

Informe del IDPC

La política de control de drogas de la administración Obama en piloto automático

Coletta A. Youngers¹

Abril de 2011

El Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC) es una red mundial integrada por organizaciones no gubernamentales (ONG) y redes profesionales que está especializada en cuestiones relacionadas con el uso y la producción de drogas fiscalizadas. El Consorcio trabaja para fomentar un debate objetivo y abierto sobre la eficacia, la dirección y el contenido de las políticas de drogas en el ámbito nacional e internacional, y apoyar las políticas que se fundamentan en evidencias científicas que reducen eficazmente los daños relacionados con las drogas. La red publica asimismo informes puntuales, difunde los informes de sus organizaciones miembros sobre cuestiones específicas relacionadas con las drogas, y ofrece servicios especializados de asesoría a encargados de políticas y funcionarios de todo el mundo.

En un vídeo muy popular publicado en *YouTube*, se le pregunta a Barack Obama, presidente de los Estados Unidos, si la guerra contra las drogas podría resultar, de hecho, algo contraproducente. Y en lugar del rotundo 'no' que habría pronunciado cualquiera de sus últimos antecesores, Obama responde: "Creo que es un tema de debate totalmente legítimo". El presidente puntualizó después sus comentarios, añadiendo: "No estoy a favor de la legalización".¹ A pesar de ello, cabe destacar que el hecho de que reconozca la legitimidad del debate sobre la política de drogas estadounidense representa un cambio notable con respecto a administraciones pasadas, que, una tras otra, se dedicaron a sofocar la discusión y a etiquetar sistemáticamente a cualquiera que promoviera enfoques alternativos a la llamada "guerra contra las drogas" como un elemento peligroso y que fomentaba secretamente el consumo masivo de drogas entre los jóvenes estadounidenses.

Tras más de dos años de gobierno, la administración Obama ha tenido tiempo para dejar su huella en las políticas de drogas de Washington a escala nacional e internacional. ¿Pero se corresponde este bienvenido cambio de tono con un cambio real en las políticas? La trayectoria hasta la fecha es decepcionante, ya que hay muchos más aspectos de continuidad que de cambio. La administración Obama, al parecer menos temerosa de ser criticada por mostrarse "indulgente con las drogas", ha ido suavizando la retórica y ha puesto un mayor acento en la cuestión de la demanda y del consumo de drogas problemático. También se han producido algunos cambios modestos – aunque necesarios– con respecto a la política nacional de drogas. Sin embargo, aún se está lejos de lograr unas reformas más amplias en las políticas de drogas nacionales y, en lo que se refiere a la esfera internacional, la "guerra contra las drogas" de los Estados Unidos se mantiene muy viva.

Poco después de su designación para el puesto, el principal responsable de las políticas de drogas de Obama, R. Gil Kerlikowske, jefe

¹ Coletta A. Youngers es representante del Consorcio Internacional de Políticas de Drogas (IDPC) y asesora principal de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA). La autora agradece a las personas siguientes sus aportaciones a este informe: John Walsh (WOLA), Ethan Nadelmann y Bill Piper (Drug Policy Alliance), Allan Clear y Daniel Raymond (Harm Reduction Coalition) y Sanho Tree (Institute for Policy Studies).

de la Oficina de Política Nacional para la Fiscalización de Estupefacientes (ONDCP) de los Estados Unidos, anunció que no emplearía el término “guerra contra las drogas”, ya que no puedes librar una guerra contra tu propio pueblo. Kerlikowske, un ex funcionario de la policía, subraya a menudo que es necesario tratar el consumo de drogas como un problema de salud pública y, por primera vez, reconocidos expertos en el tratamiento del consumo de drogas problemático han asumido puestos de importancia en la ONDCP. Finalmente, se está poniendo mucho mayor énfasis en reducir la demanda de drogas ilícitas. Tal como manifestó el propio Obama: “En cuanto a las drogas, creo que muchas veces hemos estado tan concentrados en los arrestos, los encarcelamientos y la interceptación de alijos que no dedicamos tanto tiempo a pensar en cómo rebajar la demanda”.² La administración también ha manifestado una posición más prudente en el exterior, en ocasiones mostrando un enfoque de mayor colaboración en los debates de la ONU y exhibiendo cierta moderación en su respuesta a las reformas progresistas emprendidas por algunos gobiernos latinoamericanos. En otras palabras: la administración Obama ha adoptado un enfoque algo más diplomático frente a las políticas de drogas.

No obstante, a pesar del cambio observado en el discurso y la diplomacia, las políticas internacionales de control de drogas se mantienen prácticamente intactas –con la notable excepción de Afganistán– y la administración parece ahora decidida a replicar lo que considera como el exitoso Plan Colombia en América Central. Esta continuidad en las políticas se ve reflejada en el presupuesto federal para el control de drogas. Aunque se han registrado incrementos muy modestos en el gasto destinado a tratamiento y educación, alrededor de tres quintas partes de los fondos federales para el control de drogas siguen gastándose en programas centrados en la oferta (incluidas las actividades de aplicación de la ley a escala nacional) y sólo dos quintas partes a programas relacionados con la demanda.³

Hay dos factores clave que ayudan a explicar la continuidad de lo que cada vez se entiende más como una política fracasada. En primer lugar, la burocracia de la guerra contra las drogas constituye un sistema de grandes dimensiones, muy bien afianzado y tremendamente reactivo al cambio. Por ejemplo, aparte de Kerlikowske y de algunas nuevas personas a las que éste ha incorporado para trabajar sobre políticas nacionales y centradas en la demanda en la ONDCP, los funcionarios que trabajan sobre la política de control de drogas internacional son casi los mismos, y la mayoría está imbuida de una mentalidad belicosa frente a las drogas; muchos de ellos han dedicado sus carreras a poner en práctica la “guerra contra las drogas” de los Estados Unidos. Así sucede con la Dirección para Asuntos Internacionales en materia de Estupefacientes y Aplicación de la Ley del Departamento de Estado (INL), la Dirección de Lucha contra la Droga (DEA) y otros organismos federales con responsabilidades en el campo del control de drogas. Con los años, los organismos de control de drogas del gobierno estadounidense han ido ganando un importante grado de autonomía con respecto al resto de la comunidad oficial encargada de la formulación de políticas y siguen operando con muy poca injerencia de otros sectores de la burocracia gubernamental, especialmente en el ámbito internacional.

En segundo lugar, sólo unos dirigentes de alto nivel y comprometidos podrían empezar a introducir cambios en la actual burocracia federal de guerra contra las drogas; sin embargo, no es eso lo que está llegando con esta administración, y todos los indicios parecen apuntar a que es poco probable que la reforma de la política de drogas se convierta en un asunto prioritario en el futuro previsible. Exceptuando la atención mediática en torno a la votación de la Propuesta 19 en California, en noviembre de 2010, la política de drogas no suele formar parte de la agenda política. En lo que se refiere al exterior, sólo suelen recibir atención las cuestiones relacionadas con las políticas de drogas en México y Afganistán. La

administración Obama está inmersa en debates de gran envergadura sobre varios temas destacados. Se enfrenta a una situación nacional extremadamente complicada, conformada por la lenta recuperación económica y los resultados de las elecciones al Congreso de noviembre de 2010, en que el partido republicano asumió el control de la Cámara de Representantes y ganó escaños en el Senado. En el plano internacional, las guerras en Iraq y Afganistán –y ahora también en Libia– han monopolizado la atención de la administración. Los dramáticos sucesos que se están produciendo en Oriente Medio son garantía de que en la agenda del presidente Obama no va a constar una atención sostenida a la política internacional de drogas. Por todo ello, la política de drogas sigue siendo una cuestión “de tercera fila” y la mayoría de políticas existentes en este ámbito siguen adelante en piloto automático.

Cambios modestos en la política de drogas nacional

Durante la campaña electoral, Obama prometió poner en marcha tres iniciativas con respecto a la política de drogas: intentar acabar con la disparidad de penas entre el *crack* y la cocaína en polvo; invertir la dura posición del gobierno federal frente a las leyes de los distintos estados sobre la marihuana terapéutica y poner fin a la prohibición que pesa sobre la asignación de fondos federales para programas de intercambio de jeringuillas.⁴ Obama ha cumplido esas promesas en distintos grados.

La disparidad en la imposición de penas sobre el *crack* y la cocaína fue adoptada por el Congreso estadounidense en los años ochenta, momento en que la histeria por el consumo de *crack* alcanzó su punto álgido. Según la ley de 1986, toda persona condenada por un tribunal federal por la tenencia de cinco gramos de *crack* recibiría una pena obligatoria de cinco años de prisión, que se convertirían en diez en el caso de diez gramos. Las cantidades umbral de esas

penas obligatorias eran 100 veces más elevadas que las aplicables para la cocaína en polvo. Teniendo en cuenta que aproximadamente el 80 por ciento de las personas condenadas por cargos de *crack* en los últimos años son afroamericanos, la disparidad de las penas fue denunciada durante mucho tiempo como algo injustificado y racista; si no en intención, al menos sí a efectos prácticos. Tras la investidura de Obama, el Departamento de Justicia trabajó con miembros del Congreso estadounidense para eliminar la disparidad de las penas, proceso que culminó con la Ley sobre imposición de penas justas, que reduce las diferencias entre el *crack* y la cocaína en polvo a una proporción de 18 frente a 1 (no de 1 a 1, como deseaban los artífices de la ley, pero fue la solución de compromiso necesaria en última instancia para garantizar la aprobación del Congreso). La ley también elimina la pena mínima obligatoria de cinco años por simple posesión.

Según Marc Mauer, de la organización *Sentencing Project*, esta legislación marca “un hito en la larga campaña por un enfoque más racional frente a la política de drogas” y “se espera que beneficie a unos 3.000 acusados al año, con una reducción media de las penas de 27 meses”.⁵ Hasta la fecha, sin embargo, la Ley sobre imposición de penas justas no es aplicable a aquellas personas condenadas antes de que ésta entrara en vigor, en agosto de 2010. Ahora depende de la Comisión de Armonización de Penas de los Estados Unidos determinar si estas directrices se pueden aplicar de forma retroactiva. Puede que lo más destacable sea que la Ley sobre imposición de penas justas representa apenas un primer paso hacia una reforma más general y muy necesaria, que incluya cuestiones como el fin de todos los mínimos obligatorios, la proporcionalidad en las directrices sobre imposición de penas y alternativas al encarcelamiento para los autores de delitos menores.

Cumpliendo con la segunda promesa electoral de Obama, el Departamento de Estado anunció en el otoño de 2009 que pondría fin a la dura

aplicación de las leyes federales de drogas en aquellos estados que habían adoptado leyes que legalizaban el uso de la marihuana con fines médicos. Sin embargo, las redadas en los centros de marihuana terapéutica en los estados en que funcionan dichos centros depende de la DEA, que expresó de forma pública e inmediata su desacuerdo con este cambio normativo. Así, a pesar de las directrices procedentes de Washington, la DEA ha seguido efectuando redadas en estos centros, aunque con mucha menor frecuencia que antes.

Obama cumplió con su tercera promesa a fines de 2010, con la firma de una ley que levanta la prohibición sobre la asignación de fondos federales a programas de intercambio de agujas y jeringuillas esterilizadas (PIAJ), que llevan tiempo demostrando su eficacia para limitar la transmisión del VIH. Los términos de compromiso adoptados por el Congreso estadounidense permiten ahora que se utilicen fondos federales para PIAJ, excepto en aquellos lugares considerados “inadecuados” por el departamento de sanidad local o los funcionarios encargados de la aplicación de la ley. El Departamento de Salud y Servicios Humanos, un organismo federal, emitió unas directrices provisionales en julio de 2010 sobre el uso de fondos federales para departamentos de salud estatales y locales que recibían fondos para la prevención del VIH y para algunos programas de tratamiento de uso indebido de sustancias financiados federalmente. El Departamento de Estado siguió su ejemplo y publicó unas directrices revisadas que permitían el uso de fondos del Plan de Emergencia del Presidente de los Estados Unidos para el Alivio del Sida (conocido generalmente como PEPFAR) para PIAJ en programas mundiales sobre el VIH.⁶ Los PIAJ fueron también reconocidos como una intervención basada en pruebas científicas en la primera Estrategia Nacional sobre VIH/SIDA, y mencionados en la Estrategia Nacional de Fiscalización de Estupefacientes 2010. Debido a la crisis presupuestaria, la puesta en práctica de la nueva política ha avanzado con lentitud y

su impacto hasta el momento es relativamente modesto: sólo siete departamentos de sanidad estatales y un departamento de sanidad de una ciudad han reasignado fondos federales para la prevención del VIH a los PIAJ. El Centro para el Control y Prevención de Enfermedades (CDC) está elaborando una guía de aplicación más completa que se publicará en 2011, y el Director General de Sanidad emitió hace poco una norma que permite que la principal fuente de fondos federales para el tratamiento y la prevención del uso indebido de sustancias se utilice para PIAJ. A pesar de ello, la nueva mayoría republicana en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos ya ha tomado los primeros pasos para restablecer la total prohibición de fondos federales para este tipo de programas.⁷

También se pueden encontrar otros avances en el enfoque de la administración con respecto al control de drogas en su primer Informe sobre la Estrategia Nacional de Fiscalización de Estupefacientes,⁸ publicado en la primavera de 2010. (Se publicó otro informe justo después de que Obama asumiera la presidencia, pero que fue escrito durante la administración anterior.) El primer documento de estrategia de Obama hace un mayor hincapié en las iniciativas de prevención de base comunitaria y en la integración del tratamiento para el uso problemático de drogas en los programas generales de asistencia sanitaria para ampliar el acceso a dichos servicios. Se trata, además, de la primera estrategia que reconoce los daños colaterales provocados por la política vigente al instar, por ejemplo, a “promover y apoyar alternativas al encarcelamiento”. La ONDCP también ha establecido objetivos numéricos para reducir las muertes por sobredosis y las visitas a las salas de urgencias relacionadas con las drogas. En una entrevista reciente, cuando se le preguntó: “¿Cuál es su indicador para medir los buenos resultados?”, Kerlikowske manifestó: “Reducir el número de muertes y el número de jóvenes que van a los servicios de urgencias a consecuencia de las drogas es importante”.⁹

Sin embargo, estas declaraciones aún no se han visto seguidas por cambios significativos en las evaluaciones oficiales sobre la eficacia de la política de drogas estadounidense, por ejemplo reemplazando las estadísticas de arrestos, incautaciones y encarcelamiento por indicadores sociales, sanitarios y de delincuencia. Dados los tremendos obstáculos burocráticos y políticos que debe superar una reforma de la política de drogas, desde la posición en que se encuentra Kerlikowske, el director de la ONDCP, los cambios que han tenido lugar durante los últimos dos años deben de parecer bastante importantes. Pero desde la perspectiva de los crecientes costes y consecuencias de las prácticas estadounidenses en el ámbito de las políticas de drogas, suponen sólo un modesto comienzo.

Continuidad en el control de drogas a escala internacional

La nueva estrategia de la administración resulta aún menos alentadora en lo que se refiere a la política internacional de fiscalización de estupefacientes. A pesar de que cada vez se reconoce más el fracaso –y los costes– del enfoque en que se enmarca actualmente el control de drogas, las iniciativas de erradicación forzosa (entre las que están las fumigaciones con herbicidas en Colombia) y los programas de interceptación en la región andina de Sudamérica siguen funcionando en piloto automático. Además, la ayuda al desarrollo sigue estando vinculada a la reducción de cultivos, a pesar de que cada vez hay más estudios que demuestran que los campesinos sólo pueden disminuir su dependencia de los ingresos generados por cultivos que acaban en el mercado ilícito después de que se hayan establecido alternativas económicas viables.¹⁰ Puede que el único giro significativo en la política de control de drogas de los Estados Unidos en el ámbito internacional se encuentre en su foco regional. Como el comercio de las drogas y la violencia relacionada con éste se han desplazado de los Andes a México –y

ahora también a América Central–, la política estadounidense ha hecho lo propio. Así, a medida que se va apagando el Plan Colombia, el gobierno estadounidense está dirigiendo su atención hacia América Central, como se explica en mayor detalle más abajo.

Hay un país, no obstante, en que la política de la administración Obama ha cambiado de rumbo de forma drástica: Afganistán. En marzo de 2009, el entonces enviado especial de Washington para la zona, Richard Holbrooke, definía la campaña de erradicación de la adormidera en Afganistán como “el programa más infructuoso e ineficaz que he visto en 40 años”, añadiendo que era contraproducente, que generaba apoyo político para los talibanes y que minaba las iniciativas de construcción nacional.¹¹ Un mes después, en una cumbre de los países del G-8, Holbrooke manifestaba: “El agricultor de adormidera no es nuestro enemigo; lo es el talibán, y la destrucción de los cultivos no es una política eficaz. Los Estados Unidos han malgastado cientos y cientos de millones de dólares en este programa y eso se va a acabar. No vamos a apoyar la erradicación de los cultivos”.¹²

En línea con las declaraciones de Holbrooke, en 2009 el gobierno estadounidense dejó de financiar la erradicación forzosa de plantas de adormidera en Afganistán, canalizando los recursos hacia programas de interceptación y desarrollo económico (aunque algunos gobernadores afganos siguen desplegando programas de erradicación). Desde el principio, no obstante, los funcionarios del gobierno estadounidense estuvieron divididos sobre este nuevo enfoque, con lo que éste sólo ha recibido un tímido respaldo político. Los defensores de la nueva perspectiva temen que la falta de comprensión entre los responsables de la formulación de políticas en los Estados Unidos, especialmente en el Congreso, de las dinámicas y las implicaciones de un enfoque de desarrollo a largo plazo que seguramente no dará resultados inmediatos podría traducirse en una revocación normativa. La inesperada muerte de Holbrooke a fines de 2010 podría acelerar esa posibilidad.

A quienes les preocupan las catastróficas consecuencias de la erradicación forzosa – incluida la fumigación de cultivos–, les alentó el cambio de política en Afganistán. Sin embargo, la administración Obama pronto dejó claro que no tenía ninguna intención de extrapolar las lecciones aprendidas en Afganistán a ninguna otra zona del mundo. Los funcionarios estadounidenses arguyen que no se puede aplicar la misma lógica a América Latina, señalando que la existencia de instituciones más sólidas garantiza las condiciones necesarias para ejecutar con éxito los programas de erradicación forzosa. A pesar de ello, la erradicación forzosa en la región andina – como en Afganistán– no sólo no ha conseguido alcanzar los objetivos perseguidos, sino que ha abocado a las personas a una pobreza aún más profunda y ha generado inestabilidad política, violaciones de los derechos humanos, conflictos y violencia. Además, el tan cacareado descenso de la producción de coca en Colombia ha ido acompañado de una disminución de la erradicación. Entre 2006 y 2009, las fumigaciones aéreas se redujeron un 39 por ciento. En 2009 disminuyeron también las iniciativas de erradicación manual; precisamente el año en que la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) detectó una caída significativa en el cultivo de coca, todo lo cual indica que hay otros factores que han impulsado la rebaja de la producción de coca en Colombia.¹³

Aunque la administración Obama mantiene su firme compromiso con el Plan Colombia, ha seguido el camino ya marcado por el Congreso estadounidense de ir reduciendo gradualmente los niveles generales de ayuda y de redirigir más recursos de las actividades militares y represivas hacia programas económicos y sociales. Esta tendencia se mantiene en la petición de presupuesto federal de la administración para el ejercicio 2012, que incluye una reducción del 15 por ciento en los fondos para el Plan Colombia, resultado del recorte general de gasto con que la administración intenta limitar el importante déficit presupuestario de los

Estados Unidos. En lo que se refiere al principal programa de ayuda en materia de drogas para México, la Iniciativa Mérida, la administración ha recortado los fondos para material militar y ha puesto mayor énfasis en el apoyo a reformas institucionales e iniciativas de fortalecimiento comunitario. Sin embargo, la ola de violencia relacionada con las drogas en México y el temor a que ésta se contagie a los Estados Unidos ha propiciado que surjan voces a favor de un mayor apoyo militar por parte de Washington.

En septiembre de 2010, la secretaria de Estado de los Estados Unidos, Hillary Clinton, comparó públicamente los cárteles de las drogas en México con una insurgencia. Aunque la administración Obama se apresuró a desmarcarse de estas palabras, algunos analistas consideran que las declaraciones de Clinton buscaban garantizar que se mantuvieran los fondos para la Iniciativa Mérida por parte de un Congreso más propenso a enviar armas y helicópteros que a abordar las complejidades que entraña una reforma de los sectores policial y judicial. Las palabras de Clinton volvieron a resonar en febrero de 2011, cuando el subsecretario del Ejército (el segundo funcionario civil de mayor rango del ejército estadounidense), Joseph Westphal, aludió también a los cárteles de las drogas mexicanos como una “insurgencia” junto a la frontera de los Estados Unidos. Westphal se retractó posteriormente de sus declaraciones, pero también destacó que había compartido su opinión personal sobre el asunto con la Casa Blanca.

A medida que América Central se ha ido perfilando como un creciente núcleo para el tránsito de drogas y se ha ido incrementando la violencia relacionada con éstas, especialmente en Guatemala, la administración Obama ha ido aumentando paulatinamente la ayuda destinada a la lucha contra las drogas en el istmo, prometiendo hasta la fecha unos 200 millones de dólares para la Iniciativa de Seguridad Regional para América Central, CARSI. (Si bien esto representa un incremento notable de ayuda a la región, se trata de una cifra irrisoria si se compara con los 6.000 millones de dólares gastados en Colombia

durante la última década o los 1.500 millones de dólares prometidos a México.) En una visita a varios países centroamericanos a principios de febrero de 2011, el subsecretario de Estado adjunto de los Estados Unidos, William Brownfield, que encabeza el INL, manifestó que la administración Obama está estudiando un posible programa de ayuda anti-drogas exclusivamente para la región; se trataría de lo que algunos denominan ya el “Plan América Central”. Hay también planes para que las fuerzas de seguridad colombianas desempeñen un papel de entrenamiento, cosa que ya han hecho con sus homólogos mexicanos.

Finalmente, puede que el lugar donde es más manifiesta la continuidad de una empecinada política estadounidense sea en Bolivia. Tras la elección del presidente Evo Morales, quien fue un cocalero, el gobierno boliviano abandonó la erradicación forzosa de la coca, recurriendo en su lugar a acuerdos con federaciones locales de cocaleros para cumplir con los objetivos de reducción de los cultivos. Aunque el gobierno cumple siempre con sus objetivos anuales de reducción de coca y las incautaciones de drogas ilegales han aumentado notablemente durante la administración Morales, las diferencias que han surgido en el tratamiento de la cuestión de la coca han generado importantes tensiones en las relaciones bilaterales. La administración Obama ha seguido el camino marcado por la administración Bush y, en septiembre de 2009, emitió una “resolución” en que determinaba que Bolivia había “fracasado manifiestamente en el despliegue de medidas suficientes para observar sus obligaciones en virtud de los acuerdos internacionales en materia de lucha contra los estupefacientes”. Ese mismo año, la administración se negó a renovar los beneficios comerciales suspendidos en 2008 como represalia por que el gobierno boliviano decidiera expulsar en septiembre de 2008 al embajador estadounidense, por considerar que estaba inmiscuyéndose en los asuntos internos del país y apoyando a grupos violentos de la oposición, y la consiguiente expulsión de la DEA en noviembre de ese mismo año. Desde

entonces, la administración Obama ha seguido “descertificando” a Bolivia año tras año y los beneficios comerciales siguen suspendidos.

Los funcionarios estadounidenses también encabezaron la ofensiva contra la propuesta de Bolivia de eliminar de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes la prohibición que pesa sobre la milenaria práctica indígena de masticar hojas de coca. En 2009, el presidente boliviano envió una carta al secretario general de las Naciones Unidas, Ban Ki Moon, solicitando una pequeña modificación en el texto, de forma que se retire la obligación de que “la masticación de hoja de coca quedará prohibida dentro de los 25 años siguientes a la entrada en vigor de la presente Convención”, período que terminó en 1989. La inclusión de esta prohibición en la Convención Única se basó en un informe que no tenía en cuenta los derechos de las culturas indígenas y que, según Martin Jelsma, del *Transnational Institute*, se fundamentaba en una visión del mundo que “nos parece ahora anticuada, un lenguaje de épocas remotas”.¹⁴ Sin embargo, el gobierno estadounidense –temiendo que cualquier modificación a las convenciones pudiera abrir una caja de Pandora– se hizo con el apoyo de otros 17 países para hacer frente común en contra de la propuesta de Bolivia: el Reino Unido, Suecia, Canadá, Dinamarca, Alemania, la Federación Rusa, Japón, Singapur, Eslovaquia, Estonia, Francia, Italia, Bulgaria, Letonia, Malasia, México y Ucrania. La suerte de la propuesta está ahora en manos del Consejo Económico y Social de la ONU.¹⁵

A fines de 2010, la administración Obama prácticamente cantó victoria con respecto a la reducción de la oferta de cocaína procedente de los Andes. Según las estadísticas del gobierno estadounidense publicadas recientemente, el volumen de cocaína producida en los Andes cayó de 875 toneladas en 2006 a 690 toneladas en 2008 y 2009.¹⁶ Estas estadísticas, en el mejor de los casos, no son más que cálculos aproximados, como se pone de manifiesto con las distintas estimaciones –a menudo muy dispares entre

sí- publicadas por el gobierno estadounidense, por un lado, y la ONUDD, por el otro, y han sido cuestionadas durante años. No obstante, este año las estadísticas de Washington resultan especialmente sospechosas. Adam Isacson, experto en políticas de drogas, calcula que, en 2009, los agentes federales se incautaron de 495 toneladas de cocaína en territorio estadounidense y en países productores o de tránsito. Isacson señala: "Si se produjeron 690 toneladas y se interceptaron 495 toneladas en estos países, sólo quedarían 195 toneladas para satisfacer la demanda mundial". (Para poner esta cifra en perspectiva, cabe apuntar que se estima que el consumo anual de cocaína en los Estados Unidos es de 250 toneladas.) Isacson añade: "Y estas 495 toneladas no incluyen los decomisos estadounidenses en aguas internacionales, las incautaciones en territorio estadounidense por parte de fuerzas de policía estatal o municipal, ni los decomisos en Europa, Asia u otras regiones, que reducirían aún más la oferta disponible... A primera vista, por tanto, se consiguió lo imposible... los decomisos de cocaína *superaron* de hecho la producción de cocaína".¹⁷ Aunque la impureza o los cálculos exagerados de ciertas incautaciones pueden ayudar a explicar parte de esta discrepancia, no pueden justificarla por completo. Parece, más bien, que los cálculos sobre producción de cocaína del gobierno estadounidense son, sencillamente, demasiado bajos. Puede que eso resulte conveniente para convencer al Congreso estadounidense de que siga financiando programas que cada vez están más sometidos a un minucioso examen, pero no sirve de mucho para establecer políticas sensatas.

El Congreso estadounidense

Si la administración Obama no está preparada para replantear drásticamente la política de control de drogas de los Estados Unidos, el Congreso del país podría, en principio, tomar la iniciativa. Por un lado, hay un creciente consenso en el Capitolio de que las políticas actuales han fracasado. Aunque puede que esto

sea evidente para la mayoría de observadores externos, el hecho de que así lo reconozcan aquellas personas que han aprobado miles de millones de dólares en gasto público –y que deben justificarlo ante sus electores– representa un importante paso adelante. Por otro lado, el debate en torno a las políticas de drogas y sus posibles reformas se ha estancado en gran medida.

El panorama político en Washington ha cambiado dramáticamente como resultado de las elecciones de noviembre de 2010, que devolvieron el poder de la Cámara de Representantes a miembros que han abogado durante años a favor de la guerra estadounidense contra las drogas. Algunos republicanos clave ya estaban exhortando a que se destinara más ayuda militar y policial para luchar contra la producción y el tráfico de drogas, y sus voces se amplificarán ahora en la Cámara, bajo control republicano. A pesar de ello, los republicanos también han prometido reducir notablemente el presupuesto de ayuda exterior; por lo tanto, puede que no aumenten mucho el gasto de la "guerra contra las drogas", pero es muy probable que sigan fieles a la política actual. Es también muy probable que recrudescan la retórica contra aquellos países que consideran que no acatan la línea de los Estados Unidos, como Venezuela y Bolivia.

Desde que los republicanos asumieron el control de la Cámara de Representantes, el posible desbordamiento de la violencia relacionada con las drogas de México a los Estados Unidos ha dominado gran parte del debate en el Congreso. A fines de marzo de 2011, Michael McCaul, representante republicano por el estado de Texas presentó una propuesta ley que buscaba añadir a seis cárteles de las drogas mexicanos a la lista de organizaciones terroristas extranjeras del gobierno estadounidense. Aunque es poco probable que esta propuesta siga adelante, refleja muy bien cómo algunos miembros del Congreso ven la cuestión de las políticas de drogas a través de un prisma "narcoterrorista". Siguiendo la misma línea, en una sesión

celebrada en febrero de 2011 en el Capitolio, el republicano Connie Mack, representante de Florida (ahora presidente del subcomité para el hemisferio occidental del comité de asuntos exteriores de la Cámara de Representantes), aludió en repetidas ocasiones a la conexión entre “drogas y terroristas”, afirmando, en grandes líneas, que el dinero de las drogas está financiando a organizaciones terroristas en América Latina y, de ahí, la necesidad de adoptar un enfoque de contrainsurgencia. Este tipo de discurso entre influyentes miembros del Congreso estadounidense está desplazando el objetivo de una reforma de la política de drogas aún más a la derecha.

Durante el anterior período de sesiones del Congreso estadounidense, tuvo lugar un esfuerzo importante para crear una comisión independiente que revisara y evaluara la política de fiscalización internacional de drogas de los Estados Unidos en el hemisferio occidental, así como las políticas y los programas para la reducción de la demanda a escala nacional e internacional, e identificar posibles políticas y programas para mejorar la actual política de drogas en el propio territorio y en el exterior. Si la propuesta se hubiera aprobado, la comisión también habría recomendado una estrategia plurianual e interinstitucional de control de drogas para la región. En diciembre de 2009 se aprobó una propuesta de ley en la Cámara de Representantes, que se presentó ante el Senado un año después. El comunicado de prensa de diciembre de 2010 en que se anunciaba la iniciativa del Senado ilustra los distintos puntos de vista de los senadores involucrados en el proceso. El senador democrático Robert Menéndez, del estado de Nueva Jersey, explica claramente el problema: “Aunque hemos tenido algunos logros notables en el hemisferio, la plaga de los estupefacientes y la delincuencia organizada se ha exacerbado significativamente en México y América Central, y sigue siendo un problema insoluble en gran parte del resto de la región. Es imprescindible que valoremos nuestros esfuerzos en el país y en el exterior para determinar dónde estamos consiguiendo resultados positivos y dónde no”.

Sin embargo, al mismo tiempo, la cita en el comunicado de prensa por parte de la contraparte de Menéndez, el senador republicano Richard Lugar, de Indiana, el republicano más veterano del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, refleja hasta qué punto los políticos siguen buscando una solución militar a lo que perciben como una amenaza: “Estoy especialmente interesado en las medidas para impulsar el papel del ejército y la comunidad de la inteligencia de los Estados Unidos para ayudar a luchar contra los cárteles instalados en México y con alcance en países de América Central, Venezuela y toda la región. Los nuevos enfoques podrían abarcar formas de desplegar conjuntamente efectivos de aviación, vigilancia e inteligencia en caso de ser necesario. La victoria final en esta guerra pasa por una mejora de las capacidades, la adopción de tácticas para neutralizar las amenazas de los cárteles y la construcción de alianzas más estrechas con los gobiernos del hemisferio que así lo deseen”.

Comenzado un nuevo período de sesiones en el Congreso, la propuesta de ley se debe volver a presentar ante el Senado y la Cámara de Representantes. En caso de ser aprobada, ofrecería una oportunidad importante para fomentar el debate y una buena plataforma para poner sobre la mesa posibles alternativas normativas. Sin embargo, debido a los aires políticos que soplan en Washington, no está nada claro si todo este proceso desembocaría en una reforma significativa de las políticas de drogas. Otra iniciativa propuesta por el senador democrático Jim Webb, del estado de Virginia, para evaluar el sistema de justicia penal de los Estados Unidos –lo cual incluiría las políticas de control de drogas– suscitó un importante apoyo por parte de los dos partidos dominantes en 2010, pero no consiguió superar, en última instancia, la prueba del Senado. Webb ha anunciado que se jubilará cuando finalice su mandato, en 2012, y las perspectivas de que se apruebe el establecimiento de la comisión en el Congreso actual son poco claras.

Más allá de la administración Obama: presión desde abajo

Aunque todo parece indicar que es poco probable que surjan iniciativas significativas por una nueva política de drogas en Washington – sea por parte de la administración Obama o del Congreso estadounidense –, no se puede decir lo mismo de otros lugares del país. La Propuesta 19 de California, un referéndum popular que habría legalizado el cannabis, permitiendo a las autoridades locales regularlo y gravarlo con impuestos, estuvo a punto de alcanzar la victoria en noviembre de 2010, con el 46 por ciento de los votos a su favor. La consulta, a pesar de no conseguir la aprobación de los votantes, encendió un debate en todo el país sobre la política del cannabis que generó una atención mediática sin precedentes. En otras palabras: la Propuesta 19 comenzó a destruir el tabú sobre un debate informado en torno a la política de drogas; en este caso, sobre una medida que afecta a millones de estadounidenses. Según Sanho Tree, experto en políticas de drogas: “Teniendo en cuenta que se esperan iniciativas de votación parecidas de nuevo en California, en Colorado y seguramente en otros estados en las elecciones de 2012, es poco probable que el impulso generado por la Propuesta 19 se disipe en el futuro más inmediato”.¹⁸

A medida que las nuevas generaciones –más familiarizadas con los efectos del cannabis y menos propensas a ser asustadas con tácticas basadas en el miedo– van convirtiéndose en la mayoría de los votantes, las actitudes públicas con respecto al consumo de cannabis en los Estados Unidos están cambiando. De hecho, el gobierno estadounidense calcula que un tercio de la población del país ha probado alguna droga ilegal al menos una vez y, de ellas, el cannabis es, sin duda, la más habitual. Según una encuesta de Gallup, realizada en octubre de 2010, el 46 por ciento de los estadounidenses están a favor de legalizar el consumo de cannabis, frente a un 50 por ciento que estarían en contra. El apoyo a esta medida es aún mayor en la costa oeste, donde, a pesar de la derrota de la Propuesta

19, la encuesta de Gallup concluyó que el 58 por ciento de los encuestados era partidario de legalizar el consumo de cannabis. Las tendencias demográficas perfilan, en un futuro no muy lejano, un punto de inflexión en que la mayoría de los estadounidenses estará a favor de la legalización del cannabis. Y aunque adoptar políticas más racionales sobre el cannabis es muy distinto de una reforma exhaustiva de las políticas de drogas, no dejaría de ser un paso significativo en la dirección correcta hacia ésta.

Lo más probable es que la reforma integral de las políticas de drogas en los Estados Unidos no surja de las cúpulas políticas, sino de los debates y las presiones que lleguen desde abajo. Hay que reconocer que la administración Obama ha ayudado a eliminar las barreras que impedían un debate más significativo, pero aún está por ver cómo responderá a iniciativas de base y estatales, más allá de la Propuesta 19. Pero, en última instancia, los políticos estadounidenses (especialmente los miembros del Congreso) tienden a seguir, finalmente, a la opinión pública.

Conclusión y recomendaciones de políticas

Aunque puede que la perspectiva a largo plazo sea más prometedora, en el corto y medio plazo, la política de control de drogas de los Estados Unidos se mantiene en piloto automático. La mejora en la retórica de la administración aún no se corresponde con ninguna acción concertada. Si bien las modestas iniciativas con respecto a la política nacional de drogas marcan un importante distanciamiento con respecto a enfoques pasados, su aplicación efectiva depende de la predisposición de la administración a financiarlas adecuadamente. Hasta la fecha, la administración Obama no ha mostrado la voluntad política necesaria para emprender las batallas burocráticas que entrañaría un cambio de este tipo en las prioridades de financiación.

La administración Obama se enfrenta a un sinnúmero de complejos problemas políticas, tanto a escala nacional como internacional, exacerbados por una situación de práctico embotellamiento en el Congreso estadounidense. Aún así, no puede seguir ignorando los costes y las consecuencias que suponen unas políticas de drogas equivocadas para personas y comunidades de todo el mundo. Si el presidente no es capaz o no está dispuesto a desempeñar un papel de liderazgo a favor de la reforma de la política de drogas, debería designar a un funcionario de alto nivel en la administración que se encargara de ello. Al vicepresidente Biden se le encomendó en un principio la tarea de supervisar la política de drogas de la administración Obama, pero nunca ha asumido un papel público sobre la cuestión. Ya sea el vicepresidente Biden, un miembro del gabinete o el director de la ONDCP, Kerlikowske, esa persona debe contar con el claro respaldo político de la Casa Blanca.

La administración Obama también debería poner en marcha una completa revisión de cómo se evalúan las iniciativas de control de drogas; es decir, se necesita un nuevo paradigma para medir los éxitos. Elaborar listas con indicadores de actividades –como el número de hectáreas de coca erradicadas, el número de laboratorios de procesamiento de cocaína desmantelados y los traficantes arrestados, y la cantidad de cocaína confiscada– dice muy poco sobre el impacto real de las políticas sobre el terreno. Lo que es importante es saber si estas actividades influyen en la oferta y en el consumo problemático de drogas ilícitas, en los niveles de delincuencia y violencia, y en el bienestar socio-económico de las comunidades afectadas. Los indicadores socio-económicos y de desarrollo humano son mucho más útiles para evaluar los avances en las zonas donde se cultivan plantas utilizadas para la producción de drogas, así como en las comunidades donde se producen y consumen drogas o se trafica con ellas.

Se podría y se debería adoptar varias acciones de inmediato. Entre ellas, la administración

Obama debería dejar de rechazar el uso de estrategias de reducción de daños que han demostrado su eficacia para limitar los costes asociados con el consumo de drogas ilegales y las políticas concebidas para abordar dicho consumo. Además, el Informe sobre la Estrategia Nacional de Fiscalización de Estupefacientes 2010 promueve alternativas al encarcelamiento mediante el uso de tribunales especiales sobre drogas; la administración Obama debería fomentar más medidas para que los consumidores de drogas problemáticos permanezcan al margen del sistema de justicia penal y reducir el uso del encarcelamiento para los autores de delitos menores y no violentos.

En lo que respecta a las iniciativas de fiscalización de drogas a escala internacional, la administración Obama debería dejar de apoyar las fumigaciones aéreas y las erradicaciones forzosas y, en lugar de ello, adoptar estrategias centradas en generar medios de vida alternativos que mejoran el bienestar de los campesinos pobres mediante estrategias integrales de desarrollo (que incluyen, entre otras cosas, mejorar la gobernanza local y la seguridad ciudadana). La administración debería también garantizar una correcta secuenciación de tales medidas: sólo después de que se hayan establecido medios de vida viables pueden los gobiernos trabajar con las comunidades locales para reducir los cultivos de coca y adormidera. El gobierno estadounidense también debería cambiar la forma en que ve a aquellas personas implicadas en la producción a pequeña escala de coca y adormidera, y tratarlas como socios en un proceso de desarrollo, y no como delincuentes. Finalmente, la Casa Blanca debería asegurarse de que sus representantes de la DEA, el Departamento de Estado y otros organismos representen debidamente cualquier nuevo enfoque en los cambios normativos en los programas y relaciones internacionales. Con la adopción de estas medidas, la administración Obama iniciaría el camino hacia el desarrollo y la aplicación de estrategias de control de drogas más humanas y eficaces.

Notas

- 1 "Marijuana and Drug War Questions Dominate Obama's You Tube Chats", *Alternet*, 27 de enero de 2011.
- 2 Ibid.
- 3 Cabe reconocer, pese a todo, que el presupuesto para el control de drogas de la administración Obama es más transparente y exhaustivo que los existentes hasta la fecha.
- 4 Ethan Nadelmann, "Obama Takes a Crack at Drug Reform", *The Nation*, 26 de agosto de 2010.
- 5 Marc Mauer, "Beyond the Fair Sentencing Act", *The Nation*, 9 de diciembre de 2010.
- 6 The U.S. President's Emergency Plan for AIDS Relief, "Comprehensive HIV Prevention for People Who Inject Drugs, Revised Guidance", julio de 2010, <http://www.pepfar.gov/documents/organization/144970.pdf>
- 7 Este párrafo es de Daniel Raymond, de la Harm Reduction Coalition.
- 8 <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/policy/ndcs10/index.html>
- 9 Sasha Abramsky, "Questions for the Drug Czar", *The Nation*, 9 de diciembre de 2010.
- 10 Véase Coletta A. Youngers y John Walsh, *El desarrollo primero: un enfoque más humano y prometedor para la reducción de cultivos para mercados ilícitos*, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, marzo de 2010. <http://idpc.net/sites/default/files/library/WOLA-report-desarrollo-primero.pdf>
- 11 "Envoy damns US Afghan drug effort", *BBC News*, 21 de marzo de 2009.
- 12 Abubakar Siddique, "Shift in Afghan Antidrug Policy Draws Mixed Reaction", Radio Free Europe, 8 de julio de 2009.
- 13 Adam Isacson, *Don't Call it a Model: On Plan Colombia's tenth anniversary, claims of "success" don't stand up to Scrutiny*, 14 de julio de 2010, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos.
- 14 Martin Jelsma, El retiro de la prohibición de la masticación de la coca, Serie reforma legislativa en materia de drogas no. 11, Transnational Institute. <http://www.idpc.net/sites/default/files/library/retiro-de-prohibicion.pdf>
- 15 Para más información, véase <http://www.idpc.net/sites/default/files/library/IDPC%20advocacy%20note%20-%20Bolivia%20propos-al%20on%20coca%20leaf%20chewing%20SPA.pdf>
- 16 <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/news/press10/120910.html>
- 17 Adam Isacson, "The U.S. government's cocaine production estimates", *Just the Facts* blog, 20 de enero de 2011, <http://justf.org/blog?page=1>.
- 18 Entrevista con la autora, 11 de febrero de 2011.

Supported, in part, by a grant from the
Open Society Foundations



International Drug Policy Consortium
Fifth Floor, 124–128 City Road, London
EC1V 2NJ, United Kingdom

teléfono: +44 (0)20 7324 2975

correo electrónico: contact@idpc.net

página de web www.idpc.net

Copyright (C) 2011 International Drug Policy Consortium All rights reserved