

APUNTES HACIA UNA NUEVA POLÍTICA DE DROGAS EN MÉXICO

JORGE HERNÁNDEZ TINAJERO*

EL SISTEMA INTERNACIONAL DE CONTROL DE DROGAS

Pactado formalmente en la segunda mitad del siglo XX, después de varios años de discusión y debates, nuestro moderno sistema internacional de control de drogas nace formalmente con la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes de la Organización de Naciones Unidas, a la que seguirían el Convenio sobre sustancias psicotrópicas de 1971, y la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas de 1988. Estos tres instrumentos internacionales de alcance global, han delineado las políticas internacionales y nacionales sobre las drogas desde entonces.

A manera de breve introducción histórica, se puede decir que una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, la ONU se convirtió en el escenario político internacional para la reconfiguración del poder global. A través de la ONU —el más importante de todos los mecanismos multilaterales de la posguerra— Estados Unidos y sus aliados, el nuevo gran poder global, fueron capaces de crear la arquitectura institucional internacional que de algún modo u otro sigue normando las relaciones políticas internacionales hasta nuestros días.

La Convención Única de 1961 representó, en este sentido, la piedra angular de un nuevo enfoque hacia las drogas. En un principio se le llamó Convención Única porque intentaba reunir en un solo documento una cantidad importante de tratados bilaterales y multilaterales, que desde fines del siglo XIX regulaban el comercio de ciertas sustancias entre algunos países y/o regiones.

* Presidente del Colectivo por una Política Integral hacia las Drogas (CUPIH).

La Convención, sin embargo, no se limitó a intentar regular el comercio de lo que se consideran “medicinas esenciales”, sino que sirvió al mismo tiempo para instaurar una política global hacia las drogas sumamente alejada de la evidencia científica, para dar paso a disposiciones de tipo moral basadas en el puritanismo estadounidense, que en el caso de las llamadas “plantas maestras” (amapola, coca y cannabis) se tradujo en un sistema represivo hacia ellas basándose en consideraciones de orden racial y de supuesta superioridad cultural, que las condenó como causa de la “degeneración de las razas” que durante milenios las han utilizado en detrimento —desde luego— de los pueblos cuyas culturas las habían integrado plenamente a su vida cotidiana.

A su vez, el carácter represivo de las nuevas disposiciones (que obligan a Estados a utilizar el derecho penal contra todos los eslabones de la cadena de producción-consumo de estas plantas) expresadas en el concepto del “prohibicionismo”, supuso el crecimiento exponencial de las consecuencias negativas de un sistema de control que se niega justamente así mismo a ejercer el poder legítimo del Estado para crear, ajustar y desarrollar el control de las sustancias. Con ello, el tratado de 1971 se extendió a nuevas sustancias (la Convención de 1961 se centró, básicamente en las plantas de la cannabis, la coca y la amapola), mientras que la Convención de 1988 se creó para intentar “combatir” el fenómeno creado por la prohibición absoluta: el tráfico internacional de drogas, la corrupción, el debilitamiento de las instituciones democráticas, el lavado de inmensas cantidades de dinero, así como todos los aspectos consustanciales al crimen organizado (tráfico de armas, violencia, etcétera).

Vale la pena insistir en el carácter primordialmente moral que adquirió desde su creación misma este sistema de control de sustancias: sus tratados no tienen por sí mismos mecanismos de transformación y sus defensores a ultranza insisten en que incluso el menor cambio en ellos significaría “el derrumbe del sistema en su conjunto”. Es decir, forman una tríada —casi divina— que no admite cuestionamientos ni matices. Por si fuera poco, sólo existe una referencia, marginal hasta cierto punto, sobre los derechos humanos. Algo excepcional si se piensa de esta manera en los instrumentos jurídicos universales modernos.

A pesar de todo ello, resulta ya inocultable que las disposiciones de estos tres tratados han comenzado a ser cuestionados —por partes o en su conjunto— por diferentes actores políticos, tanto nacionales como internacionales. Más allá de que no es posible poner en duda su utilidad para regular de forma sumamente eficiente a la industria farmacéutica internacional, resulta claro que a poco más de 50 años de su promulgación, la realidad de los mercados de drogas ilegales, así como su consumo han evolucionado de tal

manera que los tratados actuales se han vuelto anacrónicos en cuanto a ellas, cuando no contraproducentes para los objetivos formalmente trazados por ellos.

A pesar de todas las disposiciones internacionales vigentes es así que, a estas alturas del siglo XXI, nos encontramos en un mundo en que ha crecido —y sigue creciendo— el consumo de todo tipo de drogas, tanto las tradicionales como las llamadas Nuevas Sustancias Psicoactivas (NSP). Los mercados de drogas se han vuelto globales, el crimen que lucra con ellos también, y tanto los recursos ilícitos que generan las drogas como su disponibilidad, es mayor que nunca. A cambio, el impacto social, político y económico negativo que tienen las actuales políticas de drogas a nivel nacional y local ha crecido de manera exponencial, al grado que en prácticamente en todo el planeta los costos en salud, violaciones a derechos humanos, violencia, corrupción y erosión de las instituciones democráticas, superan con mucho al impacto que su consumo tienen entre nuestras sociedades.

Pareciera entonces que ha llegado el momento de revisar con seriedad el sistema internacional de control de sustancias. Sin embargo, los retos que tal empresa supone son formidables. El diseño institucional de los tratados hace sumamente complicada cualquier reforma a ellos, y el consenso político para hacerlos avanzar es prácticamente nulo, por lo que podríamos hablar —en todo caso— de una situación en la que mantener el *statu quo* resulta mucho menos problemático que afrontar el cambio. (Para saber más sobre las posibilidades de reforma en este ámbito, se recomienda revisar “Los límites de la flexibilidad. Las convenciones de control de drogas de la ONU”, Transnational Institute, *Serie Reforma Legislativa en Materia de Drogas*, No.18, Ámsterdam, Holanda, marzo de 2012.)

A ello debemos de sumar el que, si bien la geopolítica de las drogas se ha transformado, al pasar de una herramienta sumamente efectiva de presión y control político de unos países sobre otros, a una en la que el margen de maniobra nacional se ha ido ampliando para interpretar las disposiciones de los tratados. Sin embargo, lo cierto es que no hay un solo país —a excepción de Uruguay, tal vez— en el que existan los consensos internos necesarios para determinar una dirección más o menos viable de cambio con respecto a las drogas.

A pesar de ello, los ejemplos de Portugal, Uruguay, Holanda o Estados Unidos en relación con la marihuana y a la descriminalización efectiva de los usuarios, en el primer caso demuestran que, pese al poco margen de maniobra que tenemos a nivel nacional, sí es posible tomar medidas de política pública hacia las drogas, que al menos minimicen los efectos negativos, incluso socialmente devastadores, de combatir las usando como objetivo central del esfuerzo punitivo a los usuarios. A continuación, intentaremos

explicar brevemente cuáles son esas opciones y cómo podrían ser instrumentadas también en México.

LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Como todos los países firmantes de los tratados de drogas de la ONU, México adecuó, desde la entrada en vigor de éstos, las directrices de dichos tratados a su legislación nacional en el orden federal.

De este modo, todas las disposiciones sobre drogas en México se encuentran en ordenamientos de observancia nacional, básicamente en la Ley General de Salud, y las sanciones correspondientes en el Código Penal Federal. En el primer ordenamiento se enumeran las sustancias y plantas bajo fiscalización, mientras que en el segundo se estipulan las penas contempladas para los llamados “delitos contra la salud”.

Después de enlistar todas las sustancias bajo fiscalización, la Ley General de Salud establece en su:

Art. 235. La siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo, y en general todo acto relacionado con los estupefacientes o con cualquier producto que los contenga queda sujeto a...

Art. 237. Queda prohibido en todo el territorio nacional todo acto de los mencionados en el artículo 235 de esta Ley...

Llama la atención en el Artículo 235, la inclusión de los verbos “empleo, uso, consumo”, ya que a diferencia de los demás supuestos, tales acciones suponen que el consumo de drogas está prohibido en el país. Sin embargo, cuando se buscan las penas correspondientes a los mismos (artículos 193-199 del CPF) se encuentran con que se enumeran los mismos verbos contenidos en el 235 de la LGS, pero se omiten los correspondientes al “uso, consumo, empleo”.

Esto podría explicarse porque el legislador —en última instancia— respetó de algún modo uno de los principios fundamentales del derecho, mismo que estipula que el derecho regula nuestra vida externa, las acciones que cometemos como individuos y que afectan a terceros, pero no puede regular o entrometerse en las decisiones personales de los adultos que no afectan a terceros. Algo que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció —invocando el derecho a la autonomía personal y al libre desarrollo de la personalidad— en su sentencia 237/2014 relativa al uso de la cannabis (algo que trataremos un poco más adelante en este texto).

Estas disposiciones legales, vigentes actualmente, suponen un sistema altamente restrictivo para todas las sustancias bajo fiscalización, con el pretexto del deber ineludible del Estado de proteger la salud pública. Sus consecuencias en la práctica, sin embargo, distan mucho de los objetivos trazados formalmente.

La prohibición absoluta de las drogas ha tenido como consecuencia, en primer lugar, la aparición y el crecimiento de un mercado, tanto nacional como global para ellas. Este mercado se encuentra controlado —o disputado— por grandes grupos criminales que carecen de cualquier límite para ejercer su poder, en el caso de México, no sólo han logrado dominar territorios o estados enteros, sino además diversificarse a otras actividades propias de la ilegalidad: la corrupción y cooptación de autoridades, el secuestro, la extorsión, la trata de personas, el control de las rutas de migración humana y un largo etcétera.

Una segunda consecuencia de la prohibición absoluta es la nula diferenciación que hace, en la práctica, de los delitos de drogas. En este sentido la ley no considera muchas diferencias entre los delitos consustanciales al consumo —como la posesión, portación, compra, etc.— y los del tráfico. Ello tiene un impacto social importante, ya que el ejercicio de la ley tiende, al menos en la práctica, a concentrarse en los eslabones más débiles de la cadena: los usuarios y los pequeños comerciantes, quienes no suelen representar un problema grave de seguridad pública, en detrimento de quienes sí lo son: las redes criminales que controlan los mercados.

Aun cuando mediante la llamada “Ley contra el narcomenudeo” se intentó (mediante un sistema de umbrales para la posesión simple) diferenciar entre el usuario y el delincuente, lo cierto es que estas disposiciones, en la práctica, han resultado una vía de salida para el comercio ilegal de sustancias a pequeña escala, mientras que ha reforzado la criminalización del consumo y ha creado poderosos incentivos para la extorsión policiaca de los usuarios. Esto se debe, en buena medida, a que la ley determina que no ejercerá acción penal contra quien posea ciertas sustancias en cantidades que puedan considerarse para su “inmediato consumo personal”, pero mantiene el carácter de delito a la posesión simple. Con ello, la policía puede detener a cualquier persona, y de encontrársele en posesión de alguna sustancia controlada, tiene la obligación de ponerla a disposición de la autoridad, quien por su parte puede detenerla hasta por 36 horas para determinar su situación jurídica.

En la práctica, la policía se aprovecha de estas disposiciones de varias maneras: en primer lugar, presionando al usuario para extorsionarlo con el fin de no ponerlo a disposición de un juez. De no conseguir su objetivo, es muy frecuente que la propia policía “agregue” un poco más de drogas al

detenido, con el fin de colocarlo en una posición en la que su posesión rebasa el límite supuestamente permitido, con lo que dejará de ser considerado un probable “adicto” y en automático será considerado un “narcomenudista”. Y aun cuando el usuario supiera sus derechos y se mantuviera en su dicho en el sentido que las sustancias son para su consumo personal, la autoridad puede retenerlo con la amenaza de vincularlo a proceso por más de un día, con lo que se comprende que todos los “sorprendidos” en posesión de drogas ilegales intenten —en primer lugar— evitar la acción de la ley.

Una consecuencia adicional de esta dinámica (de por sí violatoria de los derechos reconocidos por la SCJN) es la desviación de recursos materiales, humanos y operativos de las fuerzas de seguridad hacia aquellos que no representan un peligro público, en detrimento de quienes sí lo son: mucho más sencillo resulta para los policías detener consumidores, que enfrentar a las redes criminales que trafican con las drogas, con lo que en la práctica no sólo los usuarios ven vulnerados constantemente sus derechos, sino que la ciudadanía que no es usuaria ve a su vez disminuidos los recursos institucionales de seguridad en cuanto a los delitos que más le afectan (los violentos, los depredatorios y aquéllos contra la propiedad privada).

En conclusión, nuestra legislación nacional en materia de drogas está mal formulada. Da igual prioridad a los delitos del consumo que a los del tráfico. Vulnera los derechos más elementales de los adultos que no afectan a terceros y desvía recursos de todo tipo contra los eslabones más débiles de la cadena de las drogas. Adicionalmente, la ley no dota al Estado de ninguna política clara hacia ellas que no sea la del derecho penal. No hay alternativas para garantizar los derechos de los usuarios, y en el afán de combatir el mercado por la vía de las armas, sólo ha logrado la fragmentación de los mismos. Con ello, la disponibilidad de drogas es más alta que nunca, la violencia más extendida y el tráfico a gran escala sigue tan pujante (o más) que en otras épocas.

¿Cuáles son entonces las opciones realistas para hacer que las drogas causen tanto daño al país? En el próximo apartado intentaremos exponer algunas alternativas.

LAS POLÍTICAS HACIA LAS DROGAS EN MÉXICO: LO POSIBLE

Como se ha dicho con anterioridad, el marco legal de las drogas —tanto el internacional como el nacional— suponen importantes limitaciones para ensayar soluciones al margen del derecho penal para garantizar los derechos

de usuarios y no usuarios, y para instrumentar nuevas políticas hacia las drogas menos prejuiciosas y más efectivas.

Desde esta perspectiva, pareciera ser que estamos condenados a insistir en aquello que probadamente no ha funcionado, lo que resulta además sumamente desalentador cuando comprobamos que con este enfoque, meramente represivo, seguiremos sufriendo consecuencias “no intencionales” que cotidianamente atentan contra nuestra seguridad, nuestros derechos y nuestras instituciones democráticas.

Sin embargo, las dificultades para cambiar las legislaciones —tanto nacionales como internacionales— no impiden instrumentar políticas hacia las drogas que contengan, cuando menos, el inmenso impacto social negativo que hoy representan. Desde luego, esto no quiere decir que debemos abandonar los esfuerzos por reformar y adecuar los tratados internacionales sobre drogas para adaptarlos a la realidad del siglo XXI; ni que dejemos de presionar a nuestra clase política para adecuar nuestras leyes en el mismo sentido, en consonancia con las disposiciones ya emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sin embargo, existen alternativas que sin cambiar grandes cosas en el ámbito internacional o nacional, sí contribuyen a mejorar la seguridad y la convivencia social. Las alternativas reales actualmente se reducen así a emitir directrices políticas de gobierno, especialmente policíacas, de modo tal que de forma efectiva se puedan diferenciar tres aspectos clave para la cadena de las drogas: el tráfico, la adicción y el consumo no problemático.

Las políticas hacia estos tres aspectos se fundan en los siguientes principios: el tráfico es un asunto de seguridad; la adicción es un tema que debe ser enfocado desde la salud, y el consumo no problemático se debe entender como un asunto de derechos.

De este modo en cuanto al tráfico, la política debería privilegiar el combate a los delitos violentos o de sangre, relacionados con éste. Las organizaciones criminales que lucran con las drogas deben recibir un mensaje claro de las autoridades: toda violencia será perseguida de forma implacable y usando todos los recursos del Estado. Ante la imposibilidad de eliminar el negocio con el que lucran, al menos deben quedar claros los límites intolerables de sus actividades.

En segundo lugar es preciso dedicar recursos y voluntad política para ofrecer servicios de salud a todas las personas que lo soliciten sin ser criminalizadas, y cuando presenten un consumo problemático de sustancias, ya sea para ellos y para quienes los rodean.

Actualmente, el discurso político habla únicamente de “prevención y tratamiento”. En el primer caso será necesario reformar nuestro sistema preventivo, especialmente entre menores de edad, de forma tal que se vuelva

efectivo en la práctica. Para ello es necesario abandonar el adoctrinamiento actual que exagera el peligro del consumo de sustancias para explicarlo de forma equilibrada y con base en la evidencia científica. Actualmente la prevención tiene como objetivo único evitar el consumo de drogas, pero como meta realista debería enfocarse también en metas intermedias: por ejemplo, retrasar la edad de inicio, algo en lo que nuestro sistema preventivo ha dado muestras de ser muy limitado y poco eficaz. Es hora, por lo tanto, de hablar francamente de las drogas desde una perspectiva de reducción de riesgos y daños.

En cuanto al segundo término, el “tratamiento”, es importante mencionar que el Estado nunca ha dedicado recursos suficientes para éste. Y si bien sólo menos del 10% de los usuarios de drogas llegan a desarrollar consumos problemáticos, es cierto que cuando esto sucede nunca tienen una opción pública que no los considere como sujetos de plenos derechos antes que como delincuentes. Debido a ello, han sido la sociedad civil y la iniciativa privada, los únicos sectores que se han hecho cargo de los centros de tratamiento, y si bien muchos de ellos realizan esta labor con buenas intenciones, la falta de profesionalismo, de reglas y certificaciones claras y precisas, han tenido como resultado que muchos de estos servicios se conviertan en centros de tratamiento en los que las prácticas violentas y violatorias de los derechos humanos son una constante.

En este mismo sentido, se vuelve de crucial importancia detener la instauración de los llamados “tribunales de drogas” que fuera de toda norma en materia de derechos, utilizan los delitos consustanciales al consumo —como la posesión— para derivar a usuarios a centros de tratamiento con el fin de evitar otro tipo de sanciones penales. Es decir, sin importar el tipo de consumo, los tribunales sirven para criminalizar lo único que en este momento se tolera: el consumo que no afecta a terceros. Creados para evitar el consumo y el delito, la experiencia nacional ha probado —de sobra— su nula efectividad para detener ambos fenómenos. En cambio, al trabajar con base en tratamiento obligatorio, no sólo contradicen la práctica y la ética médicas, sino que violan el derecho de los usuarios a decidir sobre sí mismos si lo necesitan.

Finalmente, entre la prevención y el tratamiento se encuentra el 90% de los usuarios de drogas ilegales. Las políticas de prevención ya no son para ellos y el tratamiento tampoco, ya sea porque su consumo no afecta a su vida privada y a quienes los rodean; ya porque simplemente no quieren abandonar el consumo.

Para ellos, la inmensa mayoría, el Estado debe poner en práctica políticas de reducción de riesgos y daños, de las cuales hay muchos ejemplos, todos ellos perfectamente practicables en nuestro país. El alcoholímetro,

el intercambio de jeringas entre usuarios de drogas inyectables, el análisis de sustancias de tipo sintético, o el acceso a material para usuarios con estimulantes fumados, son algunos de ellos.

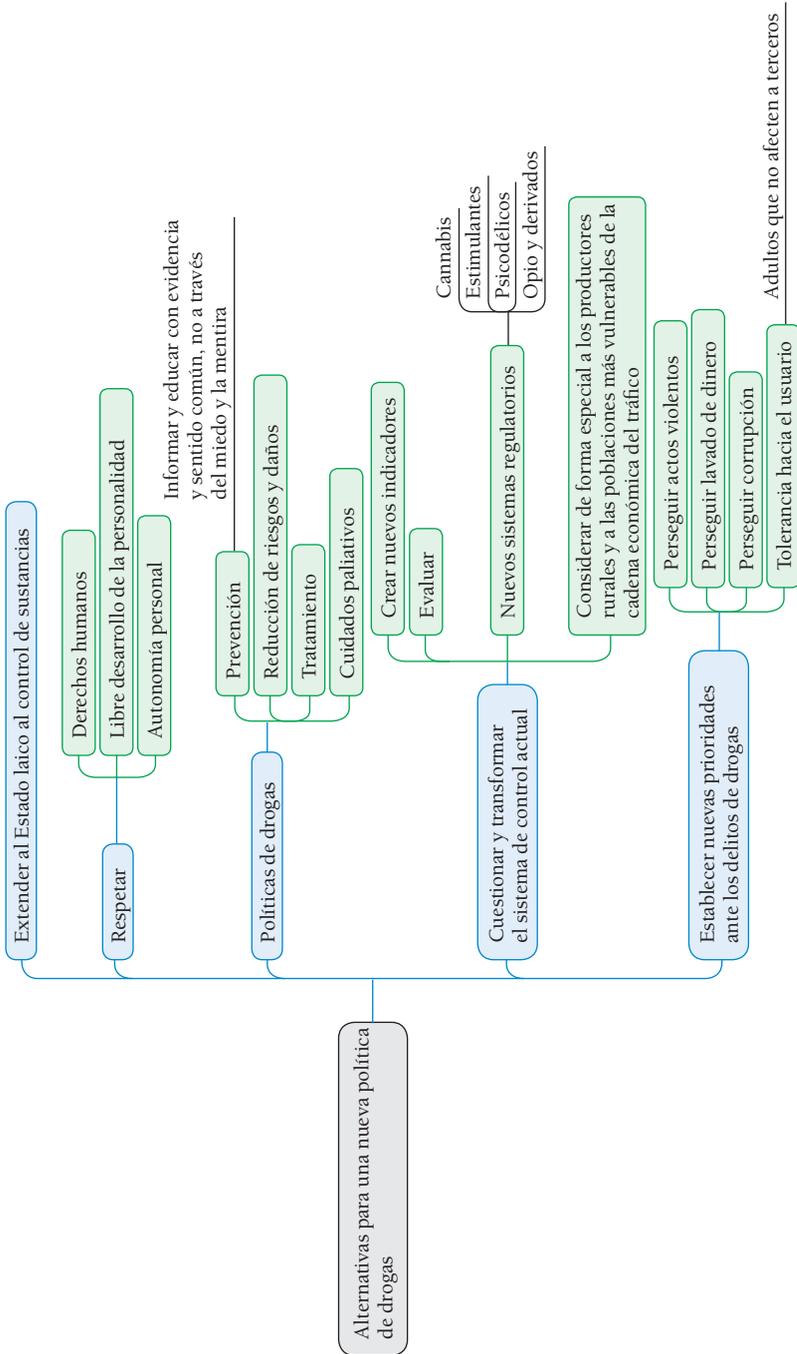
La reducción de riesgos y daños es una filosofía muy sencilla que debe volverse una política pública de acceso amplio. La reducción de riesgos y daños reconoce que las drogas se consumen y que quienes lo hacen son personas con derechos, responsabilidades y necesidades concretas. De esta forma, no se juzga al consumo ni se exige detenerlo para acceder a materiales de uso seguro: jeringas, pipas, condones, etc., que protegen al usuario y a la comunidad en general al enseñar prácticas de responsabilidad para todo aquel que decida consumir. La reducción de riesgos y daños ofrece así, un espacio seguro enfocado en la salud y fuera de todo ejercicio penal. La eficacia de estas políticas ha sido probada en numerosas partes del mundo, y México no debería ser la excepción.

En cuanto al carácter jurídico ambiguo del consumidor, por último, también es posible hacer algo sin cambiar las leyes: actualmente, si bien el consumo no está penalizado (siempre y cuando sea privado y sin afectar a terceros), lo cierto es que sí constituye delito todo acto consustancial al mismo (la compra, posesión, transporte, cultivo, etc.), son delitos que, según la modalidad, pueden ser graves.

Debido a ello, las autoridades aprovechan la situación jurídica del usuario para ejercer contra éste, preferentemente, la acción de la ley. La autoridad sabe que el usuario, aun cuando no esté afectando a terceros, está cometiendo delitos. Y prefiere detenerlo —y generalmente, extorsionarlo— antes que perseguir a las redes criminales que lucran con las drogas que el usuario por necesidad debe poseer si es que va a consumir. Con ello, no sólo se violentan los derechos de los usuarios, sino que se desvían recursos humanos, económicos y operativos hacia quienes no representan un peligro para la sociedad, en detrimento de delitos y redes criminales que sí lo son. Por eso, la política hacia el usuario debe ser planteada desde sus derechos y no desde el ámbito penal.

Finalmente, adjuntamos un breve mapa mental que esquematiza de forma sencilla las posibilidades actuales para construir una nueva política de drogas en México. Una política que sea eficaz, que garantice los derechos de todos —usuarios y no usuarios— y que, por sobre todas las cosas, ponga fin a una moral privada altamente conservadora y discriminatoria, que en los últimos sesenta años se convirtió en la única política pública que no sólo no admitía objeción alguna a sus directrices, sino que incluso llegó a criminalizar a todo aquel que se atreviera a cuestionarla.

FIGURA 1
ALTERNATIVAS PARA CONSTRUIR UNA NUEVA POLÍTICA DE DROGAS EN MÉXICO



FUENTE: elaboración propia, mapa mental realizado en MindMap.