

La normatividad internacional sobre drogas como camisa de fuerza

Desde siempre, las sociedades tienen que controlar los comportamientos individuales que se considera que generan efectos socialmente nocivos, entre ellos aquellos derivados de las drogas que alteran la mente. El gran cambio del siglo xx es el surgimiento de una normatividad internacional orientada a regular y combatir el uso de drogas consideradas ilegales, cuyo eje es la Convención Única sobre Estupefacientes de la Organización de las Naciones Unidas de 1961. El artículo argumenta que esta norma es un reflejo del paradigma prohibicionista, analiza las dificultades para flexibilizarla y argumenta que impone serias restricciones a los países para manejar sus políticas relacionadas con las drogas. Como conclusión, plantea una «propuesta ingenua» orientada a tratar desde otro lugar el tema de las drogas.

FRANCISCO E. THOUMI

■ Introducción

Todas las sociedades han tenido y tienen que controlar los comportamientos individuales que se considera que generan o pueden generar efectos socialmente nocivos. Históricamente, la gama de estos comportamientos ha sido muy amplia, incluyendo comportamientos sexuales, políticos y religiosos, otros relacionados con los juegos de azar, las agresiones, la utilización de armas, las actividades relacionadas con la salud pública, el uso de drogas que alteran la mente, etc.

Francisco E. Thoumi: profesor visitante del Instituto Lozano Long de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Texas en Austin.

Palabras claves: drogas, narcotráfico, normatividad internacional, Organización de las Naciones Unidas (ONU), América Latina.

La forma en que las sociedades han usado drogas que alteran la mente ha variado de manera muy notable. Entre otras formas, han sido utilizadas como instrumentos para comunicarse con espíritus, para hacer magia, como parte de ceremonias religiosas, como medicamentos, para facilitar la comunicación social, como instrumentos recreativos y de escape de la realidad, para manejar el tedio en trabajos solitarios y rutinarios, para aumentar la productividad, como determinantes de estatus, etc.¹

Pero más allá de sus diferentes usos, lo cierto es que el consumo de drogas que alteran la mente ha sido una constante en la historia de la humanidad: estas han sido utilizadas por todas las sociedades que han tenido acceso a ellas, aunque siempre sujetas a controles sociales que han limitado sus usos. Este control se ha logrado por medio de la ritualización, la prohibición del uso excepto bajo ciertas condiciones y la restricción del uso para algunos segmentos de la sociedad (personas de cierta edad, sexo, etnia o raza). En suma, cada sociedad ha establecido formas de control que están de acuerdo con sus normas legales y sociales, es decir con sus propias instituciones, y que han evolucionado a lo largo del tiempo.

En el pasado, el control de las drogas que alteran la mente fue un asunto local. Sin embargo, en los últimos 100 años se desarrolló una normatividad internacional que establece un tratamiento represivo mínimo común en todo el mundo. Una característica de este sistema de control es que por primera vez en la historia se establece una forma única de control aplicable a todas las sociedades. El argumento para ello es simple: antes, cuando el mercado era local, cada sociedad podía tener sus propias formas de control, pero ahora eso no es posible². El mercado de drogas es hoy global y tiene repercusiones transnacionales, lo que exige una normatividad global.

La filosofía detrás de la normatividad internacional es muy clara: todos los países del mundo tienen responsabilidades hacia los demás países y, en tanto miembros de la comunidad internacional, deben sujetarse a algunas reglas mínimas que faciliten las relaciones internacionales. Claro que se puede argumentar que los costos y beneficios de la normatividad internacional no están distribuidos equitativamente. En este caso, se debe apelar a los mecanismos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para alterar esas

1. Antonio Escotado: *Historia de las drogas* (Alianza, Madrid, 2002, 3 vols.). En este trabajo clásico en español sobre la historia de las drogas se estudian todas las formas en que la humanidad ha usado las sustancias que alteran la mente.

2. Para una excelente historia del desarrollo de la normatividad internacional en el siglo xx, v. William B. McAllister: *Drug Diplomacy in the Twentieth Century. An International History*, Routledge, Nueva York, 2000.

distribuciones. Se puede ir más allá y argumentar que estos mecanismos son injustos, en cuyo caso un país que se considere perjudicado tiene muy pocas opciones: no respetar las normas internacionales o retirarse de la comunidad de naciones. Pero ninguna de estas opciones es muy halagüeña.

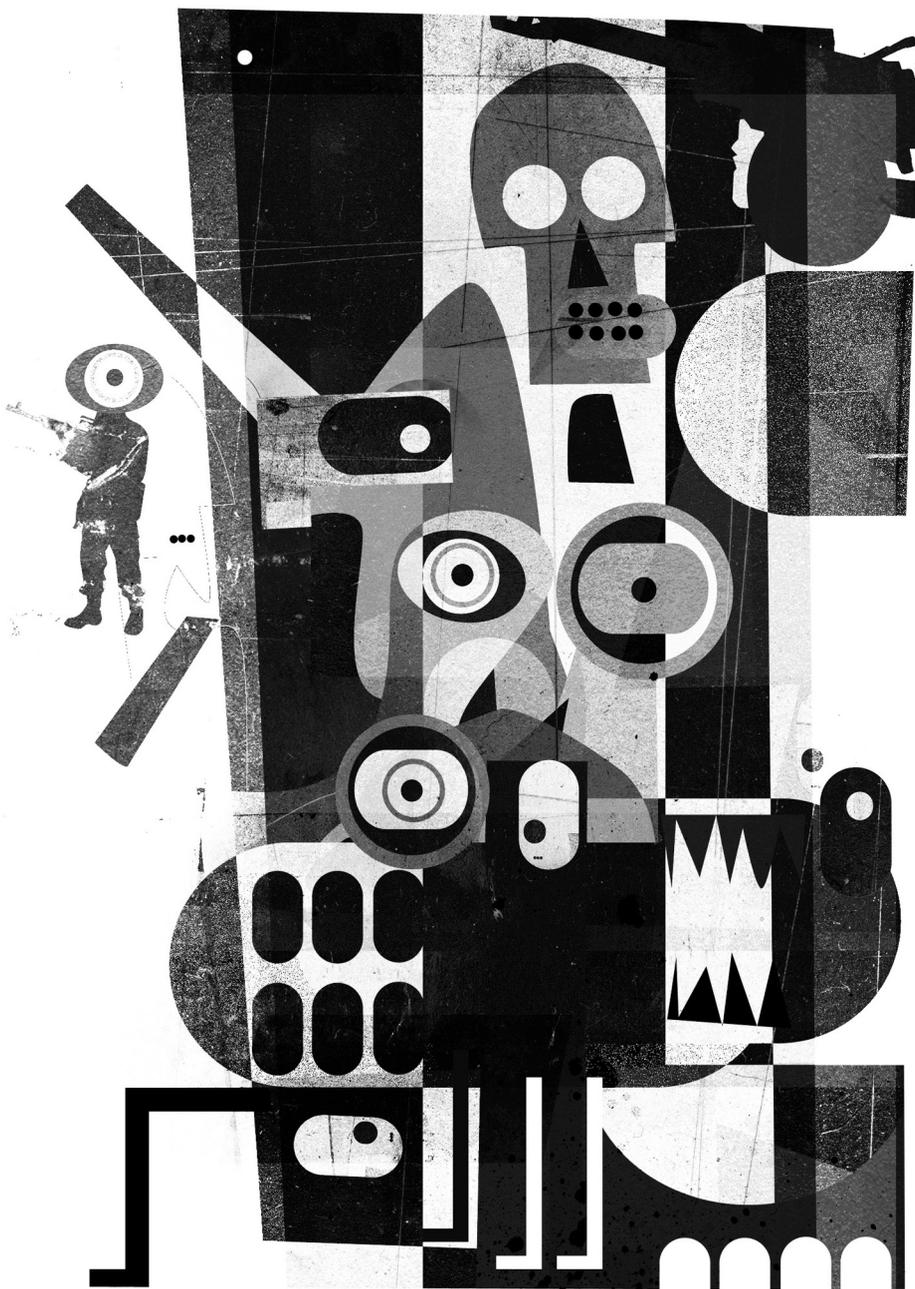
■ La normatividad internacional: origen y características³

La normatividad internacional sobre drogas tiene su origen en la Comisión sobre el Opio de Shanghai de 1909, convocada por Estados Unidos con el propósito de regular el comercio internacional de esa sustancia. Esta Comisión abrió el camino para convocar a la Conferencia Internacional en La Haya que derivó en la Convención Internacional del Opio de 1912. Las partes firmantes acordaron limitar el uso de los narcóticos a fines solamente médicos y restringir la manufactura y el comercio de esas drogas a los requerimientos de tales usos. También coincidieron en cooperar para hacer efectivas dichas restricciones, cerrar los establecimientos para fumar opio, penalizar su posesión y prohibir su venta a personas no autorizadas.

Más adelante, en la Liga de Naciones se firmó el Acuerdo sobre la Manufactura, Comercio Interno y Uso del Opio de Ginebra, en febrero de 1925. Ocho días más tarde y en la misma ciudad se inauguró la Convención Internacional del Opio, que creó un sistema de control para regular el comercio internacional lícito de narcóticos. En julio de 1931, también en Ginebra, se firmó la Convención para Limitar la Manufactura y Regular la Distribución de Drogas Narcóticas, que estableció un sistema de reporte obligatorio por el cual los países productores debían informar la extensión de las áreas cultivadas con coca y amapola, con el fin de limitar la producción de opiáceos y cocaína a las necesidades médicas y de investigación científica. Además, se creó un organismo supervisor de drogas que tenía por objeto el seguimiento del sistema. Esta conferencia fue sucedida por el Acuerdo para Controlar el Hábito de Fumar Opio en el Lejano Oriente, suscripto en Bangkok en noviembre de 1931. Cinco años después, en 1936, se firmó en Ginebra la Convención para la Supresión del Tráfico Ilícito de Drogas Peligrosas, la primera en solicitar la imposición de castigos severos a los traficantes.

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, la ONU asumió la responsabilidad del control de las drogas ilícitas. En 1946 se firmó un protocolo que estableció la Comisión de Estupefacientes (CE) bajo la órbita del Consejo Económico y Social. La CE es el órgano que formula las políticas contra las drogas dentro

3. Esta sección resume lo elaborado en detalle en Martin Jelsma y F.E. Thoumi: «La normatividad internacional: soporte del paradigma prohibicionista» en Alfredo Rangel Suárez (ed.): *La batalla perdida contra las drogas: ¿Legalizar es la opción?*, Intermedio, Bogotá, 2008.



del sistema de Naciones Unidas y debe tratar en profundidad todos los asuntos relacionados con el control de drogas.

Dos años más tarde, en 1948, se firmó un protocolo en París por el cual se incluyó dentro de la Convención de 1931 un conjunto de drogas sintéticas que hasta ese momento estaban excluidas. En junio de 1953 se firmó otro documento, esta vez en Nueva York, denominado Protocolo para Limitar y Regular el Cultivo de la Adormidera, y la Producción, Comercio Internacional y al Mayoreo, y el Uso del Opio. Este protocolo buscó eliminar la sobreproducción legal de opio por medio del control de las cantidades que cada Estado estaba autorizado a producir. Asimismo, autorizó la producción de opio para exportación en siete países.

Pero fue en 1961 cuando la Convención Única sobre Estupefacientes consolidó la normatividad internacional y derogó la gran mayoría de las convenciones y acuerdos mencionados anteriormente. Esta Convención establece las directrices de las políticas contra las drogas actuales y limita el consumo de opiáceos, cocaína, marihuana y drogas sintéticas incluidas en el Protocolo de París de 1948 a usos «médicos y de investigación científica», lo que implica eliminar cualquier posibilidad de uso recreativo, religioso o social de estas drogas. La Convención establece cuatro listas de drogas sujetas a diferentes niveles de control y define los organismos de control dentro del sistema de Naciones Unidas: confirma a la CE como el organismo que formula políticas y establece la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), encargada de supervisar la aplicación de la normatividad internacional. Para apoyar estos organismos, se crea una Secretaría, que ha evolucionado a través del tiempo y que es hoy la Oficina de

El principio fundamental de la normatividad internacional es limitar los usos de las drogas controladas a los «médicos y de investigación científica». Todos los demás usos deben ser reprimidos y eliminados ■

las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (Onudd). Este organismo actualmente maneja fondos y proyectos de asistencia técnica a diversos países y se involucra cada vez más en temas diferentes de las drogas, como el crimen organizado, el terrorismo y el tráfico de seres humanos y de material radioactivo y biológico, etc.

El principio fundamental de la normatividad internacional es limitar los usos de las drogas controladas a los «médicos y de investigación científica». Todos los demás usos deben ser reprimidos y eliminados. Sin embargo, el control se extendió solo al consumo de aquellas drogas percibidas como una

amenaza por los gobiernos poderosos del momento. La Convención Única trata principalmente del control de opiáceos, coca, cocaína y cannabis. El alcohol y la nicotina, drogas domesticadas en la cultura occidental y en otras partes del mundo, fueron excluidos de la lista. La hoja de coca, por otro lado, fue incluida en la misma lista que la heroína, la morfina, la cocaína y otras drogas semejantes, y los países firmantes se comprometieron a eliminar todos los usos no médicos o investigativos en los 25 años siguientes a la ratificación de la Convención. En otras palabras, los usos tradicionales de la coca deberían haber desaparecido, a más tardar, el 31 de diciembre de 1989.

Algunos comentarios sobre la Convención. La limitación a usos médicos y científicos se basó en la opinión de grupos religiosos y del sector de salud que, durante todo el siglo xx, tuvieron gran influencia en la formulación de la normatividad internacional sobre drogas que alteran la mente. Esta limitación tiene efectos importantes, pues no permite diferenciar entre drogas blandas y duras y oscurece la diferencia entre usuarios y adictos, en la medida en que no pueden existir usuarios sino solo abusadores de drogas ilegales.

Otra característica del modo en que fue definida la normatividad internacional es que algunas decisiones importantes se tomaron sin una base científica sólida. Según Jay Sinha, «la clasificación de las diversas plantas y sus productos derivados (no los precursores químicos usados para su procesamiento) en las listas de control más estrictas también se caracteriza por no haberse realizado según estudios científicos sino partiendo de la idea de que todos los estupefacientes eran peligrosos hasta que se demostrara lo contrario»⁴.

Un aspecto notable es que la Convención Única no fue una respuesta a los problemas percibidos como más graves en el momento en que fue sancionada. En efecto, la Convención Única fue creada a fines de los 50, cuando el consumo recreativo de opiáceos, cocaína y drogas sintéticas no era un asunto de política importante en los países ni en sus relaciones internacionales. La fuerte influencia de los sectores religiosos o moralistas y la opinión médica forjó el consenso para subordinar la producción y distribución de las sustancias controladas a las necesidades médicas y de investigación científica. Sin embargo, la Convención Única no obliga a los firmantes a invocar el derecho penal para alcanzar el objetivo principal del tratado.

4. «The History and Development of the Leading International Drug Control Conventions», Special Committee on Illegal Drugs of the Canadian Senate, 2001, p. 6, citado en M. Jelsma: «Drugs in the UN System: The Unwritten History of the 1998 United Nations General Assembly Special Session on Drugs» en *The International Journal of Drug Policy* vol. 14 N° 2, 2003.

La Convención de Drogas Psicotrópicas de 1971 fue una reacción al aumento del consumo experimental y recreativo de muchas drogas sintéticas durante los años 60. La Convención establece las reglas que los gobiernos deben seguir para otorgar licencias de producción de drogas sintéticas y alucinógenas y define la regulación de las prescripciones médicas y el comercio internacional, incluidos los casos en los que están prohibidas. Además, establece directrices para la cooperación internacional y para la acción contra el tráfico ilícito. Respecto al consumo ilegal, las partes se comprometieron a tomar medidas adecuadas para enfrentarlo, pero sin obligaciones definidas. Además, la Convención de 1971 agrega en sus listas un importante número de drogas sintéticas. Sin embargo, la influencia de la industria farmacéutica

En 1988, se firmó la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Drogas Psicotrópicas. Por primera vez, se obliga a las partes firmantes a penalizar todos los aspectos relacionados con el tráfico ilícito de drogas: el cultivo, la fabricación, la distribución, la venta, el blanqueo de dinero ■

fue fuerte, por lo que se aceptó que «a menos que existieran pruebas concluyentes sobre el peligro de una determinada sustancia, esta no debería penalizarse»⁵.

Más de 15 años después, en 1988, se firmó la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Drogas Psicotrópicas. Fue una reacción a la expansión del tráfico internacional y el fortalecimiento de las organizaciones narcos. La Convención se concentra en aspectos relacionados con el control del tráfico internacional de drogas y busca

promover la cooperación entre los signatarios. Aclara diferentes asuntos relacionados con la jurisdicción, establece directrices para medidas de confiscación de activos, extradición, asistencia legal mutua y otras formas de cooperación, e impulsa la asistencia entre países que funcionan como sitios de tránsito de las drogas, además de definir controles a las sustancias utilizadas en la fabricación de drogas narcóticas y psicotrópicas, zonas y puertos libres, y el uso de los correos por parte de los traficantes. Por primera vez, se utiliza el concepto de «lavado de activos» como punto de partida para formalizar la lucha contra esta actividad.

Pero lo central es que, por primera vez, la Convención obliga a las partes firmantes a penalizar todos los aspectos relacionados con el tráfico ilícito de drogas: el cultivo, la fabricación, la distribución, la venta, el blanqueo de dinero,

5. J. Sinha: ob. cit., p. 27, citado en M. Jelsma: ob. cit.

etc. y a «garantizar que los tribunales o las autoridades competentes de cada Estado tratan dichas actividades ilícitas como delitos graves»⁶. Además, hace obligatoria la penalización de la posesión de drogas para el consumo personal, aunque no obliga a su criminalización. Es decir, el consumo se encuentra tipificado penalmente, pero, de acuerdo con la importancia que le otorgue cada Estado, puede considerarse como delito o como contravención, lo que da lugar a que su sanción varíe. Esta medida implica que el manejo del consumo deje de ser considerado solamente como un asunto de política nacional⁷.

Bolivia cabildeó y buscó apoyos para excluir la coca de la lista 1 (de drogas prohibidas) establecida en la Convención de 1961, y para eliminar el compromiso de acabar con sus usos tradicionales. Así, logró que, en el inciso 2 del artículo 14 sobre «Medidas para erradicar cultivos ilícitos de plantas estupefacientes y para eliminar la demanda ilícita de estupefacientes y drogas psicotrópicas», se estableciera que «las medidas adoptadas respetarán los derechos humanos fundamentales y tendrán en cuenta los usos tradicionales lícitos, en donde hay evidencia histórica de tal uso, y también la protección del medio ambiente». A pesar de ello, Bolivia firmó la Convención con reservas enfatizando la diferencia entre coca y cocaína, y argumentando que la planta de coca no es una droga (como se afirma en la lista 1).

Es importante resaltar que, de conformidad con el derecho internacional, las convenciones tienen fuerza vinculante para los Estados⁸. Los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados regulan el principio de *pacta sunt servanda*, de acuerdo con el cual los tratados vigentes deben ser cumplidos por las partes (art. 26), aun cuando estos se encuentren en oposición con el derecho interno (art. 27). Sin embargo, la Convención de 1988 incluye principios específicos que requieren prudencia, pues se establece que el tratado debe implementarse «en conformidad con las provisiones fundamentales de sus respectivos sistemas legislativos» (art. 2.1) y «sujeto a los principios constitucionales y a los conceptos básicos de su sistema legal» (art. 3.2). Pero una vez que un país firma un tratado internacional tiene que cumplirlo, aunque su normatividad nacional resulte contradictoria con las normas de ese tratado. Esto implica que los países signatarios de las convenciones de drogas no pueden, mediante su legislación nacional, cambiar los compromisos contraídos internacionalmente.

6. ONU: Comentarios a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, E/CN.7/590, p. 48.

7. M. Jelsma: ob. cit.

8. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados firmada en 1969 y vigente desde enero de 1980 establece las normas que los países deben seguir respecto a los tratados internacionales.

Otra característica de las convenciones es que son muy difíciles de cambiar. Para hacerlo hay dos vías: modificación y enmienda. Las modificaciones son cambios en las listas de las drogas. Las enmiendas son cambios en los artículos de las convenciones⁹. Para modificar las listas de drogas, las convenciones de 1961 y 1971 requieren que la Organización Mundial de la Salud (OMS) o una de las partes (país signatario) solicite el cambio, que debe estar sustentado en estudios. La Convención de 1961 requiere que el cambio sea aprobado por la mayoría de los miembros de la CE. La Convención de 1971 exige dos tercios. Además, si la CE aprueba el cambio, cualquier país signatario de la convención puede requerir que la decisión de la CE sea revisada por el Consejo Económico y Social de la ONU, donde se necesita otra votación mayoritaria para aprobar la recomendación. En el caso de la Convención de 1988, la JIFE –y no la OMS– es el órgano que puede solicitar el cambio. Dado el fuerte bloque prohibicionista dentro de la CE, que incluye a EEUU, Suecia, Japón, China y la mayoría de los países árabes y antiguos miembros de la Unión Soviética y de Europa Oriental, las posibilidades reales de modificar las convenciones son mínimas¹⁰.

Bewley-Thomas explica además que, en el caso de «drogas naturales», como la coca y el cannabis, hay más obstáculos, pues el comentario de la Convención de 1961, que no es vinculante pero sí tiene peso interpretativo, excluye de los cambios posibles los referidos al cultivo de dichas drogas¹¹.

El otro camino para introducir cambios son las enmiendas, que tienen procedimientos semejantes en las tres convenciones. Cualquier parte puede

notificar al Secretario General su propuesta de enmienda, incluyendo las razones para esto. El Secretario General entonces comunica la enmienda propuesta a las Partes y al Ecosoc (Consejo Económico y Social) que debe decidir si convoca una conferencia para considerar la enmienda o si consulta a las partes si ellas aceptan la enmienda. Si después de 18 meses ninguna parte rechaza la enmienda, esta entra en vigencia.¹²

Sin embargo, basta con que un país rechace la enmienda para que esta no se apruebe. En ese caso, el Consejo Económico y Social puede decidir si convoca a una conferencia para considerar la enmienda o si simplemente acepta el

9. Para un análisis detallado de estos procesos, v. David R. Bewley-Thomas: «Challenging the UN Drug Control Conventions: Problems and Possibilities» en *The International Journal of Drug Policies* vol. 14 N° 2, 2003.

10. D.R. Bewley-Thomas: ob. cit., p. 174.

11. Ibíd.

12. D.R. Bewley-Thomas: ob. cit., p. 175.

veto. Más aún: en caso de que se convoque una conferencia, el resultado puede ser reforzar el enfoque represivo de las convenciones debido a la fortaleza del grupo prohibicionista¹³.

■ Las implicaciones de la normatividad internacional y algunos desarrollos recientes

Las convenciones implican una camisa de fuerza que restringe las posibilidades de un país para manejar internamente el consumo de drogas que alteran la mente. Los países tienen cierto grado de flexibilidad para manejar el consumo de drogas ilegales, pero no su producción. Además, la producción debe ser controlada para asegurar que sus usos se limitan a los lícitos (médico y de investigación científica), aspecto en el cual los países pueden tener normas nacionales más restrictivas que las establecidas en las convenciones, pero no más laxas.

Algunos países europeos, como los Países Bajos, España, Portugal, Reino Unido y Suiza, junto con algunas regiones de Alemania, han desarrollado políticas de reducción de daños. Este tipo de medidas incluyen, entre otras cosas, la distribución y el cambio de agujas y jeringas para adictos a la heroína; el análisis químico de las drogas que el adicto lleve a centros de salud con el fin de prevenir sobredosis o intoxicación; el uso de la metadona para reemplazar la heroína; la provisión de centros de inyección limpios y dignos; la venta de un cigarrillo de marihuana en cafés (*coffee shops*); la posibilidad de cumplir prisión domiciliaria para las madres detenidas por drogas con hijos menores de edad; la confiscación de drogas y la deportación de «mulas» en lugar de encarcelarlas en un país extranjero; e incluso la provisión controlada de heroína a adictos a través de sus médicos. Estas políticas han sido criticadas fuertemente por la JIFE, la Onudd y la Oficina para la Política Nacional de Control de Drogas (ONDCP, por sus siglas en inglés) de EEUU. La cuestión es si estas políticas violan o no las convenciones.

Las convenciones implican una camisa de fuerza que restringe las posibilidades de un país para manejar internamente el consumo de drogas que alteran la mente. Los países tienen cierto grado de flexibilidad para manejar el consumo de drogas ilegales, pero no su producción ■

13. *Ibíd.*

En 1989, a solicitud de un grupo importante de países liderado por México, se convocó una Asamblea General Especial de las Naciones Unidas sobre Drogas (Ungass) en la que se debatieron las políticas contra las drogas y se emitió una Declaración Política que fijó como meta disminuir sustancialmente los cultivos de coca, amapola y marihuana y la producción de cocaína, heroína y drogas sintéticas en diez años. Para lograr esta meta, la ONU reafirmó el enfoque prohibicionista y se comprometió a evaluar resultados en 2008.

En la reunión de la CE de 2008, la Onudd presentó una serie de documentos sobre las principales políticas contra las drogas: desarrollo alternativo, interdicción, lavado de activos y dinero, etc., en los que afirmó que, aunque el problema mundial de las drogas no había sido resuelto, estaba controlado. Además, declaró un periodo de reflexión entre las reuniones de la CE de 2008 y 2009, en preparación de un debate amplio sobre la efectividad de las políticas con vistas a la reunión de 2009, en la que se sentarían las directrices para los próximos diez años.

En la reunión de la CE de marzo de 2009 la Unión Europea, en representación de los 27 países que la integran, insistió en que la declaración política incluyera la aceptación de medidas de reducción de daños con el fin de eliminar los conflictos con los organismos de control de drogas de la ONU que alegan que dichas políticas violan las Convenciones. Además, paralelamente se constituyó la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, liderada por los ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso (Brasil), César Gaviria (Colombia) y Ernesto Zedillo (México), que presentó una controvertida declaración recomendando explorar las posibilidades de descriminalizar (no de legalizar) el consumo de marihuana¹⁴.

La gama de políticas de reducción de daños es amplia y controversial, por lo cual no es fácil llegar a un acuerdo. Esto dificultó el debate, pues los opositores más fuertes (EEUU, Rusia, Japón, Suecia, Italia, la Santa Sede, Cuba y Colombia, entre otros) insistieron en que era necesario llegar a una definición específica. La posición de la UE se debilitó cuando Alemania insistió en definir claramente lo que se consideraba como reducción de daños, y otros decidieron que era una definición muy amplia. Al romperse la unidad de la posición europea, el grupo opositor pudo vetar cualquier mención a la reducción de daños en la declaración política¹⁵.

14. F. Thoumi: «¡Bienvenidos al pasado!: La actual política mundial contra la droga se mantendrá por otros diez años» en *Razón Pública*, <www.razonpublica.org.co>, 4/5/2009.

15. *Ibid.*

Es importante destacar que la sociedad civil está dividida con relación a la flexibilización de las convenciones. Organizaciones como Drug Policy Alliance, International Drug Policy Consortium, Transnational Institute, International Council on Security and Development (icos) y otras semejantes critican fuertemente las políticas represivas y buscan promover reformas a las convenciones. Sin embargo, un grupo importante de más de 600 ONG de más de 80 países, patrocinado por la reina de Suecia, participó en el Foro Mundial Contra las Drogas, reunido en Estocolmo en septiembre de 2008, y creó la Federación Mundial Contra las Drogas (FMCD), que exige la prohibición absoluta y aboga por un mundo libre de drogas y por la intolerancia total hacia el consumo que no sea para usos médicos y de investigación. Basta citar a Sven-Olov Carlsson, uno de sus líderes:

No puede haber otra meta que un mundo libre de drogas. Los derechos humanos son incompatibles con el abuso de las drogas. Todos los individuos tienen derecho a que su vida no sea dañada por las drogas. Quienes formulan políticas tienen que defender y proteger este derecho. Nadie sirve los derechos e intereses de los usuarios de drogas apoyando el abuso continuado de ellas.¹⁶

Finalmente, la CE terminó reafirmando el prohibicionismo mundial y repitiendo el compromiso de 1998 de lograr en diez años disminuciones sustanciales en la cantidad de drogas ilegales producidas y consumidas y en el número de adictos y usuarios. Dado los ciclos internos de la ONU, lo más probable es que haya que esperar otra década para tener la oportunidad de revisar las políticas prohibicionistas a escala mundial.

En conclusión, los países enfrentan fuertes limitaciones para formular políticas relacionadas con las drogas que alteran la mente que marquen una diferencia con el paradigma prohibicionista. Respecto de la producción y el tráfico de tales drogas, no hay muchas opciones: ambos deben ser criminalizados. En cuanto al consumo, es posible implementar políticas más flexibles que tengan en cuenta aspectos de salud pública, pero de cualquier manera no hay opciones de liberalizar un mercado definido como ilegal. Sin embargo, aceptando la realidad de un mundo en el que la distribución de poder es muy

Los países enfrentan fuertes limitaciones para formular políticas relacionadas con las drogas que alteran la mente que marquen una diferencia con el paradigma prohibicionista ■

16. «The Role of Civil Society in Drug Prevention», XVI Conferencia de Alcaldes de Ciudades Europeas contra las Drogas (ECAD, por sus siglas en inglés), Gotemburgo, Suecia, 5-6 de febrero de 2009.

desigual, algunos países desarrollados, con economías más fuertes, cuentan con márgenes más amplios para experimentar con políticas flexibles que los países pobres, que necesitan la ayuda externa para luchar contra las drogas y, por lo tanto, están obligados a ajustarse más estrechamente a las normas internacionales.

La normatividad internacional es tan fuerte y difícil de cambiar que lo máximo que se puede esperar son algunas modificaciones marginales a las políticas. Un cambio que posiblemente tenga alguna posibilidad de lograrse es la exclusión de la hoja de coca de las listas de drogas controladas. Se trata de una propuesta del gobierno de Bolivia, cuyo presidente, Evo Morales, hizo una presentación teatral muy dramática en la última reunión de la CE, donde argumentó acerca de la diferencia entre la coca y la cocaína y defendió los derechos ancestrales de los indígenas bolivianos al uso tradicional de la hoja de coca. La modificación que defiende el gobierno boliviano para cambiar la clasificación de la coca requeriría un sistema de control internacional diseñado para limitar el desvío de coca legalmente producida para fines tradicionales al mercado ilegal. Sin embargo, otros cambios en las políticas internacionales, al menos en el mediano plazo, no parecen muy probables.

■ La búsqueda de opciones

El consumo, tráfico y producción de drogas ilegales es un asunto global. Por consiguiente, su manejo requiere pensar globalmente y actuar localmente. Sin

El consumo, tráfico y producción de drogas ilegales es un asunto global. Por consiguiente, su manejo requiere pensar globalmente y actuar localmente. Sin embargo, la gran mayoría de los análisis y las posiciones de los países son resultado del camino inverso ■

embargo, la gran mayoría de los análisis y las posiciones de los países son resultado del camino inverso: ejercicios en los que se piensa localmente y se busca actuar globalmente.

Por ejemplo, la FMCD creada en Suecia busca proteger a la niñez y juventud tratando de evitar su exposición a las drogas. Este es un problema local, del que la FMCD deriva metas globales represivas. Está claro que no considera los derechos de los niños cultivadores de coca y amapola, los niños guerreros, los que crecen en las cárceles femeninas de América Latina porque sus madres están presas por delitos relacionados con

drogas, los niños víctimas de minas queiebrapatas que protegen plantíos ilegales, etc.¹⁷

Otro ejemplo es la posición de quienes en Colombia defienden la legalización, que responde también a la problemática interna y a los gravísimos daños que el país padece debido a las drogas y que lleva a reclamar ciertas políticas a escala mundial. Sin embargo, el problema colombiano, visto desde la perspectiva global, es muy diferente: ¿por qué Colombia concentra la producción mundial de cocaína a pesar de que esta se puede producir en muchos otros países, que no lo hacen? En otras palabras, ¿por qué Colombia concentra la producción de cocaína y los colombianos no pueden resistir la tentación de producir y traficar productos muy rentables e ilegales, mientras que en otros países, que también pueden producir y traficar, esto no sucede?

Lo mismo ocurre con el principio que limita el uso de drogas a usos médicos y científicos. Este se basa en dos convicciones: la primera simplemente rechaza esos usos por razones religiosas; la segunda se basa en conclusiones de médicos que consideran que esos usos son nocivos para la salud y que, por lo tanto, también deben prohibirse. Al mirar este tema globalmente, es fácil encontrar que todas las sociedades han utilizado y utilizan drogas –junto con otros sistemas– para obtener estados de mente alterada, y que nunca ha sido posible eliminarlos. Más aún, en el último siglo tuvo lugar una explosión en el número de drogas con fines médicos que actualmente se usan con otros fines. Es decir que, aun si se eliminaran las drogas que hoy se consideran ilegales, la gente continuaría usando sustancias para lograr la alteración de la mente¹⁸.

Los argumentos para cambiar las políticas represivas se presentan muchas veces de manera muy simple: «las políticas actuales no funcionan; por lo tanto hay que cambiarlas», «Colombia sufre los costos del prohibicionismo, por lo que debe exigir la legalización», «la legalización es la única solución», etc. Estos asertos son reacciones a la frustrante situación que se vive en muchos sitios con relación a las drogas ilegales pero por sí solos no tienen posibilidades de lograr cambios en las políticas. Es por eso que los países e individuos interesados en modificar las políticas represivas deben elaborar propuestas específicas. A continuación se presenta una propuesta que ilustra una forma diferente de manejar el problema de drogas que alteran la mente y que representa un cambio de paradigma sustancial.

17. F. Thoumi: «¡Bienvenidos al pasado!», cit.

18. *Ibíd.*

■ Una propuesta ingenua¹⁹

La normatividad internacional no permite experimentar con políticas hacia las drogas ilegales que difieran sustancialmente de las políticas actuales. Por consiguiente, es mucho más fácil experimentar con las drogas legales. En la sociedad occidental, el alcohol y la nicotina son drogas domesticadas, y su consumo está regulado por el Estado y por las normas sociales. En algunas sociedades islámicas, la nicotina es tolerada, pero no el alcohol. La cocaína y la heroína no han sido domesticadas en ninguna sociedad; la marihuana

Si se acepta que la razón para controlar las drogas no es religiosa, sino el hecho de que su uso genera costos diversos a la sociedad, entonces se abre una amplia gama de posibles políticas ■

sí lo ha sido dentro de grupos de algunas sociedades, aunque es posible que se esté avanzando en un proceso de domesticación²⁰. La coca lo ha sido en las sociedades nativas andinas.

Si la razón para prohibir los usos no médicos o científicos de las drogas que alteran la mente es religiosa, entonces no hay posibilidad de aceptar dichos usos, en la medida en que la prohibición es un dogma de fe. Pero en ese caso la normatividad internacional estaría imponiendo a la humanidad una política basada en creencias religiosas de algunos grupos y, por lo tanto, violando los principios modernos de separación entre la religión y el Estado. Si se acepta que la razón para controlar las drogas no es religiosa, sino el hecho de que su uso genera costos diversos a la sociedad –costos sociales–, y que es necesario limitarlos como se hace con otras actividades peligrosas o riesgosas, entonces se abre una amplia gama de posibles políticas.

En efecto, como se mencionó anteriormente, todas las sociedades han desarrollado mecanismos para manejar comportamientos individuales cuando se considera que estos generan costos sociales. Estos comportamientos no son únicos y varían en el tiempo y el espacio. En las sociedades modernas existen muchas normas para controlar comportamientos que pueden generar costos sociales, tales como conducir automóviles, portar armas, ejercer profesiones

19. Esta sección elabora la propuesta sugerida en F. Thoumi: «Una propuesta ingenua para regular los mercados de drogas que alteran la mente» en *Razón Pública*, <www.razonpublica.org.co>, 28/8/2008.

20. Algunos gobiernos locales en EEUU y Europa han aceptado de facto usos recreativos de la marihuana.

riesgosas (medicina, arquitectura, ingeniería, derecho, farmacia, etc.) o disponer de residuos peligrosos. Estos, y muchos otros comportamientos, están sujetos a restricciones impuestas tanto por el Estado (leyes, decretos, etc.) como por la sociedad misma.

Los costos en salud pública del uso del tabaco y del alcohol son claros ya que ambos disminuyen la expectativa de vida de los usuarios: el cigarrillo tiene efectos nocivos sobre los «fumadores pasivos»; las personas bajo la influencia del alcohol pueden volverse violentas, su consumo actúa frecuentemente como un detonador del abuso sexual y familiar y afecta la productividad en las zonas urbanas²¹, además de generar en los alcohólicos depresión y otros problemas.

Estas razones han servido para justificar el control del alcohol y del tabaco. Ambos productos están gravados con impuestos altos y existen prohibiciones a diversas formas de publicidad. Sin embargo, los productores han ideado maneras de evadir las restricciones. Por ejemplo, la prohibición de publicitar en televisión se evade financiando deportistas que exhiben las marcas de las cervezas o cigarrillos. La contradicción lógica de publicitar un licor o cigarrillo en el pecho o la espalda de deportistas profesionales no molesta a la gran mayoría. Los empresarios de licor y tabaco saben que sus productos son adictivos y que su demanda depende de la adicción. La persona tiene la libertad de probar el producto, pero un porcentaje de quienes lo prueban pierde la libertad de dejar de consumirlo. Por eso los empresarios han diseñado productos y publicidades para atraer a sectores vulnerables de la población y han modificado sus productos para maximizar la adicción.

Las drogas ilegales generan costos sociales, pero las políticas represivas también. Quienes apoyan el prohibicionismo niegan esto último y atribuyen los costos generados por las estrategias de represión a los productores, traficantes y consumidores de drogas ilegales. Su razonamiento es simple: «La ley hay que cumplirla y cualquier esfuerzo para hacerlo es válido. Si estos esfuerzos tienen consecuencias no deseadas, estas son causadas por el mal que estamos combatiendo». Es decir, cuando se está luchando contra el mal, las consecuencias no deseadas de esta lucha se deben al mal mismo. Esta lógica es consistente con el origen religioso del prohibicionismo, pero no con un enfoque científico.

21. En ciertos casos también tiende a disminuir la productividad, aunque también hay situaciones en lo que lo opuesto es válido.

Una política de drogas que busque disminuir los costos sociales que genera su uso permitiría contemplar diversas opciones que, aunque tal vez pueden ser utópicas, permiten replantear el enfoque prohibicionista abriendo nuevos campos de discusión.

Los actuales impuestos al tabaco y al alcohol tienen un gran defecto: no vinculan directamente el consumo con los costos que este genera. Aunque con frecuencia lo recaudado por estos impuestos se utiliza para financiar educación o salud, la asignación de fondos no se hace de manera tal de compensar a quienes se ven afectados por el consumo de alcohol o tabaco, sino más bien como un esfuerzo de acallar las objeciones a un consumo que claramente provoca altos costos sociales. Después de todo, como dice el refrán, «el que peca y reza, empata».

El problema social es minimizar la suma de los costos de la adicción y de los costos de las políticas de control de las adicciones. Este problema es semejante al que se presenta con el tráfico vehicular cuando se trata de asegurar a la sociedad contra los costos que pueden surgir de accidentes. La adicción se puede tratar de la misma forma. Para eso, una solución sencilla (e ingenua) sería establecer un Seguro contra las Adicciones a las Drogas (SAD). Esto supondría establecer un impuesto especial a la venta de tabaco y alcohol pagado por cada consumidor, quien recibiría un seguro contra la adicción a ese producto. Estos fondos se utilizarían para financiar programas de prevención, tratamiento y rehabilitación que hoy cubren solamente a una proporción reducida de adictos.

El SAD debería cubrir no solamente a los adictos sino también a sus víctimas –daños a terceros–. La forma de implementación del SAD puede variar de acuerdo con las instituciones de cada país, aunque algunas normas podrían ser aplicadas de manera general. Por ejemplo, personas que, bajo la influencia del alcohol, cometan actos de violencia familiar, podrían ser obligados a recibir tratamiento (el SAD proporcionaría los fondos). En el caso del tabaco, el SAD pagaría los costos de los tratamientos para dejar la adicción y de los tratamientos del cáncer de pulmón, enfisema y otras enfermedades pulmonares. El seguro podría ser manejado por una o varias empresas públicas o privadas. Sin embargo, la participación de las grandes aseguradoras mundiales podría disminuir la resistencia internacional a un experimento de esta naturaleza.

El SAD serviría de contrapeso a decisiones como la de la Corte Constitucional de Colombia, que aprobó la dosis personal con el argumento de proteger el

«libre desarrollo de la personalidad»: sería una forma de lograr que quienes toman decisiones arriesgadas en el ejercicio de tal derecho paguen los costos que estas pueden generar al resto de la sociedad. El argumento es simple: una persona puede decidir usar una droga adictiva, pero si se vuelve adicta, se debe asegurar a la sociedad el pago de los costos de la adicción. Se trata de una forma de lograr un equilibrio entre los deberes y los derechos de los ciudadanos. Cuando los intereses individuales de los ciudadanos se ven afectados por el interés general, estos deben ser compensados, y lo mismo en el sentido inverso. Los ciudadanos no deben trasladar los costos que generan sus actividades individuales a la sociedad sin compensarla.

La implementación del SAD requiere estimaciones actuariales de los costos de las diversas consecuencias de la adicción al alcohol y al tabaco y puede hacerse de manera escalonada, empezando con una protección parcial que cubra solamente algunas de ellas. Por ejemplo, se podría empezar con una cobertura a las víctimas de acciones violentas o accidentes causados por personas bajo la influencia del alcohol. La cobertura y el proceso de implementación pueden variar ampliamente dependiendo de las instituciones de cada país.

Una vez que el SAD se aplique exitosamente a las drogas legales, quedaría demostrado el compromiso de la sociedad para proteger a las víctimas de las adicciones y controlar a los grandes intereses asociados a las drogas adictivas legales. Cuando esto se logre, se podrán explorar diversas formas de aplicar un sistema similar a las drogas que hoy son ilegales, y se podrá también abogar por cambios drásticos en la normatividad internacional demostrando empíricamente que existen opciones socialmente superiores al prohibicionismo actual.

Soñar no cuesta nada. Lo más probable es que en 2019, cuando la ONU vuelva a evaluar las políticas contra las drogas, se repita la experiencia de 2009, y se reafirme el prohibicionismo. La propuesta presentada en este ensayo es demasiado pragmática para ser aceptada. ☒