

América Latina: la rebelión que no ocurrió

Análisis publicado en el diario Ahora de España el 15 de abril de 2016^[1]

En 2012 un grupo de países latinoamericanos alzó la voz en Naciones Unidas (ONU) para reclamar un cambio en la política de drogas, consiguiendo la convocatoria de una Sesión Especial de la Asamblea General para abordar este tema (en adelante UNGASS) del 19 al 21 de abril de 2016. Los motivos para abrir el debate abundaban en una región marcada por la violencia, la ineficacia del Estado o la corrupción, factores aprovechados y estimulados por el narcotráfico. De seguir con sumisión y en algunos casos convicción la receta del prohibicionismo, la región pasó a liderar el llamamiento urgente a la reforma, cuestionando el régimen global de drogas.

No obstante, lo que parecía una rebelión terminó perdiendo fuerza en el camino, desgastada por la burocracia internacional, frenada por la línea dura del prohibicionismo y sumergida en la ambivalencia de los países. Como suele ocurrir en esta parte del mundo, se comienza con una revolución para terminar en una transición que tiene más de retórica que de hechos concretos. A un día de la UNGASS, todo parece indicar que se obtendrá un consenso débil sobre las pequeñas victorias, que servirá para darse cuenta de que el cambio hay que comenzararlo en casa y que el régimen actual, ese que pretende un mundo libre de drogas, continuará atrapado en su propia contradicción.

Los motivos que sobran

América Latina ha estado en el epicentro de la aplicación del régimen internacional de drogas. En la región se ha librado una guerra que ha tenido como justificación la represión de la oferta de drogas y como trasfondo la incapacidad de los débiles estados latinoamericanos para ejercer sus funciones más básicas. La premisa en la cual se basó la estrategia antinarcóticos era que, reprimiendo la producción y el tránsito, la droga escasearía, los precios irían al alza y, con ello, el consumo disminuiría.

Pero esta es solo una parte de la historia, ya que para los países de la región, la guerra contra las drogas también se ha dado en la lógica del empoderamiento del aparato represivo del Estado, la implementación de políticas de seguridad draconianas y el aprovechamiento por parte de fuerzas del orden y élites corruptas. En América Latina, la transferencia de los costos del problema de las drogas de las naciones consumidoras a los países productores debe ser entendida de la mano de los incentivos otorgados a unos gobiernos que captaron recursos, recibieron apoyo político y que, en el mejor de los casos, buscaron impedir que poderosas organizaciones criminales se adueñaran de extensos territorios.

El balance de esta estrategia es a todas luces desfavorable para la región. Su implementación ha tenido como correlato la corrupción, la violencia, la inestabilidad y el debilitamiento del precario orden institucional. La política antinarcóticos no generó estos males pero hizo muy poco o nada para impedirlos. La mezcla de estados frágiles con políticas severas ha sido explosiva. Por eso en una región como América Latina, que tiene el 8% de la población mundial y concentra más del 30% de los

homicidios, la declaración de la guerra contra las drogas merece cuando menos una reflexión.

El balance de la política prohibicionista es a todas luces desfavorable en la región latinoamericana

La política contra las drogas ha fracasado bajo sus propios términos una y otra vez. La meta de un mundo libre de drogas —promovida en 1998—, acompañada del compromiso de los países productores de eliminar los cultivos, está lejos de ser alcanzada. Según la Oficina Contra las Drogas y el Delito de la ONU, las 7.000 toneladas de producción de opio en 2014 —su nivel más alto en 30 años— y las 120.000 hectáreas sembradas con coca en la región andina son prueba de ello. Adicionalmente, el consumo de sustancias psicoactivas en Latinoamérica se ha incrementado de la mano de mercados locales que son regulados por organizaciones criminales. Para completar, la región importa drogas sintéticas de los países desarrollados, donde pocos se han percatado de su nuevo rol. Está claro que nadie esperaba que el consumo llegara a un punto cero. Lo que es difícil de aceptar es que la fórmula prohibicionista haya funcionado cuando el consumo ha aumentado y la producción de drogas no ha disminuido.

Motivos para rebelarse contra el régimen internacional de drogas hay suficientes. Sin embargo, detrás del impulso reformista hay fatiga y frustración; también cuestiones diplomáticas, geopolítica y desconocimiento de las propias responsabilidades. Lo cierto es que en la región hay mucha más claridad sobre por qué se debería cambiar la política actual que sobre cómo hacerlo.

La soledad del disenso

La historia oficial del debate en la región comenzó en la Cumbre de las Américas de 2012 celebrada en Cartagena, cuando los presidentes decidieron abrir la discusión sobre la política de drogas, encargándole a la Organización de los Estados Americanos (OEA) la preparación de un informe que sentara las bases del debate. La historia no oficial se remonta a décadas atrás con la postura crítica de organizaciones no gubernamentales, académicos y activistas que cuestionaron la efectividad de la estrategia represiva, señalando sus efectos negativos.

Luego de la cita en Cartagena, el debate impregnó los foros regionales. En la OEA, UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) y la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) hubo largas negociaciones en busca de un nuevo consenso sobre la política de drogas. En Viena y Nueva York no solo Colombia y México alzaron la voz, sino que también países como Argentina y Ecuador comenzaron a cuestionar el régimen global. De otro lado, Bolivia fue el primer país en denunciar la Convención y volver con una reserva para permitir el uso de la hoja de coca. Uruguay dio el paso al frente con el mercado regulado del cannabis para uso recreacional. Un gran coro, impulsado por el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, parecía armarse en torno a la necesidad de un cambio.

Bolivia fue el primer país en denunciar la Convención y volver con una reserva que permite el uso de la hoja de coca

En una región especialmente sensible a la influencia de Estados

Unidos en su política de drogas, el llamamiento a la reforma ganó espacios con la aprobación vía referendo del uso recreacional de la marihuana en Washington y Colorado en 2012. El efecto dominó trajo consigo la apertura del debate sobre la regulación de la marihuana en varios países de América Latina. El tabú que rodeaba la discusión sobre la legalización comenzó a romperse y cada vez más países se sumaron a la despenalización del consumo. Vientos de cambio aparecían en la región con cierto optimismo sobre el futuro.

No obstante, en el proceso preparatorio de la Asamblea General, el débil consenso latinoamericano se fue diluyendo. En Naciones Unidas —tanto en Viena como en Nueva York— la negociación diplomática fue a otro precio. Fuera de América Latina los países vieron con desconfianza los impulsos de cambio, cerrando filas a la reforma de las convenciones, rechazando los intentos de sacar el debate de la Comisión de Estupefacientes (CND por su siglas en inglés) —organismo encargado de la formulación de políticas del sistema de fiscalización de estupefacientes de la ONU—.

En Europa, la mayoría de países reaccionaron sin entusiasmo a la discusión, desestimando el sentido de urgencia de la UNGASS y manteniendo el tema de las drogas fuera de su agenda política. Al fin y al cabo, el continente europeo ha avanzado en los nuevos enfoques sin necesidad de acudir a los foros internacionales. Rusia, China, los países asiáticos y del Medio Oriente asumieron como tarea defender el *statu quo*. Además, países como Perú, Nicaragua y Cuba siguieron esta misma línea. Una coalición reaccionaria se fue configurando para proteger el sistema, sus procedimientos y sus prácticas.

Entretanto, EE.UU. cambió su interpretación de los tratados internacionales para salirle al paso al incumplimiento de las convenciones. Su salida fue poner sobre la mesa la “flexibilidad”, una puerta para que los países pudieran experimentar y adoptar políticas internas sin necesidad de tocar las Convenciones —a pesar de su evidente violación a causa de la legalización del uso recreativo en cuatro estados y la capital, Washington D.C.—. Así las cosas, si bien EE.UU. no se opuso al debate, desde una perspectiva pragmática buscó una solución a su propio problema y señaló las nuevas reglas de juego.

EE.UU. cambió su interpretación de los tratados internacionales señalando las nuevas reglas del juego

Bajo estas condiciones, los países latinoamericanos que con más fuerza impulsaban el discurso de la reforma quedaron atrapados entre la necesidad de construir una coalición representativa en Naciones Unidas y la moderación de una agenda que debía evitar plantear abiertamente la reforma del régimen internacional de drogas. La diplomacia de la puerta trasera hizo de las suyas, advirtiendo que bajo ninguna circunstancia se permitiría un cuestionamiento del sistema internacional.

En una región como América Latina, marcada por las tensiones entre los países, la mutua desconfianza, la inestabilidad política de los gobiernos y el desgaste de los espacios multilaterales, construir alianzas es como nadar contra la corriente. Como agravante, algunos países que habían comenzado a tener un papel más activo en el debate retrocedieron en las reformas implementadas o cambiaron sus posturas con la llegada de nuevos gobiernos. No hay que olvidar que la reforma no necesariamente genera réditos políticos en el plano interno. La coalición reformista no solo fue minada por los sospechosos

habituales, sino por el silencio de países que en el momento decisivo de las negociaciones brillaron por su ausencia. En suma, la indiferencia condenó a la soledad el disenso necesario para mover al régimen.

Perspectivas polarizadas

Las perspectivas de lo que sucederá en UNGASS gravitan en dos extremos. Por un lado, están quienes argumentan que se generaron falsas expectativas y que era ingenuo pensar que el régimen tendría un cambio significativo. De otro lado, se encuentran los que aseguran que los objetivos definidos por la Asamblea General no fueron cumplidos y que se perdió otra oportunidad para modernizar el régimen. Las dos posiciones tienen algo de razón.

Cuando se acordó realizar una Sesión Especial de la Asamblea General sobre el tema de las drogas, el mandato dado a la ONU fue “revisar el progreso logrado hasta el momento y analizar los logros y retos pendientes en el combate a las drogas”. El secretario general de esa organización, Ban Ki-moon, pidió “un debate amplio y abierto que considerara todas las opciones”. En la práctica, el proceso preparatorio estuvo lejos de seguir estos propósitos, capturado por la CND en Viena, un órgano compuesto por 53 Estados.

Este organismo asumió la tarea de preparar la declaración que saldría de la UNGASS, en un proceso que las organizaciones de la sociedad civil han definido como “altamente problemático, no inclusivo y no transparente”. Uno de los problemas centrales es que en la CND las decisiones se toman por consenso, por lo que cualquier intento de reforma puede ser bloqueado por un número pequeño de países. Basta con que China o Rusia amenacen con abandonar la negociación para que se bloquee una resolución —como de hecho ocurrió cuando algunos países propusieron incluir la prohibición de la pena de muerte en los temas para la UNGASS—. Bajo estas condiciones, tenían razón quienes aseguraban que las expectativas debían ser moderadas.

El balance del proceso preparatorio es agrídulce. Si bien en el papel el régimen internacional de drogas permanece inmóvil, sus contradicciones internas lo dejan con pies de barro. El consenso en la UNGASS arrojará formulaciones diplomáticas vagas que ocultan la polarización, mientras que la “flexibilidad” abrirá la puerta a más deserciones. Una declaración forjada para no llegar con las manos vacías a Nueva York. También es cierto que en el camino se han conseguido pequeñas victorias, con la inclusión de los derechos humanos como eje fundamental de la política de drogas, la vinculación con la Agenda 2030 para el Desarrollo, la necesidad de aplicar alternativas al encarcelamiento a los delitos menores, la proporcionalidad de las penas y el reconocimiento del derecho de los usuarios de drogas.

La suerte parece estar echada. El documento de resultados preparado en Viena seguramente será adoptado en la UNGASS 2016. Países como México, Colombia y Suiza buscarán dejar un camino abierto para continuar el debate mientras que las organizaciones de la sociedad civil seguirán alzando la voz reclamando un verdadero cambio. Europa, indiferente, seguirá el proceso mientras atiende sus propias crisis, y los latinoamericanos tendrán que mirarse en el espejo y reconocer que los discursos hay que acompañarlos con hechos.

Referencias

¹^15 de abril de 2016 (www.ahorasemanal.es)
