



Estudios

Política de drogas: cambios en Estados Unidos y demandas latinoamericanas

*María Eva Pignatta**

En Estados Unidos y América Latina están teniendo lugar una serie de cambios y debates relativos a la política de drogas que ponen en cuestión aquellos enfoques que han dominado esta área caracterizados por el prohibicionismo y criminalización del consumo y concentrados en la reducción de la oferta y la militarización de los medios utilizados en su lucha. En este marco, repasamos de forma breve algunas instancias de este reciente derrotero tomando con referencia la política doméstica norteamericana y las demandas latinoamericanas de cambio en el contexto de los vínculos interamericanos.

Drogas y la política interna estadounidense

La política de drogas norteamericana está atravesando en los últimos años por algunos ajustes y modificaciones. De acuerdo a Coletta Youngers, especialista en la política de drogas, al interior de Estados Unidos tienen lugar cambios importantes en esta área.¹ Una primera cuestión que emerge se vincula con el mayor énfasis que la administración Obama ha puesto en la demanda en comparación con otras administraciones. Con la reforma del sistema de salud todos los programas de seguro de salud deben incluir el tratamiento para el abuso y dependencia de drogas, mientras que antes menos del 10% de quienes querían tratamiento podían acceder al mismo.

Otro cambio relevante es la mayor preocupación existente por la cantidad de personas encarceladas por delitos de drogas menores. En este sentido se han presentado varios proyectos de ley en el Congreso destinados a buscar una mayor proporcionalidad en las penas y a despenalizar el consumo. Simultáneamente, el cambio más destacado tiene que ver con el

• Doctora en Relaciones Internacionales y Profesora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.

1 Entrevista a Coletta Youngers, "La llamada guerra contra las drogas es una guerra contra gente pobre", Revista Cájamo, Nº 195, marzo de 2014.

cannabis. En Estados Unidos más de veinte de los cincuenta estados del país permiten el uso de la marihuana con fines médicos y recientemente dos estados legalizaron la marihuana para uso recreativo.

Esto expresa un escenario muy diferente en el que se destaca un activo debate sobre la necesidad de un nuevo enfoque en la política de drogas y una mayor tolerancia en particular hacia el consumo de marihuana a nivel gubernamental y de la sociedad.

Por una parte, Obama ha reconocido que la legalización de las drogas es un tema legítimo de debate; al mismo tiempo que aclaró no estar a favor del consumo, sino de abordarlo como un problema de salud pública. Al respecto, también destacó la necesidad de trabajar más activamente en la demanda y no sólo en la interdicción y encarcelación.

Por otra parte, también la opinión pública apoya un cambio en las políticas de drogas. Diversos estudios realizados por el Pew Research Center dan cuenta del creciente apoyo que generan estas propuestas y una mayor tolerancia hacia la marihuana. Una encuesta nacional realizada este año señala que el 67% de los estadounidenses considera que el gobierno debe enfocarse más en proveer tratamiento a aquellos que usan drogas como cocaína y heroína ilegalmente y sólo el 26% piensa que el gobierno debe enfocarse en la persecución de los consumidores de tales drogas duras.² Con relación a la marihuana en los últimos años más de la mitad de los estadounidenses se inclina a favor de la legalización de la misma.³

En este sentido, desde ciertos medios de comunicación también se viene planteando la necesidad de revisar las políticas prohibicionistas que dominaron el tratamiento de la marihuana. Sobre esta cuestión ha generado atención y también polémica el editorial publicado este año por el diario The New York Times en el que se defendió la legalización de la marihuana y se comparó las leyes federales vigentes sobre esta materia con la prohibición del alcohol vigente en los años veinte.⁴ Con esta editorial el diario más influyente de los Estados Unidos dio comienzo a la publicación de una serie de artículos escritos por miembros del equipo editorial en el que se examinaron cuestiones específicas relativas a la legalización: el accionar estadual, la mirada de la ciencia en torno a la salud, la justicia, la necesidad de regulación, entre otras.⁵

2 Pew Research Center, "America's New Drug Policy Landscape", 2 de abril de 2014, disponible en <http://www.people-press.org/files/legacy-pdf/04-02-14%20Drug%20Policy%20Release.pdf>

3 En 2013, 52% de los norteamericanos se expresaba a favor de la legalización del uso de la marihuana y 45% sostenía que debía ser ilegal; en 2014 el 54% opinó a favor de la legalización y 42% en contra. Vale destacar que la actual opinión mayoritaria de los estadounidenses a favor de la legalización contrasta con la opinión predominante sostenida en 1969, cuando Gallup preguntó por primera vez sobre el tema y solo un 12% se expresó a favor de la legalización. La opinión pro legalización ganó posición en los últimos años: desde 2010 creció en 13 puntos. Véase: Pew Research Center, "Marijuana in Americas: Shifting Attitudes, Events and Laws", 4 de abril de 2013, disponible en <http://www.people-press.org/2013/04/04/marijuana-timeline/>; Motel, Seth, "6 facts about marijuana", Pew Research Center, 7 de abril de 2014, disponible en <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/04/07/6-facts-about-marijuana/>

4 Editorial Board, "Real Prohibition, Again", The New York Times, 27-07-2014, disponible en http://www.nytimes.com/interactive/2014/07/27/opinion/sunday/high-time-marijuana-legalization.html?smid=tw-nytimes&_r=2

5 Véase: Firestone, David, "Let States Decide on Marijuana", The New York Times, 23 de julio de 2014, disponible en <http://www.nytimes.com/2014/07/27/opinion/sunday/high-time-let-states-decide-on-marijuana.html?op-nav;>

Las tendencias de opinión pública y lo sostenido por el ejecutivo nacional en torno a la política de drogas tienen estrecha vinculación con las modificaciones en esta materia que se vienen desarrollando en varios estados en favor de flexibilizar ciertas leyes relativas a drogas. Esta flexibilización ha incluido una diversidad de medidas adoptadas por los estados entre las que se incluyeron cambios a favor de la despenalización y/o la legalización del uso médico de la marihuana hasta la legalización del uso recreativo de la misma. Esta última medida solo ha sido adoptada por dos estados: Washington y Colorado, los cuales son considerados como dos test case. Dichos estados votaron en noviembre de 2012 un referéndum que incluyó la legalización del consumo de marihuana para mayores de 21 años y la creación de un sistema regulado por el estado para la producción, venta y recaudación de impuestos derivados de la comercialización de la misma. Mientras que en Colorado la nueva normativa comenzó a regir desde enero de 2014, en Washington la misma tuvo vigencia a partir de julio del mismo año. Estas nuevas leyes a nivel estatal trajeron aparejado una serie de tensiones con las leyes federales vigentes que prohíben la posesión, producción y venta de marihuana. La administración Obama indicó tolerancia con las experiencias de estos dos estados. El Departamento de Justicia, a través de un memorándum de agosto de 2013, señaló que no va a obstaculizar la implementación por parte de los estados de leyes que legalicen o despenalicen de algún modo la marihuana siempre que esto no afecte ciertas prioridades federales como la prevención de la venta de marihuana a menores y el tráfico por parte del crimen organizado entre otras cuestiones.

América Latina: demandas y procesos de cambio en la política de drogas

En el escenario latinoamericano las demandas de cambio en relación a la política de drogas aplicada por Estados Unidos no son nuevas. Lo que resulta novedoso e interesante para explorar es cómo se enlazan los cambios sucedidos a nivel interno en EEUU en materia de drogas con la discusión en América Latina, región en la que tradicionalmente Washington se presentó como adalid de la guerra contra las drogas –con foco en la oferta– y configurando el tema como uno de los ejes de su relación con la región.

En nuestra región se han multiplicado las voces que subrayan el fracaso de la guerra contra las drogas con un enfoque prohibicionista, lo cual ha posibilitado que las demandas y propuestas de cambios obtengan mayor visibilidad. Ex presidentes como Ernesto Samper, Fernando Henrique Cardoso, Ernesto Zedillo y, por primera vez, presidentes en funciones como

Wegman, Josse, "The Injustice of Marijuana Arrests", The New York Times, 28 de Julio de 2014, disponible en <http://www.nytimes.com/2014/07/29/opinion/high-time-the-injustice-of-marijuana-arrests.html?op-nav>; Staples, Brent, "The Federal Marijuana Ban Is Rooted in Myth and Xenophobia", The New York Times, 29 de Julio de 2014, disponible en <http://www.nytimes.com/2014/07/30/opinion/high-time-federal-marijuana-ban-is-rooted-in-myth.html?op-nav>; Boffey, Philip M., "What Science Says About Marijuana", The New York Times, 30 de Julio de 2014, disponible en <http://www.nytimes.com/2014/07/31/opinion/what-science-says-about-marijuana.html?op-nav>; Downes, Lawrence, "The Great Colorado Weed Experience", The New York Times, 2 de agosto de 2014, disponible en <http://www.nytimes.com/2014/08/03/opinion/sunday/high-time-the-great-colorado-weed-experiment.html?op-nav>; Bajaj, Vikas, "Rules for the Marijuana Market", The New York Times, 4 de agosto de 2014, disponible en <http://www.nytimes.com/2014/08/05/opinion/high-time-rules-for-the-marijuana-market.html?op-nav>

Evo Morales, Juan Manuel Santos, Otto Pérez Molina y José Mujica entre otros se han pronunciado en este sentido. Y en diversas instancias multilaterales regionales e internacionales se ha planteado la necesidad de desarrollar enfoques alternativos. Sin hacer un recorrido exhaustivo, vale la pena identificar tres instancias en las que se ensayaron reclamos y propuestas y también referir, brevemente, a ciertas reformas en marcha.

Una de esas instancias fue en la VI Cumbre de las Américas celebrada en Colombia – Cartagena de Indias– en abril de 2012, donde los presidentes del hemisferio decidieron la realización de un estudio por parte de la OEA a fin de analizar la política de drogas vigente en el hemisferio y explorar nuevos enfoques. Producto de tal mandato se dio a conocer un estudio que aborda la discusión sobre la despenalización del consumo y la legalización, analizando diferentes escenarios.⁶

También en la Asamblea General de la OEA de junio de 2013 realizada en La Antigua, Guatemala, se elaboró una declaración sobre el problema mundial de las drogas, alentando el debate para el diseño de una estrategia regional y subrayando el abordaje del tema como un problema de salud pública que debe ser trabajado con una perspectiva transversal de los derechos humanos.⁷ A su vez, fruto de este encuentro se acordó –con algunas diferencias– la realización de una Sesión Especial de la Asamblea General de la OEA sobre políticas de drogas, la cual está planeada para septiembre de este año.

La voz de estas demandas latinoamericanas también se hizo oír en el marco la ONU. En la Asamblea General llevada adelante en octubre de 2013 en Nueva York los discursos de varios presidentes latinoamericanos refirieron a la necesidad de una reforma sustancial de las políticas de fiscalización de drogas. Además, en el ámbito de las Naciones Unidas vino de la mano de algunos líderes latinoamericanos –los presidentes de Colombia, Guatemala y México– el llamado a una conferencia especial que aborde la reforma de las políticas de drogas. Con el patrocinio de México y el copatrocinio de 95 estados, la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Drogas (UNGASS) programada para el 2019 se adelantó para el 2016 a fin de analizar el sistema de control de drogas actual.

Simultáneamente al debate propiciado en estas organizaciones internacionales, los países de la región avanzan no sólo en las discusiones sino también en la reforma de las políticas de drogas y la implementación de algunos enfoques alternativos. En esta área podemos referenciar diferentes casos. El más destacado es el de Uruguay, país que se convirtió en el primer país en legalizar completamente el consumo, la producción y venta de marihuana. A mediados de 2012 el

6 El estudio está compuesto por dos informes separados, pero relacionados: el informe analítico y el informe prospectivo. Además, la información utilizada para estos informes fue compilada en seis capítulos en los que se trabajan diversos aspectos de la temática. Véase: OEA (Secretaría General), El problema de drogas en las Américas, Washington, 2013, disponible en:

http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf ; OEA (Secretaría General), Escenarios para el problema de drogas en las Américas 2013-2025, Washington, 2013, disponible en: http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe_de_Escenarios.pdf

7 Véase OEA, Declaración de La Antigua (Guatemala) “Por una política integral frente al problema mundial de las drogas en las Américas”, 43 Asamblea General de la OEA, aprobada el 6 de junio de 2013, disponible en: http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-010

presidente José Mujica anunció la propuesta de un proyecto legislativo para legalizar el consumo y regular el suministro de marihuana. En agosto, se elevó el proyecto y, luego de más de un año de negociaciones y modificaciones, la ley fue sancionada en el congreso en diciembre de 2013 y promulgada ese mismo mes por el ejecutivo. Su reglamentación se concretó en mayo de 2014 y se anunció que la venta al público de marihuana se demorará hasta fin de año.

También corresponde hacer mención a que aproximadamente una docena de los estados miembros de la OEA se han orientado hacia la despenalización total o parcial, desarrollando sanciones no penales, reduciendo las sanciones penales o no sancionando la tenencia de cantidades reducidas de drogas para uso personal. Esto incluye por ejemplo a Argentina, Brasil, México y, como comentamos anteriormente, a diversos estados de Estados Unidos.

A lo mencionado se agrega el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, país que legalizó el uso de la hoja de coca. Tal medida implicó, en principio, el retiro de Bolivia de Convenio de Naciones Unidas sobre sustancias sicotrópicas de 1971 y la posterior nueva adhesión con una reserva en torno a la hoja de coca.

Se advierte que las tendencias hacia la flexibilización referidas, no obstante, no se trasladan en un posicionamiento homogéneo por parte de toda Latinoamérica. Al interior de la región también encontramos estados que mantienen una línea más dura que conviven con estados que esgrimen posiciones pro reformas en sus distintas vertientes.

Cambios en marcha y pendientes, resultados inciertos

La política de drogas es un tema complejo cuyo abordaje excede los propósitos de este artículo. No obstante, nos parece necesario desde el Departamento de América del Norte dar cuenta de la relevancia de los cambios acontecidos recientemente en el ámbito interno norteamericano en lo relativo a la política de drogas. Tales referencias forman parte de un clima de debate renovado en el que confluyen las demandas y procesos regionales de cambio y la búsqueda a nivel internacional de un enfoque alternativo en torno a la cuestión de las drogas. La legalización de la marihuana bajo diferentes modalidades adoptada en Uruguay y en dos estados norteamericanos son algunos ejemplos de la implementación de enfoques alternativos y cuyos resultados merecen ser seguidos con atención.

La Conferencia de Naciones Unidas de 2016 será un espacio clave para encarar los desafíos de plantean las actuales políticas de drogas. Los resultados aún son inciertos, pero vale la pena finalizar estas páginas subrayando que la política de drogas que se formule e implemente involucra una cuestión de regulación y afecta un amplio abanico de cuestiones como la salud pública, el desarrollo, la seguridad, la economía en negro e ilegal, cuestiones de producción y oferta, etc. El interrogante es si se logrará apostar al cambio o predominará la posición de dar continuidad a un sistema que, por sus resultados, vale la pena repensar, criticar y reformar.

Bibliografía

Bajaj, Vikas, "Rules for the Marijuana Market", The New York Times, 4 de agosto de 2014, disponible en <http://www.nytimes.com/2014/08/05/opinion/high-time-rules-for-the-marijuana-market.html?op-nav>

Boffey, Philip M., "What Science Says About Marijuana", The New York Times, 30 de Julio de 2014, disponible en <http://www.nytimes.com/2014/07/31/opinion/what-science-says-about-marijuana.html?op-nav>

Downes, Lawrence, "The Great Colorado Weed Experience", The New York Times, 2 de agosto de 2014, disponible en <http://www.nytimes.com/2014/08/03/opinion/sunday/high-time-the-great-colorado-weed-experiment.html?op-nav>

Editorial Board, "Real Prohibition, Again", The New York Times, 27-07-2014, disponible en <http://www.nytimes.com/interactive/2014/07/27/opinion/sunday/high-time-marijuana-legalization.html?smid=tw-nytimes&r=2>

Entrevista a Coletta Youngers, "La llamada guerra contra las drogas es una guerra contra gente pobre", Revista Cábano, Nº 195, marzo de 2014.

Firestone, David, "Let States Decide on Marijuana", The New York Times, 23 de julio de 2014, disponible en <http://www.nytimes.com/2014/07/27/opinion/sunday/high-time-let-states-decide-on-marijuana.html?op-nav>

OEA (Secretaría General), El problema de drogas en las Américas, Washington, 2013, disponible en: http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf

OEA (Secretaría General), Escenarios para el problema de drogas en las Américas 2013-2025, Washington, 2013, disponible en: http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe_de_Escenarios.pdf

OEA, Declaración de La Antigua (Guatemala) "Por una política integral frente al problema mundial de las drogas en las Américas", 43 Asamblea General de la OEA, aprobada el 6 de junio de 2013, disponible en: http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-010

Pew Research Center, "America's New Drug Policy Landscape", 2 de abril de 2014, disponible en <http://www.people-press.org/files/legacy-pdf/04-02-14%20Drug%20Policy%20Release.pdf>

Pew Research Center, "Marijuana in Americas: Shifting Attitudes, Events and Laws", 4 de abril de 2013, disponible en <http://www.people-press.org/2013/04/04/marijuana-timeline/>; Motel, Seth, "6 facts about marijuana", Pew Research Center, 7 de abril de 2014, disponible en <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/04/07/6-facts-about-marijuana/>

Staples, Brent, "The Federal Marijuana Ban Is Rooted in Myth and Xenophobia", The New York Times, 29 de Julio de 2014, disponible en <http://www.nytimes.com/2014/07/30/opinion/high-time-federal-marijuana-ban-is-rooted-in-myth.html?op-nav>

Wegman, Josse, "The Injustice of Marijuana Arrests", The New York Times, 28 de Julio de 2014, disponible en <http://www.nytimes.com/2014/07/29/opinion/high-time-the-injustice-of-marijuana-arrests.html?op-nav>