

# Washington pierde su “guerra contra las drogas”

Por François Polet

*Publicado en: Mundo Diplomático (febrero de 2014)*

## Defecciones a los tratados internacionales

En América Latina, Europa y dentro mismo de Estados Unidos, distintos gobiernos implementan políticas innovadoras en materia de drogas, abriendo cada vez más frentes de resistencia contra el modelo prohibicionista dominante. Desde 1970, el mercado mundial evolucionó de manera acelerada y preocupante.

“La guerra contra las drogas fracasó” (1). El informe publicado el 30 de septiembre de 2013 en el sitio de Internet del British Medical Journal no deja lugar a dudas: las políticas prohibicionistas –asociadas al nombre del presidente estadounidense Richard Nixon, que el 17 de julio de 1971 elevó las drogas a la categoría de “enemigo público número uno”– no cumplieron sus promesas. Entre 1990 y 2010, el precio promedio de los opiáceos y de la cocaína habría incluso bajado en un 74% y un 51% respectivamente, tomando en cuenta la inflación y la mejora en la pureza de los productos (2). ¿Habrá llegado la hora de pensar otros métodos para luchar contra el flagelo de los estupefacientes, como hicieron los estados de Washington y Colorado en Estados Unidos, o como lo está haciendo Uruguay? (véase Hari, página 24).

Responder afirmativamente no significa minimizar el fenómeno. Con unos 200 millones de clientes, el mercado de la droga genera una facturación estimada en 300.000 millones de dólares anuales, lo que equivale prácticamente al Producto Interno Bruto (PIB) de Dinamarca. Pero la persistencia del problema no debe ocultar las profundas evoluciones registradas. Hoy como ayer, tres países andinos –Bolivia, Colombia y Perú– satisfacen la casi totalidad de la demanda mundial de cocaína, mientras que Afganistán sigue produciendo más del 80% de los opiáceos (heroína y opio) vendidos en el mundo. Pero una parte creciente de esos productos destinados a Europa transita actualmente por el continente africano, con graves efectos desestabilizadores sobre las economías y las instituciones locales (3).

Como en otros sectores económicos, la demanda mundial se ve estimulada por la de los países emergentes. Mientras que el consumo en Estados Unidos no deja de bajar desde 2006, el de los brasileños propulsó a su país al segundo puesto en el mercado mundial de la cocaína. En otros continentes, con otros productos, se registran las mismas evoluciones: el aumento de la demanda de heroína en China y en el Sudeste Asiático compensa su disminución en Europa Occidental. Así, aun cuando los principales mercados siguen estando en el Norte (incluyendo a Rusia), asistimos a un cambio progresivo del centro de gravedad de la demanda: en un futuro no tan lejano el comercio Sur-Sur se volvería predominante.

Pocos actores económicos pusieron en práctica de manera tan rigurosa la consigna del Banco Mundial que invitaba a “aprovechar las inmensas oportunidades que ofrece la globalización de la economía” como los traficantes internacionales. Al sacar provecho del veloz desarrollo del transporte intercontinental marítimo y aéreo, así como de la hegemonía del “laissez faire, laissez passer” que limita los controles aduaneros, éstos estarían en condiciones, según la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), “de contratar los servicios de expertos informáticos de alto nivel para escapar de la policía, coordinar los envíos y lavar el dinero” (4). La desregulación financiera y la aparición de autopistas financieras más o menos lícitas que transitan por los paraísos fiscales les brindan además infinitas posibilidades para reciclar sus beneficios. Las redes mafiosas se beneficiaron del masivo empobrecimiento de los perdedores de la globalización. Rurales o urbanos, éstos constituyen un “ejército de reserva” inagotable para la producción y el transporte de drogas. Pero la economía política de este mercado imita hasta lo absurdo las desigualdades de las cadenas de valor internacionales, ya se trate del agronegocio o

de la industria textil: en 2008, sólo el 1,5% de los beneficios de la venta de cocaína en Estados Unidos llegaba a los pequeños productores de coca, mientras que las redes que organizaban la distribución dentro del territorio estadounidense se quedaban con el 70% (5), que luego colocaban en la industria suntuaria o en los diferentes sectores que permiten lavar el dinero sucio (inmobiliario, casinos, turismo, oficinas de asesoramiento jurídico).

### **Una herramienta de poder**

La cooperación internacional en materia de lucha contra las drogas comenzó en 1909. Estados Unidos, que acababa de “comprarle” Filipinas a España, reunió a un grupo de países en la ciudad de Shanghai para convencerlos de erradicar el flagelo del opio en Extremo Oriente. ¿Deber moral? La operación brindaba sobre todo la posibilidad de quebrar el monopolio inglés en el comercio de opio, a la vez que generaba la simpatía de las autoridades chinas. Ya por ese entonces se hacían presentes las principales características del régimen internacional que se impondría en la segunda mitad del siglo XX: orientación prohibicionista, énfasis en la supresión de la oferta, influencia preponderante de Estados Unidos...

La arquitectura institucional que garantiza el funcionamiento del sistema está formada actualmente por tres estructuras de las Naciones Unidas, todas ellas con sede en Viena. La Comisión de Estupefacientes, compuesta por 53 países con mandatos de cuatro años, es la instancia de decisión, en el seno de la cual se formularon las tres principales Convenciones antidrogas (6); la JIFE, que se presenta a sí misma como un “organismo casi judicial”, analiza las políticas nacionales de más de 180 Estados que ratificaron los textos. Ambos organismos reciben el apoyo logístico y administrativo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), que suministra por otra parte una asistencia técnica a los Estados en la lucha contra los tráfico, principalmente a través del programa de control de contenedores en curso en una docena de países de América Latina y África.

Un desequilibrio Norte-Sur caracteriza el tratamiento de la cuestión de los estupefacientes. Este mercado, a la inversa de lo que se observa en el de las armas –valorización de la producción (generadora de empleos en el Norte) y condena a la compra por parte de los países del Sur– se caracteriza en general por una responsabilización de los países productores (o consumidores de productos “pobres”, como el opio, el cannabis o la coca). Muy a menudo, la pesada tarea de control queda a su cargo.

El régimen goza sin embargo de un nivel de adhesión política del que muy pocos sistemas pueden enorgullecerse. El militantismo diplomático desplegado por Estados Unidos desde hace más de un siglo tiene mucho que ver con ello, particularmente a través de un proceso unilateral de “certificación”, que establece una clasificación anual de los países en función del respeto de sus “obligaciones derivadas de los acuerdos internacionales antidrogas”. Hasta hace poco, las ventajas de una política nacional independiente en ese campo eran escasas frente al costo de desviarse del consenso prohibicionista, en términos de reputación y de buenas relaciones con Estados Unidos.

Pero la obstinación estadounidense se ve a veces modulada, y hasta subvertida, por las preocupaciones geopolíticas de la Casa Blanca. De Birmania a Nicaragua, pasando por Sicilia, los imperativos de la Guerra Fría llevaron regularmente a los servicios secretos estadounidenses a apoyar la instalación de redes de distribución de estupefacientes para financiar la lucha contra la “amenaza” comunista.

No obstante, cuando en 1989 los marines derrocaron al presidente panameño Manuel Noriega, ex aliado e importante traficante, se abrió un período durante el cual la “guerra contra las drogas” mereció una promoción geoestratégica importante, en el marco del vacío ideológico generado por la desaparición de la Guerra Fría. Revancha de la Drug Enforcement Administration (DEA) sobre la Central Intelligence Agency (CIA): la lucha contra el narcotráfico ya no era sacrificada en favor de los intereses geopolíticos, antes bien, se convertía en su principal palanca.

Luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001, esa guerra se transformó en un capítulo de la guerra, más amplia, dirigida a “erradicar el terrorismo”. Para los estrategas del Pentágono la situación afgana demuestra que el terrorismo y las redes de traficantes se alimentan mutuamente, y hasta se confunden, en las zonas sin ley abandonadas por los Estados “fallidos”. Pero tanto en Afganistán como en Colombia, las fuerzas de seguridad estadounidenses concentran sus esfuerzos en las redes que supuestamente financian a los “terroristas”, mientras que los barones de las drogas, vinculados de cerca o de lejos a los poderes aliados, raramente son perseguidos (7).

### **Ejes de resistencia**

A pesar de su carácter pionero, la decisión de Uruguay –primer país que legalizó el consumo de marihuana con fines no médicos– no cae como un trueno en medio de un cielo sereno. En los últimos años se abrieron varios frentes a partir de la misma comprobación: el sistema actual no sólo es ineficaz –ya que el número de consumidores no disminuye– sino que además genera una serie de efectos colaterales cada vez menos aceptables.

Un primer frente, abierto hace más de diez años, promueve el principio de “reducción de daños”, que ubica a los temas de salud pública por encima del objetivo de reducir el consumo. Ese principio se traduce en programas de intercambio de jeringas, la creación de salas de consumo y el test de calidad de los productos, en funcionamiento actualmente en varios países europeos. Sin embargo, la expresión sigue ausente de las resoluciones de la Comisión de Estupefacientes, a causa de la tenaz resistencia de los Estados prohibicionistas, encabezados por Estados Unidos y Rusia.

Semejante rigidez conlleva, según el investigador David Bewley-Taylor, un proceso de “defección soft”, a través del cual varios países (entre ellos Alemania, Holanda, España, Reino Unido, Portugal y Brasil) “se desvían de la norma prohibicionista, aprovechando la plasticidad que existe dentro de los tratados, pero manteniéndose técnicamente dentro de sus límites jurídicos” (8). A su vez, aparecen tensiones cada vez mayores entre la JIFE y la agencia de las Naciones Unidas encargada de la lucha contra el sida (ONUSIDA).

La despenalización de la posesión de pequeñas cantidades de cannabis ofrece un medio de respetar la letra de los textos internacionales –que prohíben la legalización– desviándose a la vez de su espíritu. Los numerosos Estados de Europa y de América Latina que optaron por ese compromiso están guiados por una mezcla variable de preocupaciones prácticas (reducir los medios invertidos para perseguir a los consumidores) e ideológicas: el consumo de drogas livianas es un asunto privado.

Hoy en día, el papel de vanguardia que cumplió durante mucho tiempo Holanda, con su sistema de coffee shops –que se basa en una despenalización de la venta– es retomado por Uruguay y por dos estados de Estados Unidos: Colorado y Washington (a los que se sumaría próximamente el de Nueva York). Decisión que contradice a la posición de Raymond Yans, director de la JIFE, quien advirtió a las autoridades de Montevideo sobre las consecuencias de una decisión que amenaza “la integridad del sistema de tratados”, y no dudó en exigirle al presidente Barack Obama que se base en la ley federal –que prohíbe la legalización– para anular los resultados de los referéndums que permitieron la legalización en los dos estados antes citados. Un tercer eje de resistencia se desarrolla, desde 2012, en el centro mismo de la región donde la lucha contra las drogas se llevó a cabo con más voluntarismo, con el apoyo de Estados Unidos. Liderado por los presidentes Juan Manuel Santos (Colombia) y Otto Pérez Molina (Guatemala), con el apoyo notable del presidente mexicano, Enrique Peña Nieto, este movimiento pretende salir de una “guerra” imposible de ganar, que además aumenta la criminalidad y la corrupción a la vez que sobrecarga los aparatos judiciales. En un gesto de audacia otrora inimaginable, los presidentes latinoamericanos, reunidos en marzo de 2012 en Tegucigalpa, adhirieron (¡en presencia del vicepresidente estadounidense, Joe Biden!) a la proposición guatemalteca de considerar mecanismos alternativos para luchar contra el narcotráfico, como la despenalización del tránsito de cocaína en ruta hacia Estados Unidos.

Esta iniciativa resulta aun más desconcertante para Washington considerando que se produce en su esfera directa de influencia, y que es impulsada por personalidades políticas conservadoras. En 2011, un informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas, firmado por varios ex presidentes, como el brasileño Fernando Henrique Cardoso, el mexicano Ernesto Zedillo y el colombiano César Gaviria, presentaba tres tipos de reivindicaciones en vistas de “iniciar la transformación del régimen de prohibición mundial de las drogas” (9).

La declinación de las concepciones prohibicionistas parece irreversible, principalmente en el seno de la opinión pública estadounidense. Pero el futuro a mediano plazo del régimen internacional de control resulta difícil de prever. ¿Flexibilización de las Convenciones? ¿Ampliación de las conductas de “defección soft”? ¿Nuevas defecciones francas al estilo de Uruguay, contra las cuales es difícil imaginar que la ONU pueda aplicar sanciones? Las relaciones de fuerza en el seno de la diplomacia de las drogas serán decisivas.

## Notas

1. “International ‘war’ on illegal drugs is failing to curb supply”, BMJ Open, 30-9-13, [blogs.bmj.com](http://blogs.bmj.com)
2. Ibid.
3. Véase Anne Frintz, “Trafic de cocaïne, une pièce négligée du puzzle sahélien”, Le Monde diplomatique, París, febrero de 2013.
4. “Informe 2008”, JIFE, Viena, 2009.
5. “Informe mundial sobre las drogas 2010”, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), Viena, 2010.
6. La Convención Única sobre Estupefacientes (1961), la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas (1971) y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988).
7. Véase Julien Mercille, “La guerre aux drogues des Etats-Unis, prétexte ou réalité?”, Alternatives Sud, vol. 20-2013/3, Louvain-la-Neuve.
8. David Bewley-Taylor, The contemporary international drug control system: a history of the ungass decade, IDEAS Reports, London School of Economics, octubre de 2012, [www.lse.ac.uk](http://www.lse.ac.uk)
9. Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas, Río de Janeiro, junio de 2011. Drugs & Democracy <[drugs@tni.org](mailto:drugs@tni.org)>

<http://www.tni.org/drugs>

<http://www.undrugs.info>

<http://www.druglawreform.info>

[www.facebook.com/drugsanddemocracy](http://www.facebook.com/drugsanddemocracy)