía frente a la problemática de las drogas; son los encargados de definir los parámetros morales, que establecen las normas, instituyen cuáles acciones deben realizar los Estados, velan por su cumplimiento y constituyen la representación de lo moralmente correcto.

En segunda instancia, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) cuenta con una aproximación a las drogas basada en una mirada de salud pública, de reducción de daños, y un discurso y una práctica cuya naturaleza es de persuasión. En la narrativa de la OPS es posible reconocer elementos normativos en donde se pasa de percibir el problema como un tema de seguridad de los Estados y se empieza a pensar el asunto de drogas desde el individuo y su salud. Desde esta perspectiva, lo “correcto” y el deber de los Estados es atender al individuo, garantizar su tratamiento y rehabilitación, dándole prioridad a los derechos humanos.

En su libro *La política de drogas y el bien público*, la OPS (2010) afirma que es necesario un enfoque mundial del problema de las drogas basado en evidencia y datos científicos, en la medida en que utiliza diversos métodos para investigar los efectos de diferentes estrategias de

intervención en la salud y bienestar de los individuos. Esto implica tener en cuenta políticas de prevención y de tratamiento en temas de consumo de sustancias psicoactivas, en donde el consumidor es identificado como un adicto, un enfermo y no como un criminal. El respaldo de esta organización a la perspectiva de salud pública se hace explícita en 2013, cuando el subdirector, Francisco Becerra Posada, afirmó ante la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (Cicad) que solucionar el problema de drogas requiere de un enfoque de salud pública que enfatice en los habitantes y en el impacto que las drogas tienen en ellos (2013). La OPS, a diferencia de la ONU, no establece un conjunto de normas de comportamiento que deben ser seguidas para atender la problemática de drogas debido a que no pretende formular un régimen internacional de control de drogas. Sin embargo, con sus postulados le abre el espacio al debate acerca de la necesidad de cambiar el paradigma prohibicionista de drogas.

16

Su aspecto moral o normativo se deduce en que considera que lo “correcto” es atender al adicto, brindarle tratamiento y reducir las consecuencias negativas en la salud que implican las drogas. Desde este punto de vista, el deber del Estado no es atacar y criminalizar al consumidor, sino que es garantizar su salud y rehabilitación. De su narrativa y el elemento moral en la OPS, se concluye que estas generan una práctica cuya naturaleza es de persuasión. La organización no obliga ni castiga a los Estados si estos no siguen su misma narrativa; trata de persuadir a las organizaciones internacionales y a los Estados miembros sobre su estrategia, participando en foros, elaborando documentos informativos sobre los beneficios de una mirada de salud pública, aconsejando y cooperando. Sin embargo, se reconoce que la OPS sí promueve ciertas prácticas y los aconseja. Por ejemplo, en su estrategia regional de salud pública se solicita a los Estados que consideren el consumo de sustancias como una prioridad de salud pública y que promuevan el acceso a tratamientos e intervenciones (Resolución CD50.R2, 2010).

Se identifica que el principal aliado de la OPS en la promoción de una aproximación de salud pública en el tratamiento de las drogas es la

Organización de Estados Americanos (OEA). En 2013, esta organización elaboró un informe de drogas, a petición de los Estados miembros en la Sexta Cumbre de las Américas en Cartagena de 2012. En este reporte estableció que se trata de un problema que afecta a la mayoría de los países del hemisferio y reconoce que el consumo de drogas es un problema de salud pública (OEA, 2014). Ambas organizaciones han trabajado conjuntamente en este tema desde 2012, a través del Programa Regional Conjunto de Cooperación en Reducción de la Demanda de Drogas (OPS, s.f.).

En ese caso, la inserción internacional se refiere a la integración del Estado en una sociedad de expertos. Allí, la OPS se adjudica el rol de recoger y difundir evidencia científica y médica sobre distintas estrategias de intervención en aras de atender el problema de las drogas en la salud y bienestar del individuo. Esta sociedad de expertos infunde una premisa de la verdad, en donde el problema de las drogas es pensado desde el individuo y su salud, el consumo termina siendo una enfermedad que debe ser tratada, por lo que el adicto necesita rehabilitación. Partiendo de Reus-Smit (1997), para ser aceptado dentro de esta comunidad, se debe ser un Estado de intervención social, enfocado en medidas de salud pública en el tema de las drogas (tratamiento, rehabilitación y reintegración del adicto). El Estado es el encargado de recomponer al sujeto, además de garantizar sus derechos y formará parte de esta comunidad de “vanguardia”.

Igualmente, la práctica y la narrativa constituyen un tipo de agente que es, esencialmente, persuasivo y cooperante. Si bien no obliga a los Estados, tal vez porque no tienen el poder para hacerlo, sí buscan abrir e invitar al debate sobre la necesidad de un cambio de paradigma en el problema de las drogas que se base en evidencia, en las realidades de cada país y en la comprensión de que el deber del Estado es garantizar el bienestar del individuo y la protección de sus derechos. Es un agente que, de cierta manera, se resiste a las convenciones de la ONU sobre drogas, pero no lo ataca directamente, sino que pretende persuadir para lograr el cambio.

Este “choque” de moralidades permite reconocer las macroestructuras discursivas relacionadas con la temática de drogas, sus prácticas y la sociedad que conforman. Estos aspectos influyen la decisión de un Estado de optar por cierto discurso, respecto a la política antinarcóticos que construyen y la inserción internacional que buscan. Esto se analiza, de aquí en adelante, en los gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2006) y Juan Manuel Santos (2014-2018).

## Prácticas, estructuras discursivas y agentes en los gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2006) y Juan Manuel Santos (2014-2018) frente a la construcción y manejo de la política antinarcóticos: una comparación

### Álvaro Uribe

18

Siguiendo a Wendt (2003), por medio de las prácticas se reconocen los significados que están presentes en la política exterior y cómo estos son validados por los agentes. Si bien la práctica tiene sentido dentro de un discurso o una macronarrativa, en algunos casos, estas anteceden a la estructura y la van construyendo.

Por un lado, se identifica que las prácticas de política exterior en el Gobierno de Álvaro Uribe se caracterizan por apelar a una narrativa securitizadora frente a la problemática de las drogas y denotan un carácter bilateral, en donde se establece una “relación especial” con Estados Unidos. Las agendas nacional e internacional del presidente Uribe, en este periodo, estuvieron enfocadas en el elemento de la seguridad. Ello es evidente, por ejemplo, en su primera práctica como presidente electo: decidió viajar a Estados Unidos, Francia y Reino Unido, con el propósito de establecer relaciones con estos países y garantizar su apoyo y cooperación en temas de seguridad, considerando que estos son los países occidentales más influyentes en la lucha contra el terrorismo y son promotores del prohibicionismo. Esto da cuenta de un *modus operandi* centrado hacia el bilateralismo (busca el apoyo separado de cada país) y

un alcance global, en el sentido en que su primer viaje como presidente lo realiza a América del Norte y a Europa. Estos acercamientos dan cuenta de la percepción del entonces presidente Uribe frente al problema de las drogas: es un asunto de seguridad y está articulado al terrorismo. Esta primera práctica antecede a su estructura discursiva y, por medio de ella, se da el primer paso hacia su construcción.

De los discursos analizados del presidente Uribe en donde se hace alusión al tema de las drogas, teniendo en cuenta a Schmidt (2008), se reconoce que las ideas predominantes son las normativas. Aunque aparecen algunos argumentos técnicos, estos son subordinados a las ideas normativas, las cuales marcan el sentido de los discursos. En ellos se resaltan lo “malo” de las drogas, su asociación con la violencia, el terrorismo, la corrupción de la sociedad y son las que impiden la felicidad de las personas. Un ejemplo de estas ideas se evidencia en el discurso en su visita oficial a Guatemala: “El narcotráfico corrompe la vida familiar, la anula y es un factor proliferante del terrorismo” (Uribe, 2006). A su vez, el presidente establece una relación directa entre el terrorismo (conflicto armado) y las drogas: “Si Colombia no tuviera droga, Colombia no tendría terroristas” (Uribe, 2004b). A partir de ello se establece el “deber ser” del Estado: combatir el problema con todas sus fuerzas.

Mediante esta narrativa, el presidente Uribe pretende posicionar la “guerra contra las drogas” en Colombia como un capítulo de la lucha internacional, en donde la ONU y países como Estados Unidos y Reino Unido son percibidos como aliados comunes en la lucha. Es por medio de su visita a los organismos internacionales que busca obtener apoyo y ayuda mundial, apelando a elementos que son de interés común para sus aliados respecto a la temática de las drogas. De igual manera, se reconoce que la principal práctica exterior recae en establecer relaciones y acuerdos bilaterales, siendo Estados Unidos su aliado esencial. Su acercamiento a la potencia es evidente, tanto en sus discursos como en sus visitas oficiales. Su primera reunión oficial como presidente electo fue con el presidente George W. Bush, en Washington, y ya estando posesionado se reunieron cinco veces. Esto da cuenta de la “relación especial” establecida entre ambos países y es reforzada por las declaraciones del presidente Uribe.

Por ejemplo, en su visita al Comando Sur de los Estados Unidos reconoció que este país había sido un “socio práctico” de Colombia y consideraba que su visita era una oportunidad para fortalecer los lazos entre ambos países en su alianza para derrotar el terrorismo y los narcóticos (Uribe, 2004a).

Las prácticas de política exterior del presidente Uribe y sus discursos se relacionan con su inserción internacional, sobre todo en la decisión de privilegiar su integración a la sociedad de control conformada por la ONU y Estados Unidos. Sus discursos se articulan a la estructura discursiva y parámetros morales promovidos por esta sociedad. El presidente Uribe hacía alusión a que el problema de las drogas, en Colombia y en el mundo, era “malo”, era una amenaza para la seguridad, corrompía y era el enemigo de la sociedad. Esto va en sintonía con la narrativa securitizadora de la sociedad de control. A su vez, su comportamiento frente al problema de las drogas fue represivo: criminalizó al productor, traficante y al consumidor; se erradicaron cultivos ilícitos por medio de fumigaciones y se extraditaron personas por delitos del narcotráfico. Estos elementos están incluidos dentro de las obligaciones de las convenciones de drogas de la ONU.

20

Los discursos del presidente Uribe dan cuenta de una narrativa prohibicionista y esta se acompaña de sus prácticas de política exterior: asistencia a foros internacionales, reuniones con mandatarios y su alianza con Estados Unidos, dando cuenta de un *modus operandi* esencialmente bilateral y un alcance regional. La “relación especial” establecida con Estados Unidos se relaciona con su estructura discursiva, sus prácticas y su inserción internacional. Esta narrativa y sus prácticas dan cuenta de la macroestructura discursiva que se estaba validando: la narrativa securitizadora y los parámetros morales de las Naciones Unidas y Estados Unidos. Si bien esta estructura discursiva antecede a la práctica del presidente Uribe, es mediante de sus prácticas y sus discursos que esta se invoca, se aprueba y se reproduce.

Tanto las prácticas de política exterior como su narrativa constituyen un agente específico, cuya naturaleza es la dependencia y la alineación.

El presidente Uribe, por medio de sus prácticas, pretendía obtener apoyo de la comunidad internacional, en principio de Estados Unidos, porque lo necesitaba para atender las problemáticas de Colombia. Para ello, se alineó a la narrativa creada por las Naciones Unidas y promovida por Estados Unidos. El presidente Uribe no pretendía generar un debate o proponer un cambio en cuanto al régimen global del control de drogas; simplemente dirigió su práctica para que esta cumpliera los requisitos establecidos por la ONU y, así, garantizar su aceptación en la sociedad de control, con los beneficios que esto implicaba. En esencia, se trata de un agente que no es innovador, es un “follower” (seguidor) de lo ya establecido. El presidente Uribe, a través de sus prácticas encaminadas a la represión y una concepción reprochable de las drogas, le dio forma a una política antinarcóticos prohibicionista.

## Juan Manuel Santos

Por otro lado, las prácticas de política exterior y los discursos de Juan Manuel Santos se caracterizaron por apelar a una narrativa de salud pública frente a la problemática de las drogas y denotaron un carácter tanto bilateral como multilateral, en donde se identifica una diversificación de la agenda internacional y de las alianzas. A diferencia del presidente Uribe, la agenda internacional y nacional durante este periodo estuvo enfocada principalmente hacia el proceso de paz con las Farc y se buscó una diversificación en la agenda, incluyendo temas como la entrada del país a la OCDE. Esta diversificación impactó su narrativa frente al problema de drogas, en donde se empezó a impulsar una reevaluación de la estrategia mundial contra las drogas y la posibilidad de que esta fuera dirigida hacia una política de salud pública.

Lo anterior es evidente en su primera práctica de política exterior, cuando en abril de 2012, en la Cumbre de las Américas en Cartagena, junto a sus homólogos de Guatemala y México, le solicitaron a la OEA realizar un estudio sobre la implementación de la política de drogas y la exploración de nuevos enfoques. Igualmente, junto a estos dos presidentes, en septiembre de 2012, realizaron una declaración conjunta

en donde le pidieron al Secretario General de la ONU convocar a una conferencia internacional sobre las políticas de drogas, lo que sería luego el UNGASS 2016. Estas permiten reconocer una primera alianza: Colombia, México y Guatemala, tres países que han sido afectados por el narcotráfico. Su alianza fue un intento de internacionalizar la discusión sobre la necesidad de reevaluar las políticas de drogas, teniendo en cuenta su experiencia nacional. Al realizar sus peticiones frente a organismos internacionales, se identifica un *modus operandi* multilateral, del cual se esperaba alcanzar consensos y acciones comunes frente a este tema. Estas prácticas dan cuenta del liderazgo del presidente Santos en aras de impulsar dicho debate, un esfuerzo que se materializa en el periodo 2014-2018.

En los discursos analizados, se identifica la búsqueda de incitar un debate internacional sobre la actual estrategia de drogas, afirmando que esta no era efectiva, así como la necesidad de un cambio de dirección en donde el consumo fuera visto desde una perspectiva de salud pública. Siguiendo a Schmidt (2008), se reconoce que las ideas que predominan son las cognitivas. El presidente Santos, casi siempre, no se refirió al asunto de las drogas desde un punto normativo, tendió a preponderar elementos lógicos, como aceptar que un mundo sin drogas es imposible. A su vez, un elemento recurrente en sus discursos y sus prácticas fue su intento por lograr que el consumo se tratara desde un enfoque de salud pública, en vez de ser criminalizado, lo cual representa un cambio frente al presidente Uribe y una diferencia frente lo estipulado por la ONU, particularmente en la Convención de 1988. Por ejemplo, en su discurso en UNGASS 2016 se refirió a los elementos pendientes: "...falta definir que el consumo de drogas es un problema de salud pública y, como tal, NO amerita un tratamiento criminal" (Santos, 2016c). El presidente Santos justificó esta postura apelando a la evidencia y al hecho de que, en algunos estados de Estados Unidos, el consumo está legalizado; en Canadá los médicos pueden prescribir heroína para tratar medicamento a los adictos y Portugal despenalizó el uso de cocaína (Revista Semana, 2016).

Sin embargo, es importante resaltar que, a pesar de que el presidente expuso abiertamente la necesidad de despenalizar el consumo, hay una ambivalencia frente a este tema. En su declaración tras la reunión con el presidente de Estados Unidos, el presidente Santos afirmó que aprovecharía la oportunidad que brinda el Acuerdo de Paz para reducir la producción de hoja de coca y para combatir los demás eslabones del narcotráfico, incluido el consumo (Santos, 2017a). El porqué de esto puede aludirse a las presiones de Estados Unidos de mantener su lucha de “cero tolerancia” y a la necesidad del presidente Santos de contar con su respaldo para la implementación del Acuerdo de Paz y la construcción de paz en el país. Asimismo, podría aludirse a factores internos como el hecho de que la mayoría de los colombianos no están a favor de la legalización.

El presidente impulsó una percepción que movía el consumo hacia el enfoque de salud pública, lo cual implica que el consumidor sea visto como un adicto que debe ser tratado, similar a los postulados de la OPS y la OEA. No obstante, tal postura no significa que se tenga una actitud pasiva frente al narcotráfico. Por el contrario, el presidente Santos promovía atacar a los eslabones más fuertes del narcotráfico y del crimen organizado. Es importante aclarar que el presidente Santos lo que intentó hacer fue dar un movimiento hacia la salud pública, pero esto no se logra de la noche a la mañana, lo cual explica su ambivalencia.

Mientras que el presidente Uribe articuló a las drogas como las causantes del terrorismo y la guerra, el presidente Santos vinculó la solución al problema de las drogas con el Acuerdo de Paz. Se afirmó que, gracias a dicho Acuerdo, Colombia contaba con una estrategia para darle solución real al tema de las drogas, principalmente en lo relacionado con los cultivos. Su principal argumento respecto a este asunto fue que el Acuerdo de Paz comprometía a las Farc a romper sus vínculos con el narcotráfico y a colaborar en darle solución al problema, impulsando la sustitución voluntaria de cultivos, algo que significaría una oportunidad para que Colombia dejara de ser el principal productor de cocaína del mundo.

Esta narrativa del presidente se relaciona con las alianzas que estableció durante periodo, como lo fue con Guatemala y México, en términos de impulsar el debate sobre el régimen global de control de drogas. Si bien esto da cuenta de una alianza trilateral, el modus operandi es de carácter multilateral, donde, desde países tercermundistas y afectados por el narcotráfico, sus declaraciones y peticiones se dieron en el contexto de organizaciones internacionales: OEA y ONU. Esto garantiza institucionalidad y la toma de decisiones de manera conjunta. El presidente lideró el debate, pero no decidió solo. En este punto, se reconoce una diferencia con el presidente Uribe, mientras que este acudió a las organizaciones internacionales para solicitar su apoyo en la lucha contra las drogas, el presidente Santos lo hizo para abrir el debate sobre la estrategia de drogas.

Es importante resaltar que, a pesar de que el presidente Santos pretendió diversificar su agenda con Estados Unidos y se mostró como su par en la cooperación triangular por medio del Plan Alianza para la Prosperidad en el Triángulo del Norte (destinado a capacitar a la Fuerza Pública de países centroamericanos), siguió necesitando de la alianza con la potencia. Dicha alianza se enfocó, esencialmente, en la construcción de paz. En este sentido, semejante al presidente Uribe, se reconoció al *hegemon* como un “amigo” y aliado estratégico de Colombia.

Se identifica que el presidente Santos apeló a la estructura discursiva de la OPS. Por lo tanto, se privilegió una inserción divergente frente a Uribe, debido a que se buscaba integrar al Estado en la sociedad de expertos. Esto, al argumentar en favor de la perspectiva de salud pública frente al consumo, al basar su narrativa en elementos lógicos e impulsar el “deber ser” del Estado promovido por la OPS. En su discurso en UNGASS 2016 afirmó: “Hoy hemos iniciado un proceso irreversible de transformación de la política de drogas. Y vamos a continuarlo. ¡Tenemos que continuarlo! Se lo debemos a la humanidad” (Santos, 2016c). De esto se infiere que lo “correcto” es buscar una alternativa a la estrategia de drogas, pues es lo mejor para la humanidad, similar a lo que promueve la sociedad de expertos en donde el problema es pensado desde el individuo, su salud y la protección de sus derechos.

Sus prácticas de política exterior y sus discursos constituyen un tipo de agente que es persuasivo e innovador. El presidente Santos utilizó su asistencia a foros internacionales para dar cuenta de su postura e invitar a la comunidad internacional a un debate sobre el régimen de drogas. El presidente persuadió, por medio de la evidencia, la experiencia de Colombia en la lucha contra el narcotráfico y el Acuerdo de Paz. Fue a través de sus argumentos que impulsó la discusión y pretendió llegar a consensos. Se trata de un agente que se desmarca, en cierta medida, de las presiones impuestas por la ONU y Estados Unidos, intentando dar el movimiento hacia la mirada de salud pública. Por ello, constituye un agente innovador, es un referente del cambio en la estrategia de drogas, lo que le da cierto margen de maniobra. En este sentido, el presidente Santos construyó y le dio manejo a una política antidrogas que enfatizaba en el enfoque de salud pública y derechos humanos, pero manteniendo el enfoque coercitivo hacia el crimen organizado.

Continuidad o ruptura en la construcción y el manejo de la política antinarcóticos en los gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2006) y Juan Manuel Santos (2014-2018) considerando sus prácticas de política exterior y su estructura discursiva

## Álvaro Uribe

Tanto en el Gobierno del presidente Uribe como el de Santos se analizaron qué cuestiones morales están presentes en cada narrativa relacionada con el asunto de drogas, qué macroestructura validan o reproducen, cuál es la inserción internacional que se privilegia y qué tipo de agente se constituye. Estos elementos permitieron identificar las continuidades o rupturas en la construcción y el manejo de la política antinarcóticos, que puede oscilar entre la alineación y la autonomía.

En este artículo, la alineación se entiende como la unión de la política exterior y de los intereses nacionales con los de otros países en

el manejo y la construcción de la política antinarcóticos. En cuanto a la autonomía, esta se comprende como la construcción y el manejo de una política antidrogas que corresponda a los propios intereses y beneficien al conglomerado que se está representando, independientemente de la influencia de otros Estados hegemónicos.

Partiendo de dos doctrinas claves en los análisis de la política exterior colombiana aplicados al tema del narcotráfico (*respice polum* y *respice similia*), y siguiendo a Drekonja-Kornat (1983) y Tokatlian (2000), se considera que, si la política antinarcóticos se rige bajo la doctrina del *respice polum*, la construcción y el manejo de esta será de alineación, en la medida en que este concepto implica una subordinación consentida a Estados Unidos con el propósito de entablar una relación estrecha. Por lo tanto, el Estado actúa conforme a los parámetros normativos y las estructuras constitucionales promovidos por la potencia. Mientras que, si se rige bajo el *respice similia*, se considera que el manejo de la política será autónomo, en la medida en que se pretende profundizar las relaciones con sus similares, obtener mayor margen de maniobra y abordar otros medios de legitimidad y parámetros morales.

26

En primera instancia, tanto las prácticas de política exterior como los discursos del presidente Uribe dan cuenta de la alineación de su política exterior, sus parámetros morales y sus intereses con los de Estados Unidos respecto al problema de las drogas. Para ello, este jefe de Estado se articuló a las normas y los parámetros morales determinados por la ONU en cuanto al régimen global del control de drogas, considerando que Estados Unidos es el estandarte de la ONU sobre este tema. Esto se materializa en el establecimiento de una “relación especial” con el *hegemon*, elemento característico de la doctrina del *respice polum*, en aras de garantizar su inserción internacional, su legitimidad y el apoyo económico de Estados Unidos.

Tal como ya se mencionó, el presidente Uribe mantuvo cinco reuniones con el presidente Bush durante este periodo de gobierno. A esto se le suma que su primer acto como presidente electo fue viajar a Estados Unidos, lo cual dio cuenta de su intención por establecer, desde

el comienzo de su mandato, una alianza y una relación “estrecha” con la potencia, manteniendo un *modus operandi* bilateral. Para lograr dicha alianza, el mandatario Uribe se alineó completamente a los temas e intereses compartidos por Estados Unidos, en términos de la lucha contra las drogas, lo que implicó tener en cuenta los postulados de la ONU sobre este tema, considerando que la sociedad de control está conformada tanto por las Naciones Unidas como por Estados Unidos.

Las reuniones entre los mandatarios de los dos países estuvieron enfocadas en los temas priorizados por Estados Unidos: las drogas y el terrorismo. En ellas estos eran percibidos como un problema de seguridad nacional, corruptores de la sociedad y, por ello, debían ser derrotados basándose en el enfoque prohibicionista promulgado por la ONU. De igual manera, el presidente Uribe también se alineó con el tema del terrorismo, al establecer una relación entre las drogas y el terrorismo en Colombia en donde las primeras son la fuente y el combustible del segundo. De esta articulación surgió la concepción de los grupos insurgentes como “narcoterroristas” y le permitió al jefe de Estado posicionar a Colombia como un capítulo de la guerra mundial contra las drogas y contra el terrorismo. Lo anterior se evidencia, por ejemplo, en la decisión del presidente Uribe de apoyar el uso de la fuerza en Iraq: “Al participar Colombia en esta coalición contra el terrorismo, fortalece su posición internacional para conseguir aliados que nos ayuden a derrotar el terrorismo interno” (Uribe, 2003).

A estas prácticas se le suma que, en los discursos del presidente Uribe, se menciona a Estados Unidos como un socio, un amigo y es reconocido como el principal aliado de Colombia. Igualmente, su narrativa en cuanto a las drogas apela directamente a los postulados del prohibicionismo, establecidos por las Naciones Unidas y promovidos por Estados Unidos, en donde se hace alusión a que las drogas descomponen a la sociedad y lo “correcto” es atacarlas y luchar hasta derrotarlas.

Al cumplir con los parámetros morales y las normas establecidas por la ONU y Estados Unidos, el presidente Uribe estaba privilegiando y garantizando su inserción en la sociedad de control, evitando que

fuera considerado como un país “paria” del sistema internacional. A su vez, Colombia se identificaba como un “buen Estado”, pese a que era causante del problema, en calidad de productor, en la medida en que era consciente de su “pecado” (al aportar a la problemática de las drogas) y buscaba erradicarlo a través del enfoque prohibicionista. En este sentido, se puede reconocer que el mandatario Uribe es pro *statu quo* en cuanto a que pretendió mantener la distribución de poder y reconoció que Estados Unidos era la potencia mundial. Igualmente, es proestablecimiento, pues buscaba la continuación de la institucionalidad, es decir, las Naciones Unidas (su moralidad y normas establecidas), cuyo portavoz era Estados Unidos. Por lo tanto, Uribe no intentó cambiar el Orden Mundial.

El presidente Uribe reconoció que, para obtener la ayuda económica de Estados Unidos, debía alinearse a los intereses y postulados sobre las drogas y el terrorismo de la sociedad de control. A su vez, al acercarse a los postulados e intereses de la ONU y Estados Unidos, generó un distanciamiento con los países vecinos. Se mantuvo una postura proestablecimiento, proestadounidense y pro *statu quo*, lo cual iba en contravía de los gobiernos progresistas de Latinoamérica. Esto conllevó a un aislamiento regional del jefe de Estado colombiano, en donde se dirigió hacia los centros de poder occidentales, característico del respice *polum*. Por lo tanto, el presidente Uribe, desde la alineación, constituyó y le dio manejo a una política antinarcóticos prohibicionista.

## Juan Manuel Santos

En segunda instancia, las prácticas de política exterior y los discursos del presidente Santos muestran una aproximación a la doctrina de respice similia al presentarse un acercamiento a sus similares, sugerir una reevaluación de la política de drogas prohibicionista, diversificar su agenda y ser, en cierta medida, autónomo, particularmente frente a Estados Unidos. El mandatario se desmarcó del discurso promovido por la potencia y la ONU respecto a las drogas e intentó crear un nuevo consenso que respondiera a sus intereses. Tanto en sus prácticas como en sus discursos, pretendió impulsar un debate internacional en aras de

reevaluar el enfoque prohibicionista del régimen global de control de drogas. Para liderar dicho debate, el jefe de Estado se acercó a países que son sus “semejantes”, México y Guatemala, al compartir una experiencia similar frente al flagelo del narcotráfico (son los países que más han sacrificado en la lucha contra las drogas).

De sus prácticas de política exterior es posible reconocer una búsqueda del presidente Santos por ser más autónomo, principalmente frente a Estados Unidos en cuanto a este tema. El mandatario recurrió a países que compartían su perspectiva frente a la necesidad de reevaluar las políticas de drogas del momento y generar un movimiento hacia el enfoque de salud pública. En cuanto a este tema, el presidente Santos no se alineó completamente a los postulados de Estados Unidos. Podría afirmarse que se trató de un primer intento del jefe de Estado por crear un nuevo consenso que respondiera a sus intereses y beneficiara a la población colombiana, aludiendo a los sacrificios que esta ha hecho por luchar contra el narcotráfico.

Asimismo, el presidente Santos impulsó una narrativa que alude a la perspectiva de salud pública frente al consumo, en donde el consumidor debe ser tratado y sus derechos deben ser protegidos. Esto se asocia con que moralmente el “deber ser” del Estado es garantizar el bienestar del individuo, lo cual se relaciona con los postulados impulsados por la OPS y la OEA. De esto, se reconoce que el mandatario Santos, a diferencia de Uribe, privilegió la integración en la sociedad de expertos. En este punto, es importante resaltar que el presidente Santos, si bien invitó a reevaluar las políticas prohibicionistas de drogas, no esperaba hacerlo por sí mismo. Su resistencia a los postulados de la ONU y de Estados Unidos fue posible, en la medida en que estaba acompañado de países “semejantes”, países occidentales (como Austria) y de organizaciones internacionales, además del hecho de que la identidad de Estados Unidos de ser el referente de la lucha contra las drogas ya estaba en entredicho (a nivel nacional se ha despenalizado el consumo de marihuana en algunos de sus estados).

El intento del jefe de Estado de ser autónomo respecto a la construcción y el manejo de la política antinarcóticos da cuenta de la doctrina de respice similia, pues se acerca a sus “semejantes” (tanto en experiencia como en perspectivas), lidera un debate teniendo en cuenta la experiencia del país y lo que sería más beneficioso para este, al mismo tiempo que se distancia, de cierta forma, de Estados Unidos y su perspectiva de lucha contra las drogas. De esto se deduce que, en su búsqueda de obtener mayor margen de maniobra, el presidente Santos pretendía crear un nuevo consenso partiendo de una moralidad y unas reglas distintas a las impulsadas por Estados Unidos y la ONU, teniendo como referencia a la OPS. El mandatario intentó llegar a un Orden Mundial en donde se cambiara la moralidad, las leyes y los intereses respecto a la problemática de las drogas. Sin embargo, se reconoce que el presidente Santos no es anti *statu quo*, puesto que no pretendía cambiar el sistema, la distribución de poder, ni al *hegemon* (Estados Unidos).

30

Considerando lo anterior, la búsqueda del presidente Santos por obtener un mayor margen de maniobra frente a Estados Unidos se identifica en su intento por diversificar la agenda entre ambos países, en donde a los temas de seguridad se les incluyera temas comerciales y el Acuerdo de Paz. Sin embargo, y a pesar de los intentos del presidente Santos, se mantuvo una dependencia a Estados Unidos, sobre todo en términos de ayuda económica para el posconflicto. La consideración de la potencia como un aliado para el presidente Santos se evidencia, por ejemplo, en su declaración tras concluir la reunión con el secretario de Estado de Estados Unidos John Kerry:

Ese trabajo en cooperación con Estados Unidos ha dado grandes resultados, es nuestro socio estratégico, nuestro primer socio comercial, el primer inversionista en el país y por eso valoramos tanto la ayuda y la cooperación que hemos recibido y que seguiremos recibiendo. (Santos, 2016a).

Teniendo en cuenta lo mencionado, el presidente Santos buscó lograr cierta autonomía en cuanto a la construcción y el manejo de la política antinarcóticos, lo cual implicaba imponer su identidad de

agente innovador y sus intereses por encima de la influencia de Estados Unidos respecto al tema de las drogas, además de privilegiar su inserción internacional en la sociedad conformada por la OPS. En esta medida, el presidente Santos pretendió construir y darle manejo a una política antinarcóticos basada en el enfoque de salud pública frente al consumo y en los derechos humanos. Sus prácticas y sus discursos se identifican con la doctrina de *respice similia*, teniendo en cuenta que el presidente Santos adquirió cierto grado de autonomía en su decisión por cierto enfoque en la política antidrogas, al mirar a sus “semejantes”, persuadir para un nuevo consenso en el régimen global de control de drogas y enfocarse en aquellos temas que son de su interés en la relación con Estados Unidos (Acuerdo de Paz, entrada a la OCDE, exportación de seguridad y temas comerciales). No obstante, aunque se reconoce cierto margen de maniobra del presidente Santos, este se vio limitado, porque aún necesita del apoyo de Estados Unidos, principalmente económico, para el posconflicto. Además, reconoció que Estados Unidos seguiría siendo el *hegemon* incluso en nuevo consenso global sobre las drogas.

Por lo tanto, es posible analizar que ambos presidentes privilegiaron distintas formas de inserción internacional, algo evidente en las rupturas y continuidades en la construcción y manejo de la política antinarcóticos, ya sea desde la mirada prohibicionista o desde el enfoque de salud pública.

## Conclusiones

El propósito de este artículo fue evidenciar las prácticas de política exterior y los discursos de los presidentes Álvaro Uribe (2002-2006) y Juan Manuel Santos (2014-2018), en torno a la continuidad o ruptura en la construcción y el manejo de la política antinarcóticos en Colombia respecto a su inserción en el sistema internacional. Lo anterior, luego de analizar que los presidentes privilegiaron formas distintas de inserción a través de la política antinarcóticos. Se identificó que la política antidrogas forma parte de la política exterior de un país como Colombia, al considerarse como uno de los principales productores de droga en el mundo. Esta característica ha generado una identidad propia del Estado

colombiano y una relación con los demás países, optando por centrarse en un discurso, ya sea prohibicionista o de salud pública.

La investigación partió de los postulados de Wendt (2003) en torno al análisis de las prácticas, al considerarlas como el elemento de continuidad entre la estructura discursiva y el agente. Los tipos de prácticas se identificaron en las alianzas, el alcance y el *modus operandi* de los presidentes Uribe y Santos. La estructura discursiva se refirió tanto a los discursos globales sobre la temática de las drogas (prohibicionismo, salud pública) como también al discurso de los presidentes, los cuales apelaron a estas macronarrativas. Igualmente, se tuvieron en cuenta los parámetros morales que se encuentran en la cuestión de las drogas y se incluyen en las estructuras discursivas, los cuales influyen la inserción internacional del Estado en cierto grupo o sociedad. Se identificaron y compararon las prácticas y los discursos de los presidentes, la inserción que privilegian y la constitución y manejo de una política antidrogas particular, la cual puede oscilar entre la autonomía y la alineación, la primera asociada a la doctrina del *respice polum*; la segunda a la de *respice similia*.

32

Se identificaron dos discursos globales: el de las Naciones Unidas y la Organización Panamericana de la Salud. Cada uno da cuenta de una narrativa, unas prácticas, unos parámetros morales particulares y representan dos sociedades distintas. Los Estados deben seguir las normas y los fundamentos normativos promovidos por estas en aras de integrarse en la sociedad, ya sea la de control (ONU) o de expertos (OPS). La ONU promueve una visión de la problemática de las drogas basada en el prohibicionismo y bajo la concepción de que las drogas son moralmente reprochables. Su principal aliado y portavoz es Estados Unidos. Por su parte, la OPS impulsa una mirada del problema de las drogas de salud pública, el consumidor se percibe como un adicto y el deber moral del Estado es garantizar el bienestar de los individuos; su principal aliado es la OEA.

Teniendo en cuenta esto, se analizó que las prácticas de política exterior y los discursos del presidente Uribe construyeron una política

antinarcóticos prohibicionista, en donde se securitizó la agenda internacional y nacional, se apeló a una narrativa de que las drogas son “malas” y se articuló el terrorismo al problema de las drogas. El manejo de dicha política estuvo caracterizado por la alineación a los postulados de la ONU y los intereses de Estados Unidos respecto al tema de las drogas, en donde se privilegia la integración del Estado a la sociedad de control. Esto da cuenta de la doctrina de *respice polum*.

Por su parte, con el presidente Santos se reconoce una ruptura frente a la política antinarcóticos y la inserción del presidente Uribe, pues se evidencian unas prácticas de política exterior y unos discursos que apelan a un movimiento hacia el enfoque de salud pública, al “deber ser” del Estado de garantizar el bienestar de los individuos, a la articulación de la solución al problema con el Acuerdo de Paz y privilegiando la integración en la sociedad de expertos. Igualmente, se identifica que el manejo de esta estuvo enfocado hacia la autonomía en su búsqueda por llegar a un nuevo consenso mundial respecto a la temática de las drogas, acercándose a países “semejantes” y organizaciones como la OPS, así como diversificando su agenda con Estados Unidos, lo cual se asocia con el *respice similia*.

Teniendo en cuenta lo anterior, y como reflexión personal, se considera que la problemática de las drogas es un asunto que afecta a todos los países, ya sea en carácter de consumo, producción o tráfico. Esto implica que exista una responsabilidad compartida y un intento conjunto por contener el problema. Tras casi seis décadas de lucha contra las drogas y de la aplicación fallida del enfoque prohibicionista se ha demostrado que un mundo sin drogas no es realista. Por ello, es necesario considerar alternativas para atender a este problema, articulando la mirada del consumidor como un enfermo y atacando los eslabones más fuertes del narcotráfico. El movimiento hacia esta postura fue el que intentó persuadir el presidente Santos, reconociendo los sacrificios que ha hecho Colombia en la guerra contra las drogas, el contexto de una firma de paz con las Farc y la coyuntura internacional de mayor aceptación a la mirada de salud

pública. Sin embargo, este intento no fue exitoso y con la presidencia de Iván Duque, Colombia regresó al paradigma prohibicionista y restrictivo.

Es importante pensar a futuro en la necesidad de replantearse el enfoque de la política antinarcóticos, apelando por la salud pública y la garantía de los derechos humanos. El Estado colombiano podría considerar la posibilidad de legalizar las drogas, estableciendo las medidas y políticas públicas necesarias para contener la situación, impulsando programas de prevención, educación, tratamiento y espacios seguros de consumo. Esto involucra riesgos e inversión en políticas de salud, pero podrían ser menores a aquellos que implica mantener una guerra fallida. A su vez, el Estado debe llegar a las zonas anteriormente ocupadas por las Farc, garantizar la sostenibilidad de los campesinos e implementar políticas de sustitución voluntaria de cultivos pues, según la ONU, la resiembra de este tipo de cultivos es solo del 0,6% (Méndez, 2019).

Ya sea si opta por continuar con el prohibicionismo o por dirigirse hacia el enfoque de salud pública y la legalización, cualquiera de las dos opciones implica riesgos para el país y cuestionamientos morales. A pesar de esto, es preferible que el Estado colombiano comience a considerar dirigirse hacia la mirada de salud pública y derechos humanos, incluyendo la legalización, invirtiendo en programas de educación, prevención y tratamiento, sin dejar de atacar al crimen organizado. Esto, en la medida en que el enfoque prohibicionista y la “guerra contra las drogas” ha fracasado. No se trata de un cambio en la política antidrogas rápido, pero sería importante dar el primer paso. El Estado colombiano debe velar por sus propios intereses y los de su población, partiendo del enfoque de política antinarcóticos que sea más beneficioso, teniendo en cuenta su experiencia. No se trata de desconocer a la potencia, pero Colombia, respecto a este tema, debe mirar a sus semejantes.

## Referencias

- BBC Mundo. (2003, 1 de mayo). Uribe-Bush: reunión de amigos. [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_2990000/2990715.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_2990000/2990715.stm)
- Bewley-Taylor, D. R. (2004). Harm reduction and the global drug control regime: contemporary problems and future prospects. *Drug and Alcohol Review*, 23, 483-489.
- Borda, S. (2007). La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? *Colombia Internacional*, 65, 66-89.
- Bush, G. y Uribe, A. (2002, 25 de septiembre). President Bush, Colombia President Uribe Discuss Terrorism. The White House. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/09/20020925-1.html>
- Cristancho, M. V. (2002, 18 de julio). Inteligencia británica contra el terrorismo. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1378308>
- Drekonja-Kornat, G. (1983). Colombia: Learning the Foreign Policy Process. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 24(2), 229-250.
- El País. (2002, 21 de junio). EE.UU. reitera su ayuda a Colombia. <http://historico.elpais.com.co/paionline/notas/Junio212002/A421N1.html>
- El Tiempo. (2005, 30 de junio). Bush Invita A Uribe A Su Rancho. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1637194>
- El Universo. (2002, 30 de junio). Presidente electo de Colombia, Álvaro Uribe, llegó a París. <https://www.eluniverso.com/2002/06/30/0001/14/3BEFC06FEOF644C09D89FD1CC67628A.html>

Gómez, S. (2016, 4 de febrero). Paz Colombia, la nueva fase de la ayuda de EE.UU. El tiempo. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16500512>

Méndez, A. L. (2019, 27 de febrero). Cuando comunidades erradican cultivos de coca, es menor la resiembra. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/resiembra-es-de-0-6-en-7-puntos-donde-se-erradico-voluntariamente-331762>

Morales, G (2018). Comparative analysis of the emerging projects in Latin America after the crisis of the neoliberal modernity project in the early 21st century. Thesis Eleven, 149 (I), 48-66.

Organización de los Estados Americanos [OEA]. (2014). El Informe de Drogas de la OEA: 16 Meses de Debates y Consensos, Ciudad de Guatemala: 46 Asamblea General Extraordinaria de la Organización de los Estados Americanos (OEA) “Por una Política Hemisférica de Drogas de Cara al Siglo XXI”.

36

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2014). Los tratados de fiscalización internacional de drogas. [https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Int\\_Drug\\_Control\\_Conventions/Ebook/The\\_International\\_Drug\\_Control\\_Conventions\\_S.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Int_Drug_Control_Conventions/Ebook/The_International_Drug_Control_Conventions_S.pdf)

Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2010). La política de drogas y el bien público. [https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2011/Politica\\_Drogas\\_Bien\\_Publico.pdf](https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2011/Politica_Drogas_Bien_Publico.pdf)

\_\_\_\_\_. (2013). Solucionar el problema de drogas requiere un enfoque de salud pública, afirma el Subdirector de la OPS. [https://www.paho.org/col/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2098:solucionar-el-problema-de-drogas-requiere-un-enfoque-de-salud-publica-afirma-el-subdirector-de-la-opsoms&Itemid=562](https://www.paho.org/col/index.php?option=com_content&view=article&id=2098:solucionar-el-problema-de-drogas-requiere-un-enfoque-de-salud-publica-afirma-el-subdirector-de-la-opsoms&Itemid=562)

\_\_\_\_\_. (s.f.). OPS y OEA acuerdan cooperar para reducción de la demanda de drogas en las Américas. [https://www.paho.org/col/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1569:ops-y-oea-acuerdan-cooperar-para-reduccion-de-la-demanda-de-drogas-en-las-americas&Itemid=487](https://www.paho.org/col/index.php?option=com_content&view=article&id=1569:ops-y-oea-acuerdan-cooperar-para-reduccion-de-la-demanda-de-drogas-en-las-americas&Itemid=487)

- Pearson F. y Rochester J. (2000). *Relaciones internacionales: Situación Global en el Siglo XXI*. McGraw Hill.
- Presidencia de la República. (2016). Colombia y el Triángulo del Norte. <http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20160404-colombia-triangulo-norte/triangulo-norte.html>
- Resolución CD50.R2. (2010). Estrategia sobre el consumo de sustancias psicoactivas y la salud pública. Consejo Directivo de la Organización Panamericana de la Salud. <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2010/CD50.R2-s.pdf?ua=1>
- Reus-Smit, C. (1997). The Constitutional Structure of International Society and the Nature of Fundamental Institutions. *International Organization*, 51, (4), 555-589.
- Revista Semana. (2002, 21 de junio). Uribe se reúnen con Bush. <https://www.semana.com/noticias/articulo/uribe-reunen-bush/51325-3>
- Revista Semana. (2016, 16 de abril). Drogas: La guerra que nadie ganó. <https://www.semana.com/nacion/articulo/guerra-antidrogas-onu-la-replantearia-a-instancias-de-colombia/469668>
- Santos, J. M. (2014, 7 de agosto). Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en su posesión para el período presidencial 2014-2018. Bogotá, D.C., Colombia. Presidencia de la República de Colombia. [http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2014/Agosto/Paginas/20140807\\_04-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-en-su-posesion-para-el-periodo-presidencial-2014-2018.aspx](http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2014/Agosto/Paginas/20140807_04-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-en-su-posesion-para-el-periodo-presidencial-2014-2018.aspx)
- \_\_\_\_\_. (2016a, 5 de febrero). Declaración del Presidente Juan Manuel Santos al concluir la reunión con el Secretario de Estado de Estados Unidos, John Kerry. Washington, Estados Unidos. Presidencia de la República de Colombia <http://es.presidencia.gov.co/discursos/Declaracion-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-al-concluir-la-reunion-con-el-Secretario-de-Estado-de-Estados-Unidos-John-Kerry>

\_\_\_\_\_. (2016b,4 de marzo). Declaración del Presidente Juan Manuel Santos al término de la reunión con el Presidente de la República Federal de Austria, Heinz Fischer. Bogotá D.C., Colombia. Presidencia de la República de Colombia. <http://es.presidencia.gov.co/discursos/Declaracion-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-al-termino-de-la-reunion-con-el-Presidente-de-la-Republica-Federal-de-Austria-Heinz-Fischer>

\_\_\_\_\_. (2016c, 21 de abril). Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la XXX Sesión Especial de la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas. Nueva York, Estados Unidos. Presidencia de la República de Colombia. <http://es.presidencia.gov.co/discursos/160421-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-en-la-XXX-Sesion-Especial-de-la-Asamblea-de-la-Organizacion-de-las-Naciones-Unidas-sobre-el-Problema-Mundial-de-las-Drogas>

\_\_\_\_\_. (2016d, 24 de agosto). Alocución del Presidente Juan Manuel Santos sobre el Acuerdo Final con las Farc. Presidencia de la República de Colombia. <http://es.presidencia.gov.co/discursos/160824-Alocucion-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-sobre-el-Acuerdo-Final-con-las-Farc>

\_\_\_\_\_. (2016e, 10 de diciembre). Palabras del Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos, al aceptar el Premio Nobel de Paz. Oslo, Noruega. Presidencia de la República de Colombia. <http://es.presidencia.gov.co/discursos/161210-Palabras-del-Presidente-de-la-Republica-de-Colombia-Juan-Manuel-Santos-al-aceptar-el-Premio-Nobel-de-Paz>

\_\_\_\_\_. (2017a, 18 de mayo). Declaración del Presidente Juan Manuel Santos al término de su encuentro con el Presidente de Estados Unidos. Washington, Estados Unidos. Presidencia de la República de Colombia. <http://es.presidencia.gov.co/discursos/170518-Declaracion-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-al-termino-de-su-encuentro-con-el-Presidente-de-Estados-Unidos>

\_\_\_\_\_. (2017b, 13 de agosto). Declaración del Presidente Juan Manuel Santos al término de su encuentro con el Vicepresidente de Estados Unidos, Mike Pence. Cartagena, Colombia. Presidencia de la República de Colombia. <http://es.presidencia.gov.co/discursos/170813-Declaracion-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-al-termino-de-su-encuentro-con-el-Vicepresidente-de-Estados-Unidos-Mike-Pence>

\_\_\_\_\_. (2017c, 19 de septiembre). Palabras del Presidente Juan Manuel Santos ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en el 72° periodo de sesiones ordinarias. Nueva York, Estados Unidos. Presidencia de la República de Colombia. <http://es.presidencia.gov.co/discursos/170919-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-ante-la-Asamblea-General-de-las-Naciones-Unidas-en-el-72-periodo-de-sesiones-ordinarias>

\_\_\_\_\_. (2018, 25 de abril). Palabras del Presidente Juan Manuel Santos durante su visita al Comando Sur de Estados Unidos. Miami, Estados Unidos. Presidencia de la República de Colombia. <http://es.presidencia.gov.co/discursos/180425-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-durante-su-visita-al-Comando-Sur-de-Estados-Unidos>

Schmidt, V. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science* (11), 303-326.

Tickner A. (2007). Intervención por invitación, Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, (65), 90-111.

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

Uribe, A. (2002a, 7 de agosto). Retomemos el lazo unificador de la Ley, la Autoridad Democrática, la Justicia Social. Posesión como presidente de la República. Bogotá, D.C., Colombia. Presidencia de la República

de Colombia. <http://historico.presidencia.gov.co/discursos/discursos2002/agosto/discurso.htm>

\_\_\_\_\_. (2002b, 13 de septiembre). Intervención ante la LVII Asamblea General de las Naciones Unidas. Nueva York, Estados Unidos. Presidencia de la República de Colombia. <http://historico.presidencia.gov.co/discursos/discursos2002/septiembre/onu.htm>

\_\_\_\_\_. (2003, 20 de marzo). La decisión del gobierno colombiano sobre Iraq. Bogotá, D.C., Colombia. Presidencia de la República de Colombia. [http://historico.presidencia.gov.co/prensa\\_new/discursos/alocucion3.htm](http://historico.presidencia.gov.co/prensa_new/discursos/alocucion3.htm)

\_\_\_\_\_. (2004a, 4 de marzo). Visita al Comando Sur de los Estados Unidos. Miami, Estados Unidos. Presidencia de la República de Colombia. [http://historico.presidencia.gov.co/discursos/discursos2004/marzo/comando\\_sur.htm](http://historico.presidencia.gov.co/discursos/discursos2004/marzo/comando_sur.htm)

40

\_\_\_\_\_. (2004b, 25 de marzo). Intervención ante el Consejo Permanente de la OEA. Washington, Estados Unidos. Presidencia de la República de Colombia. [http://historico.presidencia.gov.co/discursos/discursos2004/marzo/consejo\\_oea.htm](http://historico.presidencia.gov.co/discursos/discursos2004/marzo/consejo_oea.htm)

\_\_\_\_\_. (2004c, 29 de septiembre). Intervención ante la 59 Asamblea de las Naciones Unidas. Nueva York, Estados Unidos. Presidencia de la República de Colombia. [http://historico.presidencia.gov.co/discursos/discursos2004/sept/29\\_09\\_04b.htm](http://historico.presidencia.gov.co/discursos/discursos2004/sept/29_09_04b.htm)

\_\_\_\_\_. (2004d, 22 de noviembre). Visita del presidente de Estados Unidos de América George Bush. Cartagena de Indias, Colombia. Presidencia de la República de Colombia. [http://historico.presidencia.gov.co/discursos/discursos2004/noviembre/visita\\_bush.htm](http://historico.presidencia.gov.co/discursos/discursos2004/noviembre/visita_bush.htm)

Uribe, A. y Bush, G. (2005, 4 de agosto). Rueda de prensa presidentes Uribe y Bush desde Crawford. Crawford, Estados Unidos. Presidencia de la República de Colombia. [http://historico.presidencia.gov.co/discursos/discursos2005/agosto/rueda\\_deprensa.htm](http://historico.presidencia.gov.co/discursos/discursos2005/agosto/rueda_deprensa.htm)

\_\_\_\_\_. (2005, 17 de octubre). XV Cumbre de Jefes Antinarcóticos de América Latina y el Caribe. Santa Marta, Colombia. Presidencia de la República. <http://historico.presidencia.gov.co/discursos/discursos2005/octubre/honlea.htm>

\_\_\_\_\_. (2006, 19 de enero). Discurso en visita oficial a Guatemala. Ciudad de Guatemala, Guatemala. Presidencia de la República de Colombia. <http://historico.presidencia.gov.co/discursos/discursos2006/enero/guatemala.htm>

Wendt, A. (2003). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press.

## Anexo artículo

Estudiante de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana Cali, próxima a graduarse. Correo electrónico: lauramurgue95@javerianacali.edu.co; lauramurgueitiob@gmail.com.

1. Trabajo de grado en la modalidad de monografía. Director: Gustavo Morales.