

Revista Crítica Penal y Poder
2014, nº 7, Número especial: *Daño Social,*
sus causas y sus víctimas
Septiembre (pp. 149-178)
Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos
Universidad de Barcelona



DAÑO SOCIAL Y POLÍTICAS DEL ESTADO: UN ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE DROGAS COMO CAUSANTES DE GRAVE DAÑO SOCIAL

*SOCIAL HARM AND PUBLIC POLICIES: AN ANALYSIS OF DRUG POLICIES
AS CONTRIBUTOR OF SERIOUS SOCIAL HARM*

Gabriel Miró

Universidad de Barcelona
España

RESUMEN

A lo largo del último siglo en todo el mundo, y con especial trascendencia en los últimos años en algunos países de América, la gestión política relativa a los usos de drogas ha generado enormes daños sobre individuos, comunidades e instituciones estatales. En este artículo se analizan los rasgos principales de las políticas estatales de las últimas décadas y los daños sociales más graves que han provocado. Asimismo se sostiene que, ante el incuestionable fracaso de las políticas prohibicionistas, es responsabilidad ineludible de los Estados implementar modelos regulatorios que tengan como objetivo reducir al máximo los daños relacionados con el cultivo, producción, comercio y consumo de drogas.

Palabras clave: daño social, políticas de drogas, responsabilidad del Estado

ABSTRACT

Over the last century worldwide, and particularly over the last years in several American countries, drug usage policies have decisively contributed to serious harms upon individuals, communities and public institutions. In this paper, the main features of drug policies and the most severe social harms they have generated over the last decades are analyzed. Furthermore, the paper claims that, upon the unquestionable failure of prohibitionist policies, it is the unavoidable responsibility of States to implement regulatory systems with the objective of minimizing the harms associated with the farming, production, trade and consumption of drugs.

Key words: social harm, drug policies, State responsibility

1. A modo de introducción. Objetivos propuestos y limitaciones

Hasta el inicio del S. XX las sustancias con propiedades psicoactivas, como el opio, la coca y el cannabis y sus derivados, así como también el alcohol y el tabaco, eran mercancías de lícito comercio que circulaban por todo el mundo con puntuales restricciones, y eran utilizadas tanto para fines médicos como lúdicos. Sin embargo, con el cambio de siglo, se produjo una conjunción de diversos factores e intereses que llevó a una progresiva prohibición del uso de determinadas sustancias psicoactivas, y no otras. Así, se sucedieron diversas conferencias internacionales hasta que en 1961 se firmó la Convención Única sobre Estupefacientes, instrumento que impuso altas penas de cárcel para todo uso no médico de las sustancias perseguidas y que se dotó de diversos organismos para controlar el cumplimiento de las disposiciones del tratado. Desde entonces, y sobre todo a partir de que Richard Nixon declarara en 1969 la *guerra contra las drogas*, casi todos los Estados del mundo han perseguido a los traficantes de drogas, antes mercaderes, y sus usuarios, mediante la amenaza e imposición de altas penas de cárcel, en algunos Estados incluso con la pena de muerte, y dotando a las policías y ejércitos de cuantiosos recursos económicos, todo ello para conseguir un *mundo libre de drogas*. Sin embargo, la evidencia científica demuestra que el mercado de las drogas ilegales no se ha eliminado y ni siquiera reducido, y que por el contrario, los daños relacionados con la persecución del traficante y del consumidor son mayores que los que ocasiona el propio consumo. A pesar de todo ello, la mayoría de los Estados y organismos internacionales mantienen sus políticas prohibicionistas amparados en el voluntarismo de proteger a la humanidad del azote de las drogas, sin tener en cuenta que, por muy poderoso que sea el objetivo, *un mundo libre de drogas*; y el pretexto, *la salud de las personas*, las políticas no deben ser evaluadas por sus *intenciones*, sino por sus *efectos*. Este es el gran debate hoy.

El presente artículo tiene como primer objetivo impulsar una evaluación de la actual política de drogas que tenga en cuenta no solo aquello que no se ha logrado, sino también los efectos negativos que provocan sobre muchas personas, el medio ambiente y las

estructuras políticas, esto es el *daño social* derivado de la persecución penal del comercio y el uso de las drogas prohibidas. Como segundo objetivo, nos proponemos poner de manifiesto la *significación* del daño social que causan estas políticas, tanto en su abrumadora *magnitud*, como también en su *causalidad*. Planteamos que los efectos de la prohibición no se pueden seguir justificando como *costes* necesarios para obtener un beneficio, ni tampoco como daños colaterales inevitables o imprevisibles. Entendemos que la magnitud del daño social generado por el prohibicionismo es tan enorme que debe marcar de plano la política sobre drogas, siendo una responsabilidad de los Estados, organismos internacionales y de los agentes sociales que estos efectos negativos se erradiquen. Defendemos que, si a pesar de su gravedad, reiteración y evitabilidad, no se cambian las políticas estatales que los provocan, la responsabilidad por su existencia puede imputarse ya de forma directa a los Estados y organismos internacionales que mantienen y promueven tales políticas.

Como tercer y último objetivo, este artículo pretende abogar por una urgente y decidida política de regulación de todo el ciclo de producción, comercio y venta de las sustancias hoy prohibidas como única solución para minimizar los daños asociados al comercio y usos de drogas, como objetivo prioritario de salud, adoptando fórmulas similares a las seguidas en relación con el alcohol y el tabaco, y recientemente con el cannabis en algunos Estados. Entendemos que una vez constatado el hecho de que nunca va a existir un mundo libre de drogas, es necesario que el Estado intervenga en regular todas las actividades relacionadas como, entre otras, las condiciones laborales de sus productores, las características de los diferentes productos, la edad de los usuarios y los requisitos de los agentes económicos que intervengan. Solo de este modo se sustraerá de las organizaciones criminales el poder que hoy les permite definir a su único y exclusivo beneficio, y a través de la violencia, las normas que rigen el mercado de la droga.

En este punto conviene poner de manifiesto las limitaciones del presente artículo respecto de los objetivos planteados. Por cuestiones de extensión del texto y la inmensa magnitud de la tarea, no se elabora aquí un marco teórico sobre la evaluación de las políticas públicas en general ni de drogas en particular, como tampoco relativo a la teoría del daño social. Asimismo, se elude de forma consciente situar el análisis en un país en concreto o grupo de países, dado que tampoco pretendemos una exhaustividad que excede con mucho el objeto del presente artículo. Por el contrario, lo que se busca en este texto es precisamente incorporar la noción del daño social dentro de las variables concurrentes en la evaluación de las políticas sobre drogas y, lo que es más importante, su *significación*, como decíamos, en cuanto a su magnitud y sus causas, para poder introducir la cuestión de la *responsabilidad* de los Estados y organismos internacionales, respecto de los daños soportados por la ciudadanía. Esta perspectiva global es legítima por cuanto las políticas de drogas tienen un alto grado de homogeneidad al ser definidas y monitorizadas a través de las Convenciones internacionales, y al haber sido suscritas por la mayor parte de los países¹. En consecuencia, todos los Estados del mundo, con muy concretas, parciales y recientes excepciones, producen en sus territorios una problemática similar, al castigar con

¹ De acuerdo con el Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, en 2012 sólo 17 estados no habían firmado los tres convenios internacionales de fiscalización de estupefacientes (JIFE 2012, p.124).

altas penas de cárcel y perseguir con medios violentos una conducta fuertemente arraigada a la existencia misma del ser humano, como es el uso de sustancias para paliar el dolor y obtener placer. Ese denominador común en cuanto a la persistencia de la conducta y la reacción normativa, permite esbozar una panorámica global del daño social causado por las políticas prohibicionistas, su significación, y la responsabilidad de los Estados y de los organismos internacionales. Lo anterior, por supuesto, no supone desconocer que el problema analizado no es igual en todas las regiones y que existen importantes particularidades dependiendo de la concreta normativa interna, la situación socio-económica y el tipo de sustancias de uso prevalente, entre otros factores. Sin embargo, el daño social es una constante en todos los países, y como variable común merece ser estudiada e introducida en la evaluación de los efectos de las políticas de drogas.

Debemos, asimismo, hacer una segunda precisión. El concepto de droga no es unívoco, cada perspectiva teórica tiene la suya propia. Aquí utilizaremos la definición de Romaní², que entre otras cuestiones, engloba tanto las legales como ilegales. Sin embargo, cuando hablamos de la prohibición o regularización de las drogas, nos referimos obviamente a las prohibidas, y dentro de ellas, a las de un uso más prevalente. Somos conscientes que la lista de sustancias y su específica denominación permiten largas discusiones. Utilizamos aquí un concepto operativo para referirnos a aquellas sustancias cuya prohibición penal provoca la mayor parte de los más graves daños sociales. De este modo, hablaremos de prohibicionismo o políticas prohibicionistas para referirnos a las políticas que prohibiendo el uso de determinadas sustancias, castigan con penas privativas de libertad o la muerte la infracción de esa prohibición³.

Por último, señalar que el presente artículo no se escribe desde una inexistente objetividad científica sino desde un posicionamiento subjetivo crítico, tanto teórico como ideológico, que reconoce la perspectiva situada del autor. Nuestro discurso se inscribe en la tradición de la criminología crítica y en la sociología de los derechos humanos, entendiendo que las categorías y definiciones de origen natural, religioso o estatal no son en sí mismos fuente alguna de verdad ni legitimidad, y que deben someterse a su constante crítica y revisión desde una perspectiva de los derechos humanos. En este sentido, nos sumamos a los esfuerzos de determinados autores para desarrollar una perspectiva de análisis basada en el “*social harm*” que desde la criminología crítica, o desde más allá de ésta, se propone denunciar las lesiones a los derechos humanos causadas por determinadas conductas o acciones que, o bien no están definidas como delito en los Códigos Penales, o bien no son perseguidas porque sus autores, individuales o colectivos, escapan al concepto clásico, y

2 Romaní define las drogas como “*sustancias químicas, que se incorporan al organismo humano, con capacidad para modificar varias funciones de éste (percepción, conducta, motricidad, etc.), pero cuyos efectos, consecuencias y funciones están condicionadas, sobre todo, por las definiciones sociales, económicas y culturales que generan los conjuntos culturales que las utilizan*” (Romaní, 1999:53)

3 Sin embargo, debe tenerse en cuenta que no toda política prohibicionista implica necesariamente castigo desde el sistema penal, sino que podría tratarse de sanciones administrativas, o a nivel de comunidades, simple reprobación social. Nos referimos aquí, en suma, a lo que Romaní ha denominado el *modelo penal*, el cual, no solo implica una persecución y castigo penal, sino también, y no menos importante, una verdadera construcción social del fenómeno de las drogas (Romaní, 1999, p. 60).

selectivo, del derecho penal, como el propio Estado, organismos internacionales o corporaciones⁴.

2. El siglo de la prohibición penal de los usos de -determinadas- drogas

La persecución penal de los usuarios de drogas, y de los que comercian con ellas, es una política global que se fue imponiendo gradualmente en todo el planeta a lo largo del siglo XX, en paralelo al surgimiento de la *comunidad* internacional y sus instituciones. Hasta entonces, las diferentes sustancias psicoactivas constituían un bien de consumo más y eran mercancías con un alto valor económico. Sin duda el uso de alguna de ellas había sido perseguido en algún momento histórico en algún territorio determinado, pero no existía una persecución global. Por el contrario, las drogas formaban parte de la cultura de muchos grupos humanos, como los alucinógenos en Centroamérica, la hoja de coca en la región andina, el opio en la India, el cannabis en la China o el alcohol en las culturas heleno-cristianas. Con el cambio de siglo se produjeron importantes transformaciones sociales que motivaron un interés de las élites de las sociedades centrales en prohibir el uso de sustancias milenarias como el opio, la hoja de coca y el cannabis, así como sustancias más potentes derivadas de aquellas, como la morfina, la heroína y la cocaína. La prohibición, tal y como la conocemos hoy, fue una apuesta de los Estados Unidos que presionó a la comunidad internacional para celebrar conferencias y adoptar acuerdos que vincularan a todos los Estados⁵. La primera de ellas, fue la de Shangai, en 1909. La siguió la Conferencia de la Haya de 1912 y las de Ginebra de 1925 y 1931. Sin embargo, no fue hasta finalizar la segunda guerra mundial, con la creación de la ONU y el desarrollo de una burocracia internacional, que se pudo adoptar una normativa internacional con repercusión efectiva en la legislación interna de los Estados (González Zorrilla, 2000, p. 192). Los más recientes, y actualmente en vigor, perfeccionan todo un entramado jurídico que impone una prohibición casi planetaria respecto del uso de drogas: la Convención Única de Estupefacientes de Nueva York de 1961 y el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de Viena de 1971. Estas disposiciones, que prohíben todo el ciclo de la droga, desde la producción hasta la compra y venta al detalle, y que castigan tales conductas con altas penas de cárcel, son de obligado cumplimiento por parte de los Estados firmantes, si bien pueden adoptar alguna reserva y limitar de forma reducida las conductas prohibidas. Por otra parte, en 1988 se adoptó la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y

4 Sobre la perspectiva del daño social puede consultarse el presente número de esta revista, así como los previos 4 y 6; Morrison, 2012; VVAA, 2012, contenido en el anterior; así como Rivera (Coord), 2014. Para situar la perspectiva de los crímenes de Estado, puede consultarse Rothe, 2013. Específicamente, sobre si este enfoque del daño social debe encuadrarse dentro de la criminología, o supone una nueva disciplina teórica incompatible con aquella, véase Hillyard y Tombs, 2013; Rivera (Coord) 2014, p. 35-80.

5 Sobre el prohibicionismo en EE.UU. y su *exportación* al ámbito internacional a través de convenios multinacionales, véase Escohotado 1989, volumen II. Sobre los factores que condujeron a la prohibición de las drogas, puede consultarse, entre otros, Escohotado, 1989; Courtwright, 2002; Davenport-Hines, 2003.

Sustancias Psicotrópicas de Viena, cuyo objeto fue desarrollar la normativa necesaria para hacer efectiva la represión de las conductas incluidas en las anteriores convenciones.

De acuerdo con estos tratados, sus disposiciones deben ser trasladadas a la normativa interna de los Estados y aplicarse de forma efectiva, sin perjuicio del derecho a adoptar cláusulas de salvaguarda respecto de materias concretas. Así, para que este conjunto de prescripciones no quede en papel mojado, la ONU ha creado diversas agencias que monitorean el cumplimiento de lo dispuesto en los tratados. Las más importantes son la Comisión de Estupefacientes, dependiente del Consejo Económico y Social de la ONU, donde se debaten y deciden las políticas a adoptar, y donde algunas ONGs tienen derecho -finalmente- a ser oídas; la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD, en inglés ONUDC), que desarrolla mediante programas específicos las decisiones adoptadas, asesora a los Gobiernos y produce anualmente un informe, el llamado Informe Mundial sobre Drogas (en inglés, World Drug Report); y finalmente la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE, en inglés INCB) la cual, como su nombre indica, es el gendarme global de la prohibición, teniendo como cometido evaluar las políticas de cada estado en orden al cumplimiento de los tratados, y elaborar informes sobre las posibles desviaciones⁶.

3. El mercado del tráfico ilegal de drogas: prevalencia en el consumo y volumen de negocio

El mercado de las sustancias psicoactivas ilegales ha seguido expandiéndose sin que las políticas represivas hayan tenido efecto alguno sobre la reducción de la oferta de sustancias. Es ya un consenso generalizado que el objetivo de conseguir un *mundo libre de drogas* no ha sido alcanzado.

De acuerdo con el Executive Summary del Informe Mundial sobre Drogas de 2013, de la Oficina Contra la Droga y el Delito de la ONU (ONUDD), el mercado de la droga no se ha reducido ni en su volumen ni en el porcentaje de usos problemáticos. Por el contrario, en los últimos años el número de usuarios de drogas se ha incrementado. En total, se estima que el número de personas entre los 15 y 64 años que consumieron sustancias ilícitas durante el año anterior oscila entre 167 y 315 millones. Representa entre el 3,6 y el 6,9 % de total de la población adulta, un 18% más que en 2008.

Count the Costs, (2012e, p. 7), con cita al Informe Mundial sobre la Droga de la ONUDD de 2005, cifra el valor del mercado ilícito de drogas en 13 mil millones de dólares en el

⁶ El papel de esta Junta, sobretodo hasta esta última década, y especialmente en relación con los países periféricos, ha sido verdaderamente negativo por lanzar críticas muy duras contra la adopción de políticas de reducción de daños tales como programas de intercambio de jeringuillas, programas de metadona y salas de consumo higiénico (Csete J. y D. Wolfe, 2007).

nivel de la producción; 94 mil millones en el comercio al por mayor; y 332 mil millones a nivel de ventas al menudeo.

Los usuarios de heroína y opio son alrededor de 16,5 millones, un 0.4 % del total de la población entre los 15 y 64 años, número de consumidores que se mantiene estable en general, con un aumento en Asia, Europa del Este y Norte América. Las personas que se inyectan drogas sumaban 14 millones en el año 2011. El cannabis permanece como la sustancia ilegal más extendida. Se afirma que se produce un mínimo aumento en el número de usuarios respecto de las estimaciones de 2009, alcanzando alrededor de 180,6 millones de usuarios, equivalente a un 3,9% de la población entre 15 y 64 años. Con relación a la cocaína, destaca el informe que 16 millones la utilizan al menos una vez al año, lo que representa el 0.37% de la población mundial entre 16 y 64 años, datos similares a 2011. En relación con el área global cultivada, esta asciende a 155.600 ha en 2011, casi inalterada desde el año anterior. En cuanto a los decomisos, las mayores cantidades aprehendidas continúan siendo en Colombia (200 toneladas) y USA (94 toneladas). El aumento de capturas en Asia indica que a día de hoy el mercado de la cocaína en Europa y América del Norte no representa ya más que el 50% del total del mercado mundial. Donde se produce un claro aumento en la prevalencia de consumo de drogas es respecto de anfetaminas y sustancias similares (ATS). De acuerdo con el informe de Naciones Unidas, aumentan año a año las aprehensiones, los niveles de consumo y la producción, y se extienden los mercados. La estimación para el año 2011 es que consumían este tipo de sustancias unos 33,8 millones, lo que representa un 0,7% del total de la población mundial entre 15 y 64 años. Finalmente, en el informe se pone de relieve la cuestión de las nuevas sustancias psicoactivas (NPS, por sus siglas en inglés). Se señala que aunque el fenómeno no es nuevo, en los últimos años la aparición de nuevas sustancias psicoactivas ha sido vertiginosa, lo que dificulta su identificación y prohibición. El número total de NPS informadas por los Estados miembros a la UNODD aumentó de 166 sustancias diferentes a finales de 2009 a 251 a mediados de 2012, un aumento de más del 50% en menos de 3 años. Se señala que el problema reside en que los productores producen nuevas variantes para escapar de los marcos legales que están siendo constantemente adaptados para intentar erradicarlas⁷.

Por otra parte, el estudio elaborado por la organización RAND y Trimbos Institute, *A Report on Global Illicit Drug Markets, 1988-2007*, (European Communities, 2009), que analiza el mercado ilícito de drogas de 18 países entre los años 1998 y 2007, señala que no se ha producido una reducción del problema de la droga en términos globales, aunque sí en los países desarrollados. Por el contrario, en los países en vías de desarrollo o en transición política, el problema de la droga ha aumentado, en algunos casos de forma dramática. En cuanto a la heroína y la cocaína, afirman que aumenta el número de usuarios (op.cit., p. 14). En cuanto al volumen de negocio que genera el tráfico de drogas ilegales, sitúan la cifra entre 40 y 120 billones de euros, cerca de un 50% menos de lo cifrado, según sus datos, por la ONUDD (ibíd.).

En relación con los precios de las sustancias, lejos de producirse un aumento que conllevaría una mayor dificultad de adquisición, el informe constata un claro descenso en

⁷ Sobre las NPS puede consultarse González, 2013, p. 379-388.

gran parte del mundo (op. cit, p. 33). En USA, la caída del precio de la heroína y la cocaína es una tendencia desde hace más de 20 años, ello en el período en que se ha producido un exponencial aumento de personas presas por venta de tales sustancias. En Europa, con datos relativos a los años 2001 a 2006, se constata un claro descenso del precio al detalle de todas las sustancias (op. cit., p. 34).

Estos informes, junto con, entre otros, los más abajo citados de la Organización de Estados Americanos, 2013, la London School of Economics, 2014 y Human Rights Watch, 2013, arrojan evidencias suficientes e incontestables sobre el fracaso de las actuales políticas sobre drogas impulsadas por la ONU para conseguir los objetivos declarados⁸.

4. Daños sociales provocados por las políticas prohibicionistas

Las políticas estatales e internacionales que prohíben y persiguen penalmente el uso de las drogas no sólo han fracasado en conseguir un *mundo libre de drogas*, sino que han generado asimismo enormes y variados daños a lo largo de todo el planeta, especialmente a partir de que Richard Nixon declarara la guerra contra las drogas⁹. A partir de aquél

8 En este punto queremos hacer una breve referencia a la distinción entre los objetivos declarados o manifiestos de las políticas de drogas y los objetivos latentes o subyacentes. Los primeros son los que en teoría persiguen las leyes, los segundos, los que de una forma velada pueden estar implícitos en las políticas. Cuando hemos hecho alusión al fracaso de las políticas de drogas nos referíamos a que no se ha conseguido en modo alguno detener la oferta de droga y por lo tanto el consumo. Sin embargo, ¿es posible que tales políticas persigan otros objetivos? Algunos autores han hecho referencia a esta cuestión (Arana, 2012, p. 355; Romani, 2003, p. 235; Romani, 2005, p. 96), poniendo de manifiesto que las políticas de drogas prohibicionistas han posibilitado unos niveles de control social *duro* que de otro modo no hubieran alcanzado jamás. En este sentido, la inmigración, el terrorismo y las drogas han *legitimado* ante la opinión pública el desarrollo de políticas altamente represivas que han tenido como efecto evidente un mayor control del espacio público a través de cuerpos especiales de policía y sistemas penales de excepción. Por otra parte, las grandes potencias, sobretudo EEUU con América Latina, y a partir de 2001 con Afganistán, han obtenido una presencia geopolítica más allá de sus fronteras gracias a la lucha contra la droga. Bajo el argumento de “la seguridad nacional”, programas como el Plan Colombia y la Iniciativa Andina han permitido a EEUU tener bases militares y agentes de información en territorios que de otro modo le hubieran sido inaccesibles y, asimismo, influir de manera decidida en políticas internas de algunos países (Youngers, 2006, p. 110; Guáqueta, 2006, p. 221). Por otra parte, es conocido que el tráfico ilegal de drogas ha servido a EEUU para desestabilizar y derrocar gobiernos en diferentes países. En 1996, el periodista Gary Webb publicó tres artículos en los que sostenía que la CIA había financiado en los ochentas a la Contra nicaragüense con fondos obtenidos con la difusión de crack en los Ángeles. Conseguían así de un plumazo fondos para derrocar un gobierno díscolo e intoxicar a pandillas de jóvenes negros. Los datos revelados por Webb fueron refrendados implícitamente por el Informe Kerry (Manjón-Cabeza, 2012, p. 86). También es sobradamente conocido que EEUU facilitó el comercio de opio a los talibanes para que se pudieran financiar y hacer frente al dominio soviético en Afganistán.

9La *cruzada* de Nixon contra las drogas se debió a un puro sentimiento estético con fines políticos. En 1969, tras el festival de música, Nixon declaró: “Para borrar el ominoso legado de Woodstock necesitamos una guerra total contra las drogas. Guerra total significa guerra total en todos los frentes contra un enemigo con

momento Estados Unidos endureció sus leyes y empezó a destinar enormes recursos económicos para erradicar toda la actividad relacionada con la producción, comercio y venta de la droga, no sólo en su propio territorio, sino en todo el planeta, en algunos casos incluso con presencia militar efectiva, como en Latinoamérica. Asimismo, financiaron gobiernos, grupos insurrectos y policías especializadas, también ejércitos. En el plano comercial, condicionaron su política aduanera y sus relaciones económicas con los países al estricto cumplimiento de las *recetas* estadounidenses respecto de la lucha contra las drogas. En algunos casos, estas recetas implicaban la eliminación de cultivos mediante fumigaciones de productos muy contaminantes.

Las organizaciones que operaban en el mercado de las drogas ilegales tuvieron que adaptarse a las nuevas circunstancias y reaccionaron dotándose asimismo de más recursos y recurriendo a la violencia cuando era necesario, en muchos casos para atacar grupos rivales, pero en muchas ocasiones sobre la población civil. Todo el ciclo de la droga, al quedar *fuera de la ley*, fue a parar en manos del Leviatán hobbesiano, donde permanece en la actualidad, sin que el Estado asuma todavía su responsabilidad de intervenir en tan importante fenómeno social. Los afectados han sido las personas y las comunidades que han quedado en medio de un fuego cruzado. Los beneficiados, grupos y personas mafiosas, en algunos casos en connivencia con agentes estatales y sociales, y las propias agencias del Estado, que con el pretexto de la lucha contra la droga han podido incrementar el control social tanto en el interior de sus fronteras, como en el exterior, siendo ejemplo de ello el Plan Colombia.

Los efectos de estas políticas prohibicionistas se pueden clasificar de diversas maneras. Ya en 1991 Baratta realizó una clasificación sobre los *efectos secundarios* de las drogas, en cinco apartados: *los consumidores; su ambiente social; el sistema de la justicia penal; los sistemas alternativos de control de las drogodependencias; los efectos de la penalización del mercado de la droga* (Baratta, 1991, p. 56). Esta propuesta, realizada en 1991, tiene un enfoque principalmente local y urbano, por lo que no abarca los fenómenos derivados de la globalización ni los efectos producidos por políticas como el Plan Colombia. Arana, por su parte, clasifica los efectos de las políticas de drogas en 4 ámbitos que contienen diferentes apartados: *salud* (personal; colectiva); *social* (estigmatización de personas y minorías vulnerables; aumento de la violencia; degradación urbana y pérdida de espacios públicos; inseguridad ciudadana; colapso/ineficacia del sistema penal; mayor control/represión sobre poblaciones concretas); *ámbito económico*; y *ámbito político* (corrupción; deslegitimación institucional; violación de Derechos Humanos y derechos fundamentales; guerra a las drogas; beneficio político del consumo) (Arana 2012, p. 328-356). Por otra parte, un grupo de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, entre las cuales Foundation Transform Drug Policy, Human Rights Watch, Open Society Foundations y Transnational Institute, han lanzado la campaña *Count the Costs*, cuyo objetivo es la crítica de las políticas prohibicionistas basada precisamente en la demostración de los enormes *costos*

muchos rostros". También dijo: "*La guerra contra las drogas es nuestra segunda guerra civil*" (Davenport-Hines, 2003, p. 406). A partir de aquel momento se desató una guerra en todos los ámbitos, no solo para controlar el espacio público y privado, sino también el ideológico, con masivas campañas propagandísticas sobre el horror de la droga.

generados por tales políticas¹⁰. Dicha iniciativa clasifica los diferentes costes en 7 apartados: *desarrollo y seguridad; salud pública; derechos humanos; discriminación; delincuencia, medio ambiente; y economía*. Estas clasificaciones, si bien abarcan todos los ámbitos del fenómeno, no están construidas a partir de la noción misma de *daño social*, y por lo tanto no surgen del concreto ámbito lesionado. Hillyard y Tombs, ya desde una perspectiva propia del daño social, consideran cuatro categorías, los daños *físicos*, los *financiero/económicos*, los *emocionales o psicológicos* y de *seguridad cultural* (Hillyard y Tombs, 2013:10). Esta clasificación, en nuestra opinión, no visibiliza suficientemente los daños que atentan contra el derecho a la salud, los derechos políticos o a la protección del medio ambiente. En cambio, pone el acento en daños psicológicos, emocionales o culturales que como los propios autores expresan, son difíciles de medir, y por lo tanto, de reducida operatividad si se pretende deducir de ellos la responsabilidad de un actor determinado.

Por nuestra parte, entendemos que desde la perspectiva del daño social, resultaría interesante intentar una clasificación que contenga una doble perspectiva: por un lado, basada en el daño social considerado como lesión objetiva sobre concretos derechos fundamentales; de otro, centrada en la responsabilidad del Estado en la causación de tales daños. La primera, contendría 4 apartados de lesiones a derechos fundamentales: *a la vida y a la integridad física; a la salud; a los derechos civiles y políticos; y a los económicos, sociales y culturales*. Como puede deducirse, está basada en los instrumentos internacionales de los derechos humanos y, como no, en la construcción social de tales derechos como inherentes a toda vida humana. La segunda distinguiría entre los daños producidos por *la aplicación de una ley*; los producidos por *la falta de aplicación de una ley*; y aquellos que se producen precisamente por *la ausencia de una regulación*. Dentro del primer grupo, se incluirían los daños derivados de la aplicación de las leyes que persiguen penalmente el uso de drogas ilegales y su comercio. En relación con los daños producidos por la falta de la aplicación de una ley, deberían incluirse todos aquellos daños que se producen por la falta de actividad del estado en hacer cumplir la norma, como investigar los hechos y perseguir y castigar a los culpables, así como reparar a las víctimas (asesinatos de civiles o feminicidios por bandas vinculadas al tráfico de drogas). En el tercer grupo, se encontrarían todos aquellos que son resultado de la ausencia de una ley necesaria para abordar una determinada problemática social (fallecimiento por sustancia adulterada en venta de droga como consecuencia de la ausencia de regulación de la oferta de drogas).

En el presente trabajo nos limitamos a realizar una clasificación a partir de los derechos humanos lesionados, sin introducir la segunda perspectiva, dado que nuestro objetivo es ahora poner en significación los daños sociales pero no entrar en un análisis en profundidad sobre el papel del Estado en cada uno de ellos, lo cual excede las posibilidades del presente artículo. En este sentido, relacionamos a continuación algunos de los más graves daños

10 Puede consultarse en la página web www.countthecosts.org. En su versión en español, traducen el término “costs” como *costos*. Probablemente sería más adecuado traducirlo como *costes*, expresión más utilizada en el español. En cualquier caso, más adelante criticaremos la expresión de *coste* referida a los efectos negativos de las políticas de drogas.

sociales que hemos podido analizar, de forma tentativa y provisional, sin pretender en absoluto abarcar su totalidad.

4.1. Daños relacionados con la lesión de los derechos a la vida y a la integridad física

Los primeros que deben destacarse son las muertes o permanencias en los corredores de la muerte en casos de sentencias de pena capital. Aunque parezca increíble, en numerosos Estados está prevista y se aplica la pena de muerte por delitos relacionados con drogas. De acuerdo con el informe de Harm Reduction International (2012, p. 5), durante la época más dura de la *guerra contra las drogas*, la pena de muerte fue aumentando de forma exponencial, desde 10 países que la aplicaban en 1979, a 22 en 1985 y a 36 en el año 2000. En los últimos años han identificado un descenso en el número de Estados que prevén y aplican la pena de muerte. Sin embargo, en el año 2013, Amnistía Internacional ha constatado ejecuciones en 22 países, en 13 de ellos por drogas, práctica que contraviene el art. 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, toda vez que el Comité de Derechos Humanos de la ONU ha señalado en numerosas ocasiones que los delitos por posesión y tráfico de drogas no pueden tener la consideración de *crímenes más graves*, únicos crímenes para los que el citado Pacto admite la pena capital. A pesar de ello, algunos Estados que aplican la pena de muerte fundamentan sus condenas en la Convención sobre Estupefacientes de 1961¹¹.

En cuanto al número de ejecuciones, nos referiremos únicamente a los países que más han aplicado la pena de muerte. Se calcula que entre 1979 y 2011 han sido ejecutadas más de 10.000 personas en Irán. En 2011 se estima que fueron 676, de las que 540 por drogas. En los primeros 6 meses de 2012, al menos 140, de las cuales en su mayoría lo fueron por delitos de drogas. En Vietnam, en 2011, se ejecutaron a 69 personas, de las que 27 lo fueron por delitos de drogas; en Arabia Saudí, en el año 2012, 45 personas fueron ejecutadas, de las que 16 por drogas, siendo 3 de ellos, por lo menos, por hachís. En Laos, en el año 2010, las 4 condenas a muerte lo fueron por delitos de tráfico de drogas, sin que se conozca si han sido o no ejecutadas (Harm Reduction International 2012, p. 27). Respecto de Estados Unidos, si bien se prevé la pena de muerte, incluso para algunos delitos de drogas, nunca se ha ejecutado a nadie por este tipo de delitos (op. cit., p. 26-45). Por su parte, Amnistía Internacional, 2014, con datos relativos a 2013, afirma que se produce un descenso en el número de países que prevén y aplican la pena de muerte, aunque señala que se han producido ejecuciones en 13 países por drogas, y en cómputo general, en 22 países, uno más que el año pasado, pero menos que en 2004, que fueron 25.

11 De acuerdo con el informe de Harm Reduction International, la Corte Constitucional de Indonesia rechazó un recurso contra una condena a pena de muerte por posesión y tráfico de drogas argumentando que era deber del Estado cumplir con los tratados internacionales en materia de drogas y perseguir a los infractores de la manera más eficaz. Se observa claramente también en este caso como la responsabilidad de los llamados Estados centrales no se acaba en modificar su legislación interna, sino que deben reformar las convenciones internacionales sobre drogas para evitar que condenas a muerte por tráfico de drogas puedan legitimarse en las Convenciones internacionales (Harm Reduction International 2012, p. 11 y 46).

El número de ejecuciones en 2013 fue de 778, por encima de las 682 del año anterior. No se incluye en estos datos las ejecuciones perpetradas en China, que se calculan en miles al año. Solo tres países, Irán, Arabia Saudí e Irak suman el 80% del total de ejecuciones. Por otra parte, y en cuanto a prácticas ajenas a la legalidad de los estados, Count the Costs afirma sin ambigüedades que muchos gobiernos, incluido el de Estados Unidos, practica “abiertamente el asesinato ilegal (sic) focalizado de personas de quienes se sospecha que son traficantes de droga” (2012e, p. 11).

Junto a las penas de muerte, debe citarse como daños violentos la alta tasa de encarcelamiento de los usuarios de drogas y las altas penas de prisión impuestas. Es sobradamente conocido que todos los sistemas penales del mundo, excepto Holanda, Uruguay y dos de los Estados Unidos, únicamente en relación con la marihuana, tipifican y castigan con altas penas de cárcel el suministro de drogas ilegales. Entre las conductas penadas se incluyen simples actos preparatorios, tentativas, y meras conductas accesorias que son calificadas de plena autoría mientras que en otro tipo de delitos -excepto terrorismo- podrían ni siquiera considerarse de complicidad. En muchos países está incluso penado el consumo de drogas. Por otra parte, como es ampliamente conocido, la gran mayoría de personas encarceladas por drogas son los que venden las sustancias al menudeo en la calle. La masificación en las cárceles es otra forma evidente de violencia institucional producto de la criminalización de las drogas. En Estados Unidos, desde 1979 a 2009 la población penitenciaria se ha multiplicado por 430 (HRW, 2014, p. 4). La alta prevalencia de enfermedades en prisión indica que la prisión, junto con la pérdida de la salud, supone en muchos casos un daño irreparable para la salud, lo que se ha llamado, una *doble condena*. Obviamente, debe hacerse referencia a la alta tasa de suicidios, por lo que, en muchas ocasiones, la pena de prisión se convierte en una pena de muerte, ya sea por el contagio del VIH o por cometer suicidio. La relación entre prohibicionismo y cárcel es tan obvia que la propia ONUDD realizó en 2010 un estudio entre varios países de América del Sur. Sin embargo, a pesar de todas las evidencias, la perspectiva que se refleja en las conclusiones del citado estudio es de la *inevitabilidad* (ONUDD, 2010, p. 83).

Muchos estados siguen aplicando oficialmente torturas, trabajos forzados y tratamientos forzados a usuarios de drogas. Human Rights Watch ha realizado diversos estudios en Vietnam, Laos, Camboya y China y ha podido acreditar la existencia de detenciones arbitrarias, centros de reclusión forzada para tratamiento -forzado- de usuarios de drogas, en los que se obliga a trabajar, no se da ningún tipo de tratamiento en salud y se realizan torturas sistemáticas. Las torturas infligidas en estos centros, documentadas por HRW son ciertamente espeluznantes (HRW, 2010a; HRW, 2010b; HRW, 2012).

Al margen de los anteriores daños que son en su mayoría resultado directo de la aplicación de la ley, pasamos ahora a hacer referencia a algunos de los daños derivados de la violencia perpetrada por personas y grupos que actúan, en la mayor parte de los casos, ante la desidia, connivencia o complicidad de los aparatos del Estado.

La violencia que se sufre por parte de estos grupos es ingente. Se ejerce sobre individuos, pero también de forma sistemática sobre comunidades indígenas o urbanas. Supone no solo

asesinatos, lesiones y violaciones, sino una pérdida importante de seguridad y de expectativas. La criminalización del ciclo de la droga provoca que el Estado no regule las condiciones de producción, distribución, importación-exportación y venta al detalle. En ausencia de regulación estatal, los grupos clandestinos se auto-regulan a través de la violencia, ellos dictan las normas y aseguran su cumplimiento. Como señalan los autores de *Count the Costs*, a falta de regulación Estatal, la “violencia se convierte en su instrumento regulador predeterminado” (2012a, p. 3).

El drama es especialmente grave allí donde la droga se produce y se prepara para cruzar las fronteras al primer mundo, sobretodo la cocaína, en México, Perú y Colombia. También en Afganistán y Birmania, máximos productores de opio. En esos lugares, los grupos organizados son más fuertes y el Estado no alcanza a ejercer sus funciones, sea por imposibilidad, desinterés o complicidad. Los líderes de esos grupos gozan de total impunidad, por lo que, sea como consecuencia directa de la actividad lucrativa o por otros motivos, los asesinatos, lesiones, detenciones, secuestros y violaciones son habituales. Los llamados *feminicidios* difícilmente podrían darse en un contexto ajeno a la actual guerra contra las drogas. La socialización en la violencia y el desprecio por la vida es un daño más vinculado a la guerra contra las drogas. Se afirma también que el narcotráfico financia a algunas guerrillas tales como las FARC en Colombia, talibanes en Afganistán y grupos insurgentes en Birmania, entre otros, así como grupos paramilitares y ejércitos privados (op. Cit, p. 3; *Count the Costs* 2012e, p. 10).

Solo en México se calcula que entre 2006 y 2012, los años durante los que el ex-presidente Felipe Calderón pretendió demostrar al mundo que se podía ganar la guerra contra las drogas, se produjeron 60.000 asesinatos. En todo ese período, murieron por sobredosis *tan solo* 563 personas. Para el año 2010, según el gobierno mexicano murieron asesinados por cuestiones de drogas 15.273 personas, mientras que por sobredosis, 137 (OEA, 2013, p. 87)¹². En Colombia, se calculan entre 4.600 y 7.000 asesinatos cada año por drogas, y un 40% de los homicidios de 2010 (OEA, 2013, p. 83). *Count the Costs* afirma que en Colombia se contabilizan más de 4,9 millones de personas desplazadas por violencia derivada de la producción de cocaína (*Count the Costs*, 2012a, p. 5). En Tailandia, en 2003, se calcula que se produjeron 2.819 asesinatos extrajudiciales de personas supuestamente traficantes de drogas (*Count the Costs*, 2012a, p. 3). Asimismo, deben sumarse los daños generados por la delincuencia callejera, muy habitualmente vinculada a delitos patrimoniales para obtener dinero con el que adquirir las sustancias, que se calcula en torno al 50% del total de los delitos. También muchos de los restantes delitos son cometidos por

12 Para mayor dolor, los familiares de los asesinados tuvieron que oír, de parte de sus representantes políticos, que aquellas muertes se debían a ajustes de cuentas *entre* narcotraficantes, de modo que, junto con la pérdida de un familiar, se tenía que soportar la infamia de vincularlo al narcotráfico. El Gobierno de México, el 27 de marzo de 2012, emitió un comunicado de prensa informando que se habían producido “150.000 homicidios presuntamente ocurridos por la violencia *entre* organizaciones criminales en el continente americano” (OEA, 2013, p. 80). Sobre la dimensión de la violencia y la impunidad en México puede consultarse Manjón-Cabeza, 2012, p. 149-198; también Saviano, 2014, a lo largo todo el ensayo, especialmente los tres primeros capítulos. El apartado Big Bang, del primero, es un espeluznante relato de cómo se forjó el poder del narco en México y Colombia, extensible al mundo. Según Saviano, la reunión mantenida entre Pablo Escobar y Félix Gallardo en 1989 fue más importante para nuestro presente que la mantenida por Reagan y Gorbachov ese mismo año (Saviano, 2014, p. 45).

pandillas juveniles vinculadas a organizaciones del narcotráfico (Count the Costs, 2012e, p. 4-7). En concreto, de acuerdo con la OEA, el 25% de los homicidios cometidos en las Américas fueron perpetrados por el crimen organizado y pandillas juveniles, frente al 5% en los restantes continentes (OEA, 2013, p. 80). De acuerdo con el estudio citado, “según cualquier patrón de comparación las cifras de muertes provocadas por el consumo de drogas parecen mínimos si se cotejan con las muertes provocadas por la acción criminal vinculada al narcotráfico” (OEA, 2013, p. 87).

4.2. Daños relacionados con la lesión al derecho a la salud

Los daños a la salud que se producen por el consumo de drogas en el actual contexto socio jurídico son en su mayor parte causados por la propia prohibición, afirmación que se sostiene en dos líneas argumentales: la primera, sobre lo que se consume; y la segunda, cómo se consume. Las sustancias que hoy se consumen existen en tanto en cuanto existe la prohibición (Manjón-Cabeza, 2012, p. 84). La oferta masiva realizada por el narcotráfico de sustancias como la heroína, la cocaína, las ETAs y otras sustancias no hubiera sido posible si el opio, la hoja de coca, el MDMA o el LSD hubieran sido de uso legal. Asimismo, si unas y otras sustancias tuvieran un acceso regulado, no existirían los venenos que hoy se venden en papelinás en la calle, ni se crearían sustancias tan nocivas como el crack, inventada para aprovechar al máximo los escasos recursos para comprar otras sustancias¹³.

En cuanto a la forma de administrarse, no cabe duda que los daños más graves producidos por el consumo de drogas son por contagio de enfermedades a través del uso compartido de jeringuillas. La administración endovenosa de la sustancia tiene como principal objetivo aprovechar al máximo el efecto de la sustancia sobre el organismo. Ello ha provocado que su uso se generalice, especialmente para el consumo de lo que se llama heroína, aunque también de la cocaína.

La OMS, en su informe Global Burden Disease, con datos de 2011, cifra el número de muertes por HIV/AIDs, en 1.590.952, un 2,9% del total, solo 3.000 menos que en el año 2.000. Respecto de la hepatitis, la cifra en 40.000 en el año 2011. Sin embargo, este dato incluye todos los fallecidos por esta enfermedad, no únicamente los que fueron infectados por compartir jeringuillas¹⁴.

13 Sobre la cuestión de la pureza de las sustancias consumidas, puede consultarse la interesante investigación que realizó Arana relativa a procesos penales por tráfico de drogas, en la que, entre otras cuestiones, estudió los análisis realizados por el Instituto Nacional de Toxicología en relación con la determinación de la sustancia intervenida y su porcentaje de pureza (Arana, 2012, p. 328-333).

14 En cualquier caso, las muertes ocasionadas por compartir jeringuillas no son vinculables a la sustancia administrada, sino al medio empleado en el actual contexto penal prohibicionista, ello por diversos motivos: la prohibición incrementa el uso de jeringuillas como forma preferida de administración de la sustancia; el consumo en clandestinidad dificulta la información para la prevención de riesgos y daños, que lleguen los servicios de salud al lugar de consumo y que se hagan programas de intercambio de jeringuillas; finalmente, la clandestinidad provoca que el consumo sea rápido, sin tiempo para desinfectar jeringuillas o tomarse otras

Por su parte, el Informe Mundial sobre la Droga de la ONUDD del año 2013 afirma que de los 14 millones de usuarios de drogas por vía parenteral, 1,6 millones padecen el VIH/SIDA. Respecto de la prevalencia del virus de la hepatitis C, se estima que están infectados el 51% de los usuarios, unos 7,2 millones de personas. Todo ello en un contexto donde tan solo 1 de cada 6 personas con un uso problemático de drogas recibe algún tipo de tratamiento, y donde muchos países con una alta prevalencia de consumo de drogas por vía endovenosa, como Rusia o China, no implementan apenas programas en reducción de daños (ONUDD, 2013: Executive Summary). De acuerdo con Count the Costs, 1 de cada 10 nuevas infecciones es por contagio a través de jeringuillas, llegando a 9 de cada 10 en regiones como Europa Central y Asia central (Count the Costs, 2012b, p. 6).

En relación con las muertes directamente relacionadas con el consumo de sustancias prohibidas, el Global Burden Disease de la OMS las sitúa en 91.910 para el año 2011. El Informe de la ONUDD de 2013, indica que alcanzan entre 102.000 y 247.000 personas por año, señalando que *“drug-related deaths show the extreme harm that can result from drug use”* (ONUDD, 2013, p. 10). Por lo tanto, la enorme cantidad de muertes es la que justifica la ingente cantidad de recursos destinados a prevenir el consumo de drogas. Pero si este dato se pone en relación con las muertes por otras causas según se informa en el citado informe de la OMS, se evidencia que la ONUDD no mide las dos causas de muerte con el mismo rasero. De acuerdo con el Global Burden Disease, el número de muertes por malnutrición fue de 618.804, es decir, 3 veces más que el margen más alto de la ONUDD sobre el total de muertes por consumo de drogas ilícitas. Pero existe un dato todavía más llamativo: solo para el caso de muertes por falta de hierro en la dieta, anemia (*“iron-deficiency anaemia”*), las muertes fueron de 90.267, casi las mismas que las ocasionadas por el consumo de drogas de acuerdo con el dato de la OMS (OMS, 2013, tabla de número de muertes por cada enfermedad). Creemos que la comparación entre estos datos es sumamente ilustrativa del vergonzoso posicionamiento de la ONU en una y otra problemática.

Count the Costs insiste en dos de sus artículos (b y d de la bibliografía) en que la estigmatización y discriminación provoca una importante restricción de acceso a servicios de salud. En efecto, es cierto que en muchos casos, debido a la propia exclusión que se inflige al estigmatizado, el usuario de drogas no se acerca a los servicios de salud. La reducción de daños ha demostrado que para establecer primeros contactos con usuarios marginales de drogas duras es imprescindible tener unidades móviles de salud y agentes de salud que se desplacen al lugar donde se produce el consumo. Si esto no se hace, el usuario queda desatendido, y no recibe jeringuillas estériles, antagonistas para eventuales sobredosis, consejos prácticos de salud ni asistencia sanitaria de ningún tipo en caso de urgencias. La estigmatización supone también un trato diferenciado y discriminatorio por parte de los administrativos y profesionales de la salud no formados en reducción de daños¹⁵.

precauciones. La prohibición, también dificulta el acceso a programas sustitutivos de opiáceos como tratamiento adecuado para usuarios de heroína.

15 Sobre esta cuestión pueden leerse diferentes artículos compilados en VVAA, 2001.

En el estudio citado se hace también referencia a la ausencia en muchos países de programas de reducción de daños tan elementales como los sustitutivos de opiáceos (casi siempre metadona) y los de intercambios de jeringuillas¹⁶. En nuestra opinión se produce en estos casos una gravísima vulneración del derecho fundamental a la vida y a la salud. Los usuarios de drogas que están enfermos deben tener el mismo derecho a la salud que cualquier otra persona, de modo que se garantice cualquier práctica médica o medicamento que se beneficie para su salud. Debe señalarse nuevamente que el papel de la ONU ha sido en esta materia ciertamente irresponsable, dado que durante muchos años su oficina gendarme, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, se ha opuesto a estos programas de reducción de daños manifestando que eran contrarios a los tratados e incluso amenazando con imponer sanciones (Csete-Wolfe, 2007).

Al abordar la problemática de las penas de muerte que aplican en algunos Estados, hemos visto como los tratados internacionales son citados como fuente legitimadora de sus políticas de drogas¹⁷. Ello mismo es sin duda extrapolable a los castigos corporales que también se aplican y a la falta de implementación de programas de prevención de la salud. En este sentido, insistimos, la ONU es sin duda co-responsable de tales daños toda vez que su influencia en las políticas de estos países es enorme.

En otro plano de responsabilidad, por falta de acción decidida, la ausencia de medicamentos antiretrovirales para toda la población mundial es una situación directamente atribuible a la ONU, dado que en muchos países no se suministra este medicamento, por desidia, por estar prohibido o por falta de recursos (Count the Costs, 2012c, p. 6). Asimismo, debe señalarse que la vigencia de los tratados internacionales de fiscalización de drogas dificulta a muchos países y territorios el acceso a opiáceos para tratar enfermedades. Según un informe de 2011, en 153 países es imposible conseguir morfina para tratar el dolor, resultando que unas 5.500 millones de personas, entre ellas 5.5 millones con cáncer terminal, no acceden a dichos medicamentos (Count the Costs, 2012b, p. 11).

4.3. Daños relacionados con la lesión a los derechos civiles y políticos

En este apartado vamos a hacer referencia, principalmente, a los derechos relacionados con las garantías jurídicas ante todo proceso penal, los derechos a la intimidad y a la igualdad, en el sentido de no ser discriminado ni estigmatizado. Cuestiones como la corrupción o el blanqueo de capitales por tener efecto directo sobre las condiciones económicas y sociales de la ciudadanía, se tratarán en el siguiente apartado.

La voluntad punitiva en relación con las drogas, y los derechos penales de emergencia y del enemigo, ha tenido su traslación a los procesos penales en muy diversas formas según los

16 Sobre la existencia de programas de reducción de daños a nivel internacional, puede consultarse HRI,2012b.

17 Ver nota a pie núm. 11 de este texto.

países. Al margen de las penas previstas, en algunos casos de muerte o perpetuas, o de muchos años de prisión y de los castigos extrajudiciales mencionados en un anterior apartado, algunos países suman además enormes déficits en el respeto a las mínimas garantías en los procesos penales. Casos especialmente graves son Irán, Yemen y Egipto (Count the Costs, 2012b, p. 4). Human Rights Watch, en relación con EEUU, publicó un interesante estudio en el que denunciaba que las leyes procesales fomentan que las personas procesadas por drogas opten por declararse culpables para evitar altísimas penas de cárcel (HRW, 2013)¹⁸. Por otra parte, a partir de la Convención Internacional de 1988, se introdujeron en las legislaciones penales de los estados miembros figuras controvertidas como la entrega vigilada, el agente encubierto o el delincuente arrepentido¹⁹.

Entendemos, por otra parte, que lo relacionado con la estigmatización y la discriminación tienen claro encaje en este apartado sobre los derechos humanos. Count the Costs le dedica un capítulo específico a esta cuestión. Debe señalarse que en muchos países, incluido gran parte de Estados Unidos, el consumo está directamente penado por la ley. La mera tenencia o consumo de droga puede conllevar pena de prisión o de muerte. En los países donde no está penado, suele sancionarse mediante multas. En unos y otros casos, el consumo debe hacerse de forma clandestina, lo cual conlleva en muchos casos, sobre todo para la población menos favorecida, recalar en ambientes marginales y próximos a formas de delincuencia. Así el tratamiento informativo e institucional que se da a estas personas, que son vistos como enfermos o delincuentes, o ambas cosas, suele ser denigrante y sensacionalista y provoca reacciones negativas contra las personas consumidoras (Count the Costs, 2012c, p. 4)²⁰.

Los efectos de la criminalización de las drogas ilegales sobre las minorías étnicas son también muy significativos. Por ejemplo, en Estados Unidos, la tasa de encarcelados por delitos de drogas es 10 veces mayor en negros que en blancos, si bien su participación en la venta o consumo de drogas es similar. Esto ocurre, aunque no tan marcado, en Canadá y Australia. (op.cit., p. 8). En España, se calcula que la representación de los gitanos y extranjeros es enorme, y en concreto sobre las mujeres gitanas, pudiendo llegar a multiplicar por 20 su presencia en las cárceles (VVAA, 2000b)²¹. En relación con las mujeres, si bien su participación en la comisión de delitos es pequeña en relación con los

18 Así mismo, Human Rights Watch ha publicado en enero de 2014 un Informe Mundial sobre Derechos Humanos en el que se dedica gran parte a las políticas de drogas desde una perspectiva fuertemente crítica (HRW, 2014a).

19. De la misma manera, es ya un hecho normalizado la vulneración sistemática del derecho a la privacidad y al secreto de las comunicaciones debido a las intervenciones de las conversaciones telefónicas y los correos electrónicos; registros y cacheos por cualquier motivo en la vía pública; y las entradas y los registros en domicilios que se autorizan a la mínima sospecha. Asimismo, la inversión de la carga de la prueba, la prisión provisional o la instrucción de causas penales bajo secreto de sumario son prácticas demasiado habituales.

20 En el artículo citado se hace referencia a un estudio que reveló que en 2008, en Reino Unido, los medios de comunicación informaron de diferente manera según las muertes fueran producidas por una u otra sustancia. Respecto del alcohol se informó en un 2% de los casos, un 9% en relación con la heroína; un 66% para la cocaína, y un 106% para el éxtasis, es decir, se informó de más muertes de las que se produjeron (ibid.).

21 Texto en formato web, no aparece numerado. La cita puede verse en la Presentación del estudio. Sobre esta cuestión puede consultarse también Ríos Martín, 1998.

hombres, en el caso del delito de tráfico de drogas aumenta de forma exponencial, y ello a pesar, o precisamente, por ocupar funciones de bajo nivel en las operaciones de tráfico de drogas. Las organizaciones criminales reclutan a muchas mujeres que viven en situación de marginalidad y las utilizan como mulas, sometiéndolas en muchos casos a situación de abuso sexual o físico (Count the Costs 2012c, p. 9). Los *feminicidios* que se cometen en México y en otros países de América Central están sin duda relacionados con la impunidad generada en la guerra contra las drogas (op. cit., p. 10). En América del Sur, el 70% de las mujeres encarceladas lo están por delito de tráfico de drogas (OEA, 2013, p. 61). La vulnerabilidad de niños y jóvenes, así como su exposición a la violencia, se pone asimismo de manifiesto en el citado estudio, que cita un dato espeluznante. Solo en Río de Janeiro fueron asesinados 92 menores de 18 años en el año 1979. En el año 2000, el número fue de 352. La falta de oportunidades de los jóvenes facilita su reclutamiento por parte de grupos organizados para servir en la cadena de distribución o en el ejercicio de la violencia. Sin duda, podría decirse que éstos son también *niños de la guerra*, como los reclutados en alguna de las guerras recientes en el continente africano. Finalmente, debe señalarse que las comunidades indígenas sufren también enormes consecuencias por su vulnerabilidad frente a grupos armados (op. cit., p. 12-13).

4.4. Daños relacionados con la lesión a los derechos sociales, económicos y culturales

En este apartado incluimos los efectos que las políticas prohibicionistas tienen sobre los recursos sociales, económicos y culturales, y sobre el medio ambiente, en cuanto lesión al derecho a un entorno ambiental seguro para el desarrollo de la persona.

Uno de los daños más graves es la pérdida de oportunidades que supone el gasto destinado a combatir el tráfico ilegal de drogas, tanto en medios personales como materiales, que incluyen a agentes de policía, administrativos, técnicos, políticos, fiscales, jueces, representaciones en organismos internacionales, estudios, sistemas de información, maquinaria para la detección de sustancias, etc.. Es ciertamente difícil calcular la cuantía de estos recursos, pero sí existen algunos datos: los EEUU han gastado más de un billón de dólares en los últimos 40 años; en el año 2010, el Gobierno mexicano gastó 9 mil millones de dólares en la lucha contra el tráfico de drogas. A nivel mundial, el gasto asciende a más de 100 millones de dólares al año, el equivalente a lo invertido por países ricos en asistencia al exterior. (Count the Costs, 2012g, p. 4). Más allá de los números, es una evidencia para cualquiera que la aplicación de la prohibición penal del tráfico de drogas supone una enorme pérdida de recursos para todos los Estados, y por lo tanto, una pérdida de oportunidades para la ciudadanía en cuanto a poder ver garantizados sus derechos económicos, sociales y culturales. Junto con todos estos recursos malversados, deben sumarse todos aquellos que podrían obtenerse por impuestos que gravaran las transacciones de las drogas ahora ilegales, como los que se imponen hoy al alcohol y el tabaco.

El blanqueo de capitales es asimismo un efecto dañino de las políticas actuales sobre drogas. No solo por la cantidad de impuestos que se dejan de ingresar por la ilicitud del comercio de drogas, sino también por el efecto que tal cantidad de dinero oculto genera en las economías de los países, posibilitando la corrupción de funcionarios públicos en diferentes niveles. Transparencia Internacional señala que en Colombia, en el año 2002, se pagaban sobornos en un 50% de todos los contratos estatales, y que el coste de la corrupción es de 2.6 mil millones de dólares anuales, el equivalente al 60% de la deuda del país (Count the Costs, 2012a, p. 5). El Informe Mundial sobre Derechos Humanos de Human Rights Watch señala que en Colombia más de 100 congresistas han sido investigados entre el año 2000 y 2010 por supuesta complicidad con los paramilitares (HRW, 2014^a, p. 43). Afganistán, que fue invadido en 2001 entre otros pretextos para acabar con su producción de opio y que hoy produce el 90% del opio mundial, tiene asimismo cotas altísimas de corrupción y cooptación del estado por los narcotraficantes (op.cit., p. 46).

Si bien es difícil calcular el valor del lavado de dinero, el Fondo Monetario Internacional estima que representa entre el 2 y el 5% del PIB Mundial, con unas ganancias en el año 2001 de 200 mil millones de dólares. Según el Senado estadounidense, las organizaciones mexicanas blanquearon ganancias en 2011 por valor de 18 mil millones de dólares y las colombianas 39 mil millones al año. (Count the Costs, 2012e, p. 8). Antonio María Costa, ex-Director Ejecutivo de la ONUDD, llegó a afirmar que muchos bancos han sobrevivido a la crisis gracias al dinero procedente del narcotráfico (ibid.; Saviano, 2014, p. 321). La propia ONUDD ha señalado que una quinta parte de las ganancias producto de la delincuencia organizada procede de la venta de drogas ilegales (Count the Costs, 2012g, p. 10). Si se considera que el precio final de la sustancia es 500 veces lo que costó en su origen, resulta evidente que todo el lucro queda en manos de los grupos criminales organizados (OEA, 2013, p. 51).

La corrupción es un factor negativo no solo para las instituciones del Estado y para la seguridad de las personas y las comunidades, sino también para la economía legal por cuanto altera las normas de competencia entre empresarios, encarece los gastos públicos destinados a cualquier servicio u obra adjudicada en función del soborno y desalienta las inversiones de empresarios locales y extranjeros. Todo ello no tiene efectos solo sobre el presente, sino también sobre el futuro. Las migraciones son consecuencia directa de la falta de oportunidades y de la violencia, especialmente significativa en cuanto a los jóvenes, lo que puede hipotecar el futuro de una región. Como se ha dicho en relación con la estigmatización, en zonas sometidas al azote de la violencia, los jóvenes que no emigran son vulnerables al reclutamiento por parte de los grupos criminales. El informe de la OEA citado sostiene que la corrupción puede afectar directamente a la gobernabilidad de los Estados (OEA, 2013, p. 58).

Lo anterior enlaza con los daños sobre el medio ambiente. La destrucción de tierras fértiles para el cultivo por fumigaciones químicas y deforestaciones supone un impacto enorme sobre el medio ambiente, pero también sobre el desarrollo de grandes extensiones de territorio. En muchas áreas andinas, sobretodo en Colombia, se realizan fumigaciones para combatir el cultivo de la hoja de coca. Asimismo, la contaminación del medio ambiente por el uso no controlado de sustancias para la producción de drogas, con vertido de productos

químicos a la tierra y a los ríos, supone un claro factor de subdesarrollo y obliga a pueblos enteros, en ocasiones etnias muy vinculadas a un determinado territorio, a migraciones masivas. La OEA le dedica un apartado especial a la cuestión del medio ambiente en su informe sobre los efectos de la guerra contra las drogas (OEA, 2013, p. 34). La futilidad de la erradicación de cultivos es tal que la propia ONUDD ha admitido su ineficacia, dado que se produce el *efecto globo*, esto es, el simple desplazamiento del cultivo de las plantas perseguidas de un territorio a otro, lo que provoca que las organizaciones ordenen la deforestación de otras áreas para poder realizar nuevos cultivos (Count the Costs, 2012f, p. 3-6)²². La OEA cifra en 2,5 millones de hectáreas de bosque amazónico deforestadas para cultivar coca (OEA, 2013, p. 34). A día de hoy, se ha prohibido el uso de agentes químicos en muchos países, como Perú, Bolivia, Ecuador y Tailandia, pero Colombia continúa haciéndolo (op. cit., p. 4). En este país se fumigaron 2.6 millones de hectáreas entre el año 2000 y 2007, con el resultado que se ampliaron las áreas cultivadas de 12 a 23 departamentos entre 1999 y 2004. Se calcula que para reducir una hectárea es necesario fumigar 22 (op. cit., p. 5). Ello tiene consecuencias devastadoras sobre la biodiversidad de plantas y animales, al margen de los efectos sobre las comunidades. Por otra parte, las relaciones entre los estados periféricos y centrales, el norte y el sur del mundo, vienen marcadas en gran medida por elementos de la guerra contra la droga. Con el pretexto de la droga, se reclama influencia política y militar a cambio de determinadas políticas aduaneras y de ayuda al desarrollo (VVAA, 2000a, p. 429-439; VVAA, 2006).

5. La significación de los efectos de las políticas de drogas: coste y daño social

En nuestra opinión, dada su magnitud y características, los efectos negativos producidos por las políticas de drogas deben dejar de llamarse efectos o costes y pasar a llamarse *daños sociales*. La expresión *coste*, que es la más comúnmente utilizada, remite a una pérdida necesaria en relación con un beneficio. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define *coste* (y costo) como *gasto realizado para la obtención o adquisición de una cosa o servicio*. El Diccionario de Uso del Español de María Moliner, lo hace como *cantidad que se paga o precio a que resulta algo*: “*la ganancia es lo que resulta de restar*

22 El *efecto globo* es un fenómeno que se produce en general cuando la presión policial sobre una determinada actividad ilegal desplaza el problema a otro punto. Sobre ello, puede consultarse Reuter, 2014, p. 33. A este respecto, es especialmente ilustrativo el razonamiento que se expresa en el informe de la Organización de Estados Americanos. Se afirma que la presión de los Estados y las policías tan solo desplaza pero no altera en absoluto el volumen de la producción y el tráfico de drogas. Por el contrario, el desplazamiento de las operaciones de los narcotraficantes de un territorio a otro lo único que producen es un incremento de la violencia en el nuevo espacio para luchar por su control efectivo. En cambio, en el territorio abandonado, se mantienen similares niveles de violencia ya que los grupos locales pasan a otro tipo de criminalidad para continuar con su “*modus vivendi*”, como secuestros, extorsiones y robos. Y pone los ejemplos de Colombia y México y la afectación posterior al Caribe y el Cono Sur (OEA, 2013, p. 50).

del precio de venta el de coste". Por lo tanto, *coste* tiene connotación de mal necesario, de perjuicio finalista, de algo que debe ser asumido por mor de un beneficio final. En cierta manera, es incluso una pérdida *positiva* ya que el coste se considera como el medio necesario para el buen fin que se quiere lograr. Los efectos negativos del prohibicionismo nada tienen que ver con esta noción de *coste*. Primero, porque no ha disminuido el volumen del mercado ni la prevalencia en los consumos. Esto es, no se obtiene beneficio alguno que minimice el valor del perjuicio. Segundo, y mucho más importante, porque los efectos recaen sobre las personas, y su magnitud es enorme. Tercero, porque son efectos negativos que en la mayoría de los casos se pueden evitar.

La expresión de *daño social*, por su parte, pone el acento en la negatividad intrínseca de los efectos negativos de las políticas prohibicionistas, y le da una dimensión más cercana a la ciudadanía. Por lo demás, entronca de manera cristalizadora con dos corrientes de pensamiento de enorme importancia en este campo. Me refiero, obviamente, a las formulaciones en políticas de salud y drogas conocidas como de *reducción del daño*, y a la ya comentada teoría de pensamiento criminológico del *daño social* o *zemiology*. En primer lugar, en relación con la perspectiva criminológica del daño social, su importancia radica en que su objeto de estudio no queda limitado a los perjuicios o violencias que han sido definidos como delitos por parte del Estado, sino que amplía su análisis desde un punto de vista externo al derecho penal y a la criminología positivista (VVAA, 2014). De este modo, acciones del propio Estado, así como conductas no previstas en los códigos penales estatales, como las perpetradas por grandes corporaciones, quedan incluidos como posibles autores de crímenes y productores de daños injustificables.

Desde esta perspectiva, la teoría del daño social debería incluir en su campo de estudio las políticas de drogas del Estado como posibles generadoras de un daño social evitable, y del mismo modo, las evaluaciones sobre políticas de drogas deberían integrar la noción del daño social en sus análisis. Es decir, una vez que los efectos negativos no se consideran ya medio necesario para ningún beneficio, que constatamos su enorme magnitud sobre personas y comunidades, y que son perfectamente evitables, lo siguiente es preguntarse si su causación es o no responsabilidad de alguien. La pregunta entonces es, ¿son fortuitos o bien se puede rastrear la responsabilidad, incluso criminal, en aquellos organismos que pueden evitarlos? Se nos criticará que una política no puede ser constitutiva de infracción penal. Sin embargo, legalizar una fumigación con glifosato en una área donde está asentada una comunidad desde hace miles de años, de modo que todas sus cosechas actuales y futuras resulten contaminadas, ¿no es un grave daño social plenamente encuadrable como un delito? ¿Únicamente porque sea legal, o porque provenga de una decisión del Estado, no es criminal? ¿No implementar un programa de intercambio de jeringuillas en una zona de alta prevalencia de usuarios de drogas por vía parenteral puede considerarse una conducta delictiva? ¿Permitir el asesinato impune de civiles por bandas de narcotraficantes o grupos paramilitares no es un delito, como también lo es la omisión del Estado ante los feminicidios²³? Si está respuesta se aborda desde el *interior* del sistema penal de los Estados la conclusión será igualmente que no puede ser una conducta delictiva. Sin embargo, lo que precisamente propone la perspectiva del *daño social* (en inglés, conocida

23 Sobre los feminicidios y la responsabilidad del Estado por omisión, puede consultarse Jiménez, 2011.

como *social harm*) es ir más allá de esos parámetros y mantener esa correlación del derecho penal entre grave lesión y pena para los daños sociales que no están jurídicamente perseguidos en la actualidad (Ferrajoli, 2014, p. 85).

Esta cuestión nos lleva a la segunda corriente de pensamiento antes aludida que entronca con el concepto del *daño social* provocado por las políticas de drogas. Me refiero a las formulaciones de la *reducción de daños y riesgos relacionados con las drogas*. Como es conocido, esta perspectiva promueve políticas públicas en el campo de las drogodependencias basadas en su eficacia respecto de la protección de la salud. Se denominaron como de reducción del daño y del riesgo para hacer referencia a su objetivo primordial de evitar al máximo los efectos nocivos de las drogas sobre la salud de las personas consumidoras (Grup Igia, 1996; VVAA, 2000a). Su importancia ha sido, y es, fundamental, dado que supo surgir entre las costuras del modelo penal prohibicionista, y conseguir que los Estados dedicaran atención no sólo a intentar acabar con el consumo, sino también a reducir los efectos negativos sobre la salud de ese consumo. De este modo, se desarrollaron programas de intercambio de jeringuillas para reducir la tasa de contagios entre inyectores de droga, se realizó un acercamiento humano a los usuarios más problemáticos a través de unidades sanitarias móviles y agentes de salud, se pusieron en marcha programas sustitutivos de opiáceos, se habilitaron espacios para un consumo de menor riesgo, etc.. Sin duda, las políticas de reducción del daño introdujeron en este campo elementos de la científicidad y racionalidad que habían desaparecido en las épocas más duras del delirio prohibicionista.

Por lo tanto, la expresión *daño* de la reducción del daño converge en el camino con la teoría del daño social aplicado a las políticas de drogas, y permite vislumbrar en qué planos puede situarse la responsabilidad del Estado. En este sentido, ¿si hay políticas que reducen el daño, puede el estado dejar de implementarlas? Y en consecuencia, ¿es una política generadora de daño social el no desarrollar políticas que reducen el daño? Desde nuestra perspectiva, toda política de eficacia contrastada que promueva la salud y la seguridad de las personas debe ser adoptada, y el no hacerlo podría derivar en responsabilidad del Estado. Obviamente los daños son muy diversos, los contextos políticos e históricos más todavía, y el Estado no es un ente único sino que está conformado por diferentes centros de poder que pueden actuar en diferentes direcciones. Sin embargo, son las instituciones políticas las que tienen el deber de garantizar el bienestar de las personas.

En cualquier caso, sean daños que se producen de forma intencionada -por servir a objetivos latentes-²⁴, que intencionadamente se deja que se produzcan, o sean daños ante los que no se hace nada para evitarlos, por simple negligencia o por no darles importancia, la responsabilidad del Estado, en mayor o menor grado, existe. En el primer caso, por perseguir directamente el resultado, sea de forma activa u omisiva. En el segundo caso, por inhibirse en su función de garante del bienestar de la ciudadanía, como por ejemplo, ante los feminicidios en México, el reclutamiento de niños por pandillas en Centroamérica, o por los adulterantes que contienen las papelines que se venden al menudeo en las calles de

24 En relación con los objetivos latentes de las políticas, véase la nota a pie núm. 8 de este texto.

cualquier ciudad. En suma, en el análisis de las políticas de drogas debe introducirse con fuerza el argumento del daño social, resaltar su significación, y situar al Estado en el lugar de responsabilidad que le corresponde ante tanto sufrimiento humano. Al Estado y en su caso a las unidades administrativas inferiores, y también a los organismos internacionales, es decir, a toda estructura política que tenga competencia para definir las políticas que inciden sobre la realidad social del fenómeno de las drogas.

La cuestión de la significación de los daños sociales es muy importante. Repetimos, no solo por su magnitud, sino porque son inútiles, evitables y responsabilidad de alguien. Hoy por hoy, está claro que no tienen tal significación ni para los Estados ni para las organizaciones no gubernamentales. En este contexto debe llamarse la atención sobre el comentario que aparece en el Informe Mundial sobre la Droga de la ONUDD del año 2008. En él se acepta la existencia de importantes efectos negativos de las políticas prohibicionistas, pero se señala que son “*unintended consequences*” (ONUDD, 2008, p. 21). En español esta expresión se ha traducido por la propia ONUDD como *consecuencias imprevistas*. Quizás ha sido un doble acto fallido: el primero, por negar que sean intencionados -“*excusatio non petita, accusatio manifesta*”-; y el segundo, por hablar de daño *imprevisto*. Si es imprevisto, quiere decir que se ha producido tan solo porque no se ha podido prever, y que en el futuro no se producirán por ser ya previsible. No ha sido así. En este comentario del Informe, se mantiene la idea de que son daños no intencionados que se tienen que combatir, es cierto, pero que al fin y al cabo son necesarios. El Informe termina el apartado sosteniendo que, en cualquier caso, y gracias a los esfuerzos prohibicionistas, el mundo no sufre hoy los problemas que sufrió China hace 100 años, sin decir cuales fueron aquellos problemas, si el consumo abusivo de opio o los efectos del imperialismo británico. Ciertamente, si al daño social producido por las políticas de drogas se le da la significación que merece, en cuanto a su magnitud y su evitabilidad, comentarios de este tipo deberían provocar escándalo. Los daños ocasionados por el consumo son en todos los casos muy inferiores a los causados en el intento de prohibir y penar ese consumo. Lo hemos visto de forma muy contundente en la comparación entre muertes por sobredosis y por asesinatos en México. Asimismo, se ha señalado que de acuerdo con la OMS, en el mundo muere por anemia casi el mismo número de personas que mueren por el consumo de drogas. Es evidente que la ONUDD, y la mayoría de gobernantes, así como la propia sociedad civil, no nos tomamos en serio el daño social que causan las políticas de drogas. En este sentido, la importante plataforma de ONGs citada, Count the Costs, debería considerar otorgar a los *costes* expuestos la significación que verdaderamente tienen, en cuanto a su evitabilidad, causalidad y responsabilidad, de modo que no sólo denuncien su existencia, sino que también los vinculen a sus responsables.

6. A modo de conclusión: la regulación, responsabilidad urgente de un Estado social y democrático de derecho

La regulación de todo el ciclo de las drogas prohibidas por parte de los Estados es ya una obligación urgente e irrenunciable. Del mismo modo que la desregulación bancaria y financiera permitió que agentes y corporaciones realizaran sus negocios al margen de normas que controlaran sus actividades provocando el estallido de una crisis económica y social devastadora, la falta de regulación del ciclo productivo de la cocaína, el opio y el cannabis, principalmente, ha provocado que dicha actividad haya quedado en manos del libre mercado, esto es, de organizaciones criminales que no han dudado en aplicar los métodos más agresivos para conseguir el control del mercado, ofertar sus productos de forma discriminada e imponer sus políticas comerciales. Esta inhibición del Estado ha permitido que se genere un ingente daño social. El tráfico de drogas es un comercio más, o se regula o se deja en manos de operadores al margen del control democrático del Estado. Después de más de un siglo de prohibición penal los esfuerzos por controlar la oferta y reducir el consumo de las drogas prohibidas han sido inútiles. La lucha contra el crimen lo único que ha conseguido es aumentar su volumen, variedad y peligrosidad. Es sin duda cierto que no todos los daños denunciados son causados directamente por los Estados y los organismos internacionales, y que en su origen está la actividad de las personas, grupos y corporaciones que se benefician del inmenso lucro que generan las drogas ilegales. Sin embargo, son las estructuras políticas las que tienen la competencia para crear las normas adecuadas y asegurar su aplicación, y por lo tanto son los responsables, en primera y última instancia, de que los daños dejen de producirse, o se reduzcan en lo posible. Esta realidad, que las drogas están aquí, y que van a seguir estando, debería hacer comprender que los usos de drogas deben ser regulados, encauzados socialmente, y no negados y desplazados a la clandestinidad²⁵. El consumo de las sustancias prohibidas más importantes, derivados del opio, la hoja de coca y del cannabis, genera en todo caso menos problemas de los que provoca su prohibición. Los Estados, ante esta evidencia, tienen la responsabilidad de cambiar de estrategia y asumir la regulación de todo el ciclo de la droga. No actuar de este modo conllevará que se sigan produciendo todos los daños sociales apuntados en los anteriores apartados.

Este hecho es ya una evidencia científica incontestable. Y como recoge Manjón-Cabeza, el *argumento de la autoridad*, de acuerdo con el cual una verdad se fundamenta por la *autoridad* de la persona que la enuncia, también se ha resquebrajado en los últimos años y ha cambiado de signo (Manjón-Cabeza, 2012, p. 247). Así, instituciones de alto nivel, como la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, en el año 2009 y la Comisión Global de Drogas, en 2011, elaboraron sendos informes en los que se reclamaba un cambio de política de drogas, y en el caso del segundo, incluso la regulación del cannabis y el estudio de la posible regulación del resto de sustancias prohibidas (Comisión Global de Drogas, 2011). También en Latinoamérica, en el año 2013, la Organización de

25 Podría aplicarse aquí la fábula de Esopo *El viento del Norte y el Sol*. En ella, el Sol y el Viento compiten para ver quién puede arrebatar el abrigo al viajero. El Viento sopla con mucha fuerza para tratar de arrancarle el abrigo, pero el viajero se lo ciñe más a su cuerpo. El Sol, por el contrario, calienta el ambiente y el viajero se quita la prenda. En el caso de la política de drogas, el prohibicionismo pretende acabar con el consumo, y lo hace con la fuerza bruta. Sin duda, la prevención, la información y la responsabilización, esto es, la calidez del Sol, son siempre mucho más efectivos.

Estados Americanos elaboró un estudio, conocido como *Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas* (OEA, 2013), ya citado en este artículo, en el que después de hacer una minuciosa evaluación del resultado de las políticas implementadas hasta la fecha, analizaba las posibles alternativas y planteaba de forma directa los posibles efectos positivos de políticas regulatorias²⁶.

Junto a los anteriores *argumentos de autoridad*, diversas personalidades han mostrado su firme apoyo al fin de la guerra contra las drogas, sumándose unos y otros a las viejas reivindicaciones de grupos de usuarios, movimientos cannábicos y pequeñas ONGs que hasta hace pocos años habían sido tratados de ilusos y utópicos, como la plataforma ENCOD que en 1998 publicó un manifiesto que todavía hoy es referencia²⁷. En el plano legislativo, diversas iniciativas legalizadoras de la marihuana han supuesto un importante avance en el camino hacia el fin del prohibicionismo global. Nos referimos obviamente a la legalización en Uruguay, así como la legalización en Washington y Colorado, en Estados Unidos. La importancia de estas normas, así como las legislaciones de diversos estados que en los últimos años han despenalizado el consumo y la posesión para el consumo, como Portugal, Argentina, Chile, Brasil y República Checa, suponen una enorme presión para la comunidad internacional y en concreto para las agencias de la ONU²⁸.

A pesar de ello, y aunque la *fe prohibicionista* ha dado paso a una consciencia clara de la necesidad de cambiar las políticas actuales, lo cierto es que la mayor parte de las *autoridades* y organismos citados no defienden todavía una propuesta clara de regulación integral de todas las drogas. En relación con el cannabis sí parece haber un consenso creciente. Sin embargo, la mayoría de los daños sociales generados por las políticas de drogas son relacionados con los derivados del opio y de la hoja de coca. Por lo tanto, es necesario, en el momento en que nos encontramos, asumir que, primero, el consumo y la oferta de la sustancia no se detiene ante la extorsión penal; segundo, que el consumo genera

26 Así mismo, el pasado mes de mayo se ha publicado el informe titulado *Ending the War on Drugs*, realizado por el Expert Group on Economics of Drug Policy, del IDEAS Center de la London School of Economics (London School of Economics, 2014), suscrito entre otros, por diversas personalidades políticas y 5 premios Nobel de economía, en el que se señala que continuar con las políticas actuales no puede ya justificarse, y que debe implementarse una política plenamente respetuosa con los derechos humanos, evaluando pormenorizadamente las regulaciones de drogas que se están desarrollando en algunos países para poder sacar conclusiones adecuadas.

27 Entre estas personalidades, la investigadora premio Nobel de Medicina en 2008, la Dra. Françoise Barré Sinoussi, Milton Friedman y Gary Becker, premios Nobel de economía, Jimmy Carter, ex presidente de los Estados Unidos y premio Nobel de la Paz, en 2002, Mario Vargas Llosa y Gabriel García Márquez, premios Nobel de Literatura, el diario *The Economist* (Manjón-Cabeza, 2012, p. 261). Texto íntegro del manifiesto de ENCOD puede consultarse en diversas pág. web o en Romani, 1999, p. 200).

28 Estas instituciones, como señala Manjón-Cabeza, 2012, p. 113), juegan un papel esencial en el inmovilismo de las actuales políticas de drogas. Su máximo representante es el Director Ejecutivo de la ONUDD, el cual sería como el *ministro o zar mundial de las drogas*. Actualmente este cargo lo ocupa Yuri Fedotov, ruso, precisamente del Estado en el que se está registrando un enorme aumento de consumo de drogas por vía intravenosa, que no permite programas sustitutivos de opiáceos y solo tiene 4 puntos de distribución de intercambio de jeringuillas (HRI, 2012, p. 40). Visto lo anterior, no parece fácil que por parte de la ONU se produzcan cambios de relevancia en su posicionamiento, ello a pesar de que hay puestas muchas expectativas en la sesión especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS) prevista para 2016, inicialmente prevista para el año 2019, y que fue adelantada a petición de los presidentes de México, Guatemala, Costa Rica y Colombia.

menos daño que su prohibición; y que la regulación no supone un *laissez faire* sin control alguno (como pretenden algunos partidarios de la legalización, entre ellos Milton Friedman y Thomas Szasz). La postura defendida en este artículo es precisamente la contraria a la mantenida por Szasz en su ya clásico *Nuestro derecho a las drogas. En defensa de un mercado libre*, de 1992 (Szasz, 2011). La regulación debe implicar la intervención del Estado para fijar las condiciones en que se produce, se comercia y se vende, ello en mayor o menor medida dependiendo de la sustancia, como ocurre con el alcohol y el tabaco, o los medicamentos, y ya en algunos Estados con la marihuana.

En conclusión, ante las abrumadoras evidencias sobre el fracaso de las políticas de drogas, en cuanto a sus objetivos manifiestos; el grave daño social que generan; el cambio de signo del argumento de autoridad; y las recientes experiencias regularizadoras, los Estados, y la ONU con sus agencias, no tienen margen ya de maniobra. Sus políticas no pueden seguir siendo evaluadas por sus *intenciones*, sino por sus resultados (Mejía y Restrepo, 32, p. 2014). Ya desde tiempos de Henry de Monfreid, las autoridades que imponían medidas prohibicionistas utilizaban el pretexto de la *humanidad*. Sin embargo, se evidencia hoy más que nunca que esa misma intención debe perseguirse por otro camino, la regulación. Si de las políticas actuales obtienen, a pesar de todo, un beneficio político, deben renunciar a él. La regulación del ciclo integral de las sustancias psicoactivas prohibidas es ya una exigencia irrenunciable cuya omisión podría suponer, ante la existencia de determinados daños sociales, un crimen de Estado.

BIBLIOGRAFÍA

Amnistía Internacional, 2014. Condenas a muerte y ejecuciones en 2013. Amnesty International Publications.

Baratta, Alessandro, 1991. Introducción a una sociología de la droga. Problemas y contradicciones del control penal de las drogodependencias, en *¿Legalizar las drogas? Criterios Técnicos para el Debate*. Editorial Popular, Barcelona.

Comisión Global de Drogas, 2011. [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global Commission Report Spanish.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_Report_Spanish.pdf)

Comisión Latinoamericana de Drogas y Democracia, 2009, http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/livro_espanhol_04.pdf

Count the Costs, 2012a. La Guerra contra las Drogas: Socavando el desarrollo y la seguridad internacional, incrementando el conflicto.

Count the Costs, 2012b. La Guerra contra las Drogas: Socavando los derechos humanos.

Count the Costs, 2012c. La Guerra contra las Drogas: Promoviendo el estigma y la discriminación

- Count the Costs, 2012d. La Guerra contra las Drogas: Amenazando la salud pública, difundiendo enfermedades y causando muerte.
- Count the Costs, 2012e. La Guerra contra las Drogas: Creando delitos, enriqueciendo a criminales.
- Count the Costs, 2012f. La Guerra contra las Drogas: Causando deforestación y contaminación.
- Count the Costs, 2012g. La Guerra contra las Drogas: Desperdiciando miles de millones en la aplicación de la ley antidrogas.
- Count the Costs, 2012h. 50 years of the war o drugs. Fundación Transform Policy. www.countthecosts.org
- Courtwright, David T, 2002. *Las drogas y la formación del mundo moderno. Breve historia de las sustancias psicoactivas*. Editorial Paidós, Barcelona.
- Csete J. Y D. Wolfe, 2007. *Closed to Reason. The International Narcotics Control Board and HIV/AIDs*. Canadian HIV/AIDs Legal Network and International Harm Reduction Development. Programme of Open Society Institute. Toronto/New York. <http://www.aidslaw.ca/publications/interfaces/downloadFile.php?ref=998>
- Guáqueta, Alexandra. 2006. Transformación y efectos de la cooperación antidrogas entre Colombia y Estados Unidos (1970-2000), en *Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina*, p. 107-136. OBREAL. Observatorio Relaciones UE-América Latina. Publicacions i Edicions. Universitat de Barcelona.
- González, Débora, 2013. Research chemicals: nuevos diseños de la conciencia, en *De riesgos y placeres. Manual para entender las drogas*. David Martínez Oro y Joan Pallarés Gómez (eds.). Editorial Milenio. Lleida.
- González Zorrilla, 2000. Marco Legal. En *Contextos, sujetos y drogas: un manual sobre drogodependencias*. Grup Igia. Ajuntament de Barcelona y FAD. Barcelona.
- Grup Igia, 1995. *La reducción de daños relacionados con las drogas*. Grup Igia. Barcelona.
- Davenport-Hines, Richard, 2003. *La búsqueda del olvido. Historia global de las drogas, 1500-2000*. Turner Publicaciones. Madrid.
- European Communities, 2009. *A Report on Global Illicit Drug Markets, 1988-2007*. RAND y Trimbos Institute.
- Escohotado, Antonio, 1989. *Historial General de las Drogas*. Alianza Editorial. Madrid.
- Ferrajoli, Luigi, 2014. Criminología, crímenes globales y derecho penal. El debate epistemológico en la criminología contemporánea, en *Delitos de los Estados, de los Mercados y daño social. Debates en Criminología crítica y Sociología jurídico-penal*. Editorial Anthropos. Barcelona.
- Foucault, Michel, 2000. *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Editorial Siglo XXI. Madrid.

Hillyard, Paddy, y Tombs, Steve, 2013. ¿Más allá de la criminología? *Revista Crítica Penal y Poder*. nº 4, pp. 224. Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos. Universidad de Barcelona.

HRI, 2012a. Harm Reduction Internacional. The Death Penalty for Drug Offences: Global Overview 2012. Tipping The Scales for Abolition.

HRI, 2012b. The Global State of Harm Reduction. Towards an integrated response. HRI, London. www.ihra.net.

HRW, 2010a. Human Rights Watch. Where darkness knows no limits. Incarceration, Ill treatment and forced labour as drug rehabilitation in China.

http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/china0110webwcover_0.pdf

HRW 2010b. Skin on the cable. The illegal arrest, arbitrary detention, and torture of people who use drugs in Cambodia.

<http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/skinOnTheCable.pdf>

HRW, 2012. Torture in the name of treatment. Human Rights abuses in Vietnam, China, Cambodia and Lao PDR.

<http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/HHR%20Drug%20Detention%20Brochure%20LOWRES.pdf>

HRW, 2013. An offer you can't refuse. How US Federal Prosecutors force drug defendants to plead guilty.

http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/us1213_ForUpload_0_0_0.pdf

HRW, 2014a: Informe Mundial 2014. www.hrw.org

HRW, 2014b. Nation Behind Bars. A human rights solution.

http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/2014_US_Nation_Behind_Bars_0.pdf

JIFE, 2012. Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. Informe Anual. ONU.

Jiménez García, Francisco, 2011. La responsabilidad directa por omisión del Estado más allá de la diligencia debida. Reflexión a raíz de los crímenes “feminicidas” de Ciudad Juárez. REDI.

<http://eciencia.urjc.es/bitstream/10115/5852/1/La%20responsabilidad%20directa%20omision%20feminicidio%20Juarez.pdf>

Labrousse, Alain. 2006. La cooperación en materia de drogas entre la Unión Europea y América Latina, en *Narcotráfico. Europa, EEUU, América Latina*. OBREAL. Observatorio Relaciones UE-América Latina. Publicacions i Edicions. Universitat de Barcelona. Barcelona.

London School of Economics, 2014. Ending the War on Drugs. Expert Group on the Economics of Drug Policy. IDEAS Center.

<http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/LSE-IDEAS-DRUGS-REPORT-FINAL-WEB.pdf>

- Manjón-Cabeza Olmeda, Araceli, 2012. *La Solución*. Editorial Random House Mondadori. Debate. Barcelona.
- Mejía, Daniel, y Restrepo, Pascual. Why is strict prohibition collapsing?, en *Ending the War on Drugs*. London School of Economics, 2014. Expert Group on the Economics of Drug Policy. IDEAS Center. <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/LSE-IDEAS-DRUGS-REPORT-FINAL-WEB.pdf>
- Morrison, Wayne, 2012. *Criminología, civilización y nuevo orden mundial*. Editorial Anthropos, Barcelona.
- OEA, 2013. Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, www.oas.org
- OMS, 2013. Organización Mundial de la Salud. Global Burden Disease, 2013, OMS (WHO). http://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/estimates_regional/en/
- ONUDD. 2008. Informe Mundial sobre Drogas. ONU.
- ONUDD, 2010. El consumo de drogas en población privada de libertad y la relación entre droga y delito. ONU.
- ONUDD, 2013. Informe Mundial sobre Drogas. ONU.
- Reuter, Peter, 2014. The mobility of drug trafficking, en *Ending the War on Drugs*. London School of Economics, 2014. Expert Group on the Economics of Drug Policy. IDEAS Center. <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/LSE-IDEAS-DRUGS-REPORT-FINAL-WEB.pdf>
- Revista Crítica Penal y Poder. Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos. Universidad de Barcelona. Núm. 4 y 6.
- Ríos Martín, J.C. y Cabrera Cabrera, P.J. (1998). *Mil voces presas*. Universidad Pontificia de Comillas. Madrid.
- Rivera Beiras, Iñaki (Coord.), 2014. *Delitos de los Estados, de los Mercados y daño social*. Editorial Anthropos. Barcelona.
- Romaní, O. 1999. *Las Drogas, sueños y razones*. Editorial Ariel. Barcelona.
- Romaní, O. 2003. Drogas y gestión del conflicto social en el cambio de siglo: ¿Nuevos sujetos, nuevos espacios de riesgo?" en Da Agra, C., J.L. Domínguez, J.A. García Amado, P. Hebberecht y A. Recasens (eds.) *La seguridad en la sociedad el riesgo. Un debate abierto*. Barcelona, Atelier, Col. Políticas de Seguridad, 2., págs. 227-243. (con Julio Zino y Soledad Terrile).
- Romaní, O. 2005. Globalización, anti-globalización y políticas de reducción de daños y riesgos. En Eguzkilore, *Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, nº 19: 91-103, San Sebastián.
- Roth, Dawn L., 2013. Teoría criminológica y crímenes de Estado: ¿cuán lejos se puede llegar? *Revista Crítica Penal y Poder*. num. 5, pp. 1-24. Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos. Universidad de Barcelona.

- Saviano, Roberto, 2014. *Cero, cero, cero. Cómo la cocaína gobierna el mundo*. Editorial Anagrama. Barcelona.
- Szasz, Thomas, 2001. *Nuestro derecho a las drogas. En defensa de un mercado libre*. Editorial Anagrama. Barcelona.
- VVAA, 2000a. *Contextos, sujetos y drogas: un manual sobre drogodependencias*. Grup IGIA. Ajuntament de Barcelona y FAD. Barcelona, 2000.
- VVAA, 2000b, Proyecto Barañi. <http://web.jet.es/gea21/intro/presenta.htm>
- VVAA, 2001, *Gestionando las Drogas. Conferencia de consenso sobre reducción de daños y relacionados con las drogas: cooperación e interdisciplinariedad*. Grup Igia. Barcelona.
- VVAA, 2006. *Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina*. OBREAL. Observatorio Relaciones UE-América Latina. Publicacions i Edicions. Universitat de Barcelona.
- VVAA, 2014. Más allá de la Criminología. Un debate epistemológico sobre el daño social, los crímenes internacionales y los delitos de los mercados, en *Delitos de los Estados, de los Mercados y daño social. Debates en Criminología crítica y Sociología jurídico-penal*. Editorial Anthropos. Barcelona.
- VVAA, 2012. Estudio Preliminar, en Morrison, Wayne, *Criminología, civilización y nuevo orden mundial*. Anthropos, Barcelona.
- Youngers, Coletta A., 2006. Drogas, narcoterrorismo y relaciones entre EEUU y América Latina, en *Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina*, p. 107-136. OBREAL. Observatorio Relaciones UE-América Latina. Publicacions i Edicions. Universitat de Barcelona.