

La reducción del daño: ¿una alternativa frente al problema de las drogas ilícitas?

Clara Elena Reales*

Frente al problema de las drogas ilícitas surgen de manera reiterada propuestas de solución que van desde el prohibicionismo absoluto a la legalización, pasando por la despenalización de algunas de las conductas relacionadas con este fenómeno. Factores sociales, económicos, médicos, jurídicos, psicológicos y éticos son esgrimidos para justificar acciones en uno y otro sentido.

Los limitados resultados alcanzados hasta ahora por la denominada guerra contra las drogas, las dificultades de la política criminal internacional contra el narcotráfico en materia de recursos disponibles, coordinación y cooperación entre países y las negativas consecuencias económicas y sociales que surgen tanto para quienes se ven afectados por problemas de producción ilícita de drogas como para quienes el aumento constante del consumo de estas sustancias es una permanente preocupación, han dado lugar a una teoría que día a día gana más adeptos entre

académicos, políticos y medios de comunicación: la teoría de la reducción del daño.

Antes de aclarar los alcances de esta teoría, se hace necesario una breve exposición sobre algunos de los elementos que hacen parte del régimen internacional de las drogas vigente, que orientan no sólo la política internacional y definen el papel que juegan los distintos actores a nivel mundial, sino que también tienen un impacto en las políticas que se desarrollan a nivel nacional, incluida la teoría de la reducción del daño.

I. El régimen internacional vigente

A nivel internacional son tres los principales instrumentos para la fiscalización internacional de drogas. Como instrumentos reflejan una visión particular sobre el origen del problema de las drogas y sobre su posible solución. Por su carácter internacional son el resultado de procesos de negociación en los que se concilian

* Abogada, Vice-decana Facultad de Derecho Universidad de los Andes.

distintos intereses y por ese mismo carácter, tras su ratificación y adopción, cada país les da un desarrollo específico de acuerdo con las características y dimensiones del fenómeno de las drogas en su territorio.

Esta particularidad dificulta el desarrollo de acciones coordinadas y armonizadas. La realidad nos muestra una serie de esfuerzos individuales y aislados cuya sumatoria no se acerca aún a un nivel de coordinación aceptable y eficaz. Estos tres instrumentos son: La Convención Unica de 1961 sobre Estupefacientes y su Protocolo de 1972; el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

La Convención Unica de 1961 sobre Estupefacientes y su Protocolo modificatorio de 1972 y el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, definieron de conformidad con conceptos científicos vigentes en esas fechas, cuáles sustancias tenían usos médicos y científicos y cuáles no, cuáles modos de producción eran aceptables y cuáles no, así como qué países podrían producir lícitamente esas sustancias.

Algunos de esos conceptos científicos han sido revaluados hoy y sustancias cuyo uso médico era reconocido entonces como el de las anfetaminas, hoy son rechazadas. Al dejar por fuera ciertos modos de producción, los usos culturales e históricos de ciertas sustancias por parte de pueblos indígenas fueron rechazados. Y ello explica, el por qué países como Perú y Bolivia, intentan permanente

pero infructuosamente el reconocimiento de usos benéficos de la hoja de coca (para la caída del pelo, como adelgazante, como cura para la úlcera, el cáncer, etc.).

De igual forma, sustancias químicas de origen sintético con efectos similares o más fuertes que aquellas derivadas de la coca, la amapola o la marihuana, no están incluidos en las listas objeto de control y por lo tanto escapan a ese control internacional.

Finalmente, uno de los instrumentos internacionales que refleja más claramente una visión internacional específica frente al problema de las drogas es la Convención de Viena de 1988: la represión al tráfico ilícito de drogas.

La Convención de Viena de 1988, surge en un contexto donde se enfrentaban ideológicamente "países consumidores" y "países productores". A fin de conciliar estas dos posiciones, esta Convención propone hablar de corresponsabilidad como explicación al fenómeno. Introduce el elemento del tráfico ilícito, el concepto de países de tránsito y la persecución a las organizaciones criminales que promueven el comercio ilícito de drogas.

Tanto países consumidores como productores y de tránsito, se convierten bajo esta óptica en víctimas y el discurso se transforma para introducir los principios de integralidad -adopción de medidas frente a todas las facetas del fenómeno- y equilibrio -diseño y ejecución de estrategias tanto preventivas y de control como represivas.

No obstante lo anterior, la Convención de 1988 no logra el equilibrio que propone ese discurso regido por los principios de responsabilidad, integralidad y equilibrio, ni las medidas desarrolladas corrigen los esquemas de enfrentamiento que pretendieron corregirse, por las siguientes razones:

- Desde el nombre mismo, la Convención de 1988 se refiere al Tráfico Ilícito.
- Aún cuando dedica la mayor parte de sus artículos a la definición de las conductas que deben ser tipificadas, a las medidas de cooperación que deben desarrollar los países frente al tráfico, la Convención no ofrece claridad frente al tipo de cooperación que debe adoptarse en los puntos de oferta (cultivos ilícitos) y de demanda (consumo).
- La mayor parte de las conductas descritas se refieren a la oferta de sustancias sico-trópicas y estupefacientes: su cultivo, procesamiento y tráfico, al lavado de activos y frente a estas conductas el énfasis es en acciones de tipo represivo.
- La oferta es presentada como un problema mundial, cuya solución admite el desarrollo de instrumentos internacionales para mejorar la coordinación y los esfuerzos nacionales. La demanda es vista como un problema nacional, no se habla de coordinación ni del desarrollo de instrumentos vinculantes.
- Los esfuerzos del lado de la reducción de la oferta son casi todos medibles, cuantificables y por lo tanto políticamente justi-

ficables. Los esfuerzos del lado de la reducción de la demanda son más inciertos y aunque se habla de prevención y rehabilitación, la definición de marcos comunes para el desarrollo de políticas internacionales aún no es posible por la diferencia de enfoques.

- La consideración de los factores sociales y económicos en cada uno de los puntos de la cadena del narcotráfico aún siguen sin ser totalmente evaluados. Los datos que se esgrimen para señalar las dimensiones internacionales del fenómeno o su crecimiento y desplazamiento se basan la mayor parte de las veces en suposiciones que no resisten un análisis científico. El desconocimiento del fenómeno y de la dimensión de los esfuerzos que es necesario emprender son una característica dominante de la actual política criminal contra las drogas.

Alrededor de este instrumento, que pretendió conciliar posiciones, cada país ha desarrollado las medidas más acordes con su sistema nacional y con las características del problema de las drogas en su territorio. Como resultado de ello, la tipificación de conductas no es armónica, los esfuerzos no son totalmente coordinados y la política internacional en la materia está aún lejos de ser integral y equilibrada. Los esfuerzos aislados producen el desplazamiento de las actividades delictivas a zonas en las que los controles son menos fuertes.

Ante este panorama, surgen permanentemente voces que ven en la legalización de las drogas la solución. Sin embargo, esas voces pocas veces hablan del impacto económico

que tal política podría tener, o de los mecanismos de control que deberían desarrollarse. Tampoco analizan el impacto económico y social que generaría una política como la propuesta. Legalizar qué, cómo y cuándo son preguntas que no tienen una respuesta fácil.

Por ahora, se vienen ensayando simultáneamente políticas complementarias a la represión tanto frente a la oferta como la demanda, dependiendo del análisis sobre el impacto social y económico que produce el fenómeno de las drogas y en las que, por supuesto, Colombia sigue pagando los mayores costos económicos, sociales y de estigmatización de esa política. Sólo a manera ilustrativa, se presentan algunas de ellas:

A. En relación con los cultivos ilícitos

Se proponen políticas para atender los problemas sociales y económicos generados por los cultivos ilícitos: programas de desarrollo alternativo, que dependen en gran medida de los recursos de cooperación internacional.

B. En relación con el tráfico Ilícito

El lenguaje empleado con mayor frecuencia es el de "guerra frontal contra las drogas" y tiene como objetivo utópico lograr un mundo libre de drogas. El tipo de medidas desarrolladas son casi todas represivas: para combatir la producción ilícita de drogas, dismantelar los carteles de las drogas, perseguir el lavado de activos, etc. Cada una de las herramientas desarrolladas tienen un carácter combativo implícito.

Dentro de este esquema, países como Colombia y México, asumen los costos internos de esa guerra y países como Estados Unidos, impulsan una guerra fuera de sus fronteras como el método más efectivo para combatir el fenómeno de las drogas

C. En relación con el consumo

Si se evalúa el problema como un problema de salubridad, se ensaya desde la despenalización del consumo de drogas hasta el suministro de drogas para los adictos y la distribución de medios que faciliten un consumo limpio (para prevenir transmisión del HIV). Es en este punto donde ha surgido la teoría de reducción del daño.

Se clasifican los distintos tipos de drogas en drogas blandas o duras, para determinar un tratamiento distinto. Este enfoque es visto por los más radicales como una antesala a la legalización de cierto tipo de drogas, y tal como va la producción mundial, el primer producto legalizado sería la marihuana.

Es en este contexto en el que surge la teoría de la reducción del daño. Pero, ¿en qué consiste esta teoría? ¿Cuáles son las posibilidades que ofrece esta posición para un país como Colombia? ¿Qué tan viable es esta propuesta dentro de la política criminal internacional vigente?

II. La teoría de la reducción del daño

Tanto para quienes ven en las drogas ilícitas un problema de salubridad como para aquellos que las perciben como un factor generador de criminalidad, la teoría de la reducción del

daño se presenta como una alternativa gradual, social y económicamente más sana que la política prohibicionista. Esta teoría busca atenuar el impacto de políticas puramente represivas en cuanto a índices de criminalidad asociada al consumo, transmisión de enfermedades por consumo indiscriminado y muertes por sobredosis.

Transformando la persecución al consumo en un problema médico y de salubridad, esta teoría propone, entre otras cosas: el suministro de sustancias sujetas a control mediante prescripción médica a fin de reducir el número de muertes por sobredosis o por consumo de drogas de dudosa pureza, el tratamiento de los adictos a la heroína con metadona y el suministro de jeringas con el fin de reducir los índices de contagio del VIH-SIDA y otras enfermedades.

A. ¿Cómo puede afectar esta política a países como Colombia?

Esta teoría, defendida por países como Australia, Inglaterra, Países Bajos, Suiza y Austria, supone un rechazo a políticas de represión frente al fenómeno del consumo y está por lo tanto dirigida a atender el problema de la demanda ilícita de drogas.

Desde el punto de vista de los compromisos internacionales de los países consumidores, sería una respuesta menos costosa e inútil que la lucha frontal contra las drogas. Desde el punto de vista de los países productores, poco o nada aliviaría el peso de la responsabilidad que hoy se les impone.

Una de las facetas del fenómeno de las drogas ante las cuales la comunidad interna-

cional ha sido más benévola para su tratamiento internacional ha sido el de la demanda. La perspectiva de un consumidor débil o enfermo que no puede sustraerse voluntariamente de una oferta permanente de drogas, ha superado a la del campesino pobre e ignorante que carece de otra forma de subsistencia.

Frente a una y otra imágenes, la percepción de la comunidad internacional es muy diferente. Aún cuando en general Europa ha sido muy crítica de la política de erradicación forzada de cultivos ilícitos, no sólo por el impacto económico y social de las zonas donde ese procedimiento es aplicado, sino también por las consecuencias ecológicas por deforestación y daños ambientales que producen los cultivos ilícitos, su comprensión no se ha traducido en un apoyo decidido a programas de desarrollo alternativo y en recursos adicionales de cooperación.

Aún cuando ya ha habido un primer rechazo a este tipo de medidas por parte de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes en el informe de 1992, al interior de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, durante 1994 y 1995, con mayor frecuencia se hace alusión a los resultados positivos que estas medidas están produciendo. El cada vez mayor interés de la academia en el tema y el apoyo recibido por parte de distintos gobiernos hacen prever que esta teoría puede ganar cada vez más adeptos.

Sin embargo, si la reducción del daño sólo se enfoca como un mecanismo para resolver el problema de la reducción de la demanda, este enfoque mantendría el desequilibrio en

la distribución de los costos sociales y económicos que asumen quienes enfrentan el problema de la reducción de la oferta y de nuevo los principios de corresponsabilidad, integridad y equilibrio se mantendrían como simple retórica.

¿Cómo lograr un verdadero equilibrio en esta materia? Si bien es cierto que dentro de las razones que han llevado a considerar las posibilidades que ofrece la reducción del daño se encuentran los altísimos costos de una política excesivamente represiva, dentro de la política de represión también existen posibilidades que pueden trasladar los costos de la represión a puntos en los que los afectados sean realmente las organizaciones criminales y no los campesinos o los consumidores.

Para combatir el tráfico ilícito de drogas puede resultar mucho más eficiente en materia de resultados y costos, el fortalecer el control de químicos y precursores, la persecución del lavado de dinero y el control de medios de comunicación y transporte empleados. Sin duda, estos recursos que están al alcance de

las organizaciones criminales, hoy por hoy no están adecuadamente controlados.

Este tipo de medidas, complementadas con otras dirigidas a corregir los factores sociales y económicos generados por la presencia de cultivos ilícitos y por el consumo de drogas, tal vez constituyan una verdadera alternativa a la política puramente represiva que hoy nos rige. Este proceso de traslado del énfasis de la política criminal hacia puntos de mayor eficiencia, podría ser un paso importante para corregir las asimetrías que hoy genera la política antidrogas a nivel internacional.

Hacia ese punto podrían enfocarse los esfuerzos de Colombia en el mediano y largo plazo como meta para el manejo de una política internacional contra las drogas. Hacia ese punto deberían tender los esfuerzos de la cooperación internacional. Tal vez, con suerte, la Conferencia Mundial contra las Drogas que tendrá lugar en 1998, pueda ser el espacio en el que se den los primeros pasos para corregir las deficiencias generadas por el sistema actual.