

La problemática de las drogas mitos y realidades

**Richard Tovar
Cárdenas**
(compilador)

**Colección
Colombiana
de Derecho y
Sociedad**

Universidad
Externado
de Colombia




PROYECTO
ENLACE
COMUNICACION PARA LA SUPERACION
DEL PROBLEMA DE LA DROGA
MINISTERIO DE COMUNICACIONES

1

La cuestión de las drogas es un tema crucial para el mundo en los albores del siglo XXI. La forma como han sido problematizados todos los aspectos que tienen que ver con ellas, los mitos se han construido a su alrededor, los distintos enfoques de análisis y respuestas dadas a sus interrogantes a nivel económico, jurídico, político, sociológico, internacional, militar y policial, psicológico, antropológico y filosófico, exigen ser debelados. Deben convertirse en objeto de conocimiento y debate por todos los actores de la sociedad, pues a todos afectan. Los trabajos de destacados expertos internacionales sobre el tema, como Wanda Capeller (Francia), Oriol Romani (España), José Luis Domínguez (España) y Damián Zaitch (Holanda), junto a una serie de autores colombianos como Alonso Salazar, Fernando Silva, Jorge Iván Bula, Hernando Corral, Leonel Narvaéz y Germán Silva García, han justificado ese propósito. La Universidad Externado de Colombia reúne con el auspicio del Proyecto Enlace del Ministerio de Comunicaciones, una selección de las ponencias presentadas en el Congreso Internacional *La Problemática de las drogas. Mitos y realidades*, celebrado en su casa de estudios en el mes de octubre de 1997.

ISBN 958-616-359-8



9 789586 163590

INDICE

PRESENTACIÓN	
<i>Richard Tovar Cárdenas</i>	5
CAPÍTULO PRIMERO	
EL NUEVO DESORDEN MUNDIAL: NOTAS SOBRE LAS MUTACIONES DEL CRÍMEN Y DEL CONTROL	
<i>Wanda Capeller</i>	15
CAPÍTULO SEGUNDO	
ACCIONES INTERNACIONALES PARA ENFRENTAR EL LAVADO DE ACTIVOS	
<i>Fernando Silva</i>	23
CAPÍTULO TERCERO	
DE LA ÉPIDEMIA A LA GUERRA. VIEJOS Y NUEVOS DESARROLLOS DE LA POLÍTICA DE DROGAS EN HOLANDA	
<i>Damián Zaitch</i>	37
CAPÍTULO CUARTO	
LA PERCEPCIÓN POLÍTICA DE LA CUESTIÓN DROGASEN EUROPA. INTRODUCCIÓN A LOS ELEMENTOS METATEÓRICOS QUE LA DETERMINAN	
<i>José Luis Domínguez</i>	45
CAPÍTULO QUINTO	
DELITO POLÍTICO Y NARCOTRÁFICO	
<i>Germán Silva García</i>	65
CAPÍTULO SEXTO	
LA VIOLENCIA EN COLOMBIA. ¿GUERRILLEROS O NARCOTRAFICANTES?	
<i>Hernando Corral</i>	91

CAPÍTULO SÉPTIMO
EL IMPACTO DEL NARCOTRÁFICO
EN LA VIDA NACIONAL
Alonso Salazar 99

CAPÍTULO OCTAVO
REPERCUSIONES ECONÓMICAS DEL NARCOTRÁFICO
Jorge Iván Bula 123

CAPÍTULO NOVENO
REALIDADES Y MITOS SOBRE EL DESARROLLO ALTERNATIVO
Leonel Narváez Gómez 131

CAPÍTULO DÉCIMO
DE LA MARIHUANA AL EXTASIS: CULTURAS
JUVENILES, DROGAS Y CAMBIO SOCIAL
Oriol Romani 143

CAPÍTULO TERCERO
DE LA EPIDEMIA A LA GUERRA: VIEJOS Y NUEVOS DESARROLLOS
DE LA POLÍTICA DE DROGAS EN HOLANDA

*Damian Zaitch*¹

3.1 La proverbial Tolerancia Holandesa

Cuando se habla de drogas, es común escuchar que Holanda constituye un caso especial en el contexto europeo. No se pueden analizar sus políticas en el ámbito de las drogas, se sostiene con frecuencia, sin entender que ellas son producto y expresión de una supuesta “cultura de la tolerancia” que desde siglos caracteriza a ese país. Algunos ven en esa tolerancia una forma de humanismo extremo, otros la perciben como una indiferencia inmoral frente a anomalías perniciosas, y aún otros la describen como una suerte de ingenuidad sin límites.

Lo cierto es que la tolerancia holandesa es ante todo una forma de control social. No actúa como un fin o un principio en sí mismo, sino más bien como un medio práctico para mantener las cosas lo más tranquilas posible, evitando conflictos, problemas o malestares sociales innecesarios. Este *modus vivendi*, que se nutre históricamente en el humanismo de Erasmo y Spinoza, en la interdependencia económica con otros países en el pluralismo religioso, cultural e ideológico existente en un país tan pequeño, y en la lucha permanente contra el agua, sigue más o menos el siguiente razonamiento: ante “divergencias” que no dañen a terceros, lo mejor es la tolerancia y el llamado moral al autocontrol. Ante conflictos o problemas sociales, lo más útil es el acuerdo y el compromiso. En ambos casos, se piensa, la represión y la intervención desmedida es dañina y genera nuevos y más graves problemas. La tolerancia holandesa supone así una combinación extraña de moralismo pragmático (el ámbito de la moral es privado y cada quien tiene que ejercer el control sobre sí y los demás, tolerando la diferencia para funcionar mejor) y de paternalismo benevolente (si hay que intervenir desde arriba, que sea persuadiendo o “ayudando” a integrar y solucionar conflictos).

No todo es color de rosas con esta tolerancia. Al fin y al cabo, se tolera lo que no se quiere. Además, la integración y armonización de los conflictos tiende a volver inocua cualquier oposición fundamental o confrontación de

¹ Amsterdam School for Social Science Research. Universiteit van Amsterdam.

y adictos extranjeros que buscan allí su oasis. Bajo las banderas del “turismo de drogas” y del papel destacado de Holanda como país de tránsito (y más recientemente como productor de marihuana y *ecstasy*) hacia Europa, la presión extranjera (particularmente europea) durante los años ochenta logró introducir en Holanda nuevas hipótesis represivas que volvieron difícil cualquier enfoque de reducción del daño.

3.3 Europa-Fortaleza y Globalización del Control

El ataque apareció por varios lados. Por un lado, la *war on drugs* americana se hizo visible desde 1982 con una intensificación de las actividades de la DEA en el viejo continente. Para entonces, Europa ya estaba embarcada en el proceso de constituirse como unidad política. En el marco de la unificación europea, que oficialmente consistía en una disolución de fronteras internas y una mayor libertad de movimiento y estadía para sus ciudadanos, rápidamente se puso el acento en determinados “peligros” sociales: migraciones incontroladas, criminalidad itinerante, delincuencia organizada transnacional, etc. Ante este supuesto “déficit securitario”, los gobiernos comunitarios se lanzan a crear una *Europa segura*. Este espacio se cristaliza en los *Acuerdos de Schengen* de 1985 y 1990, que establecen medidas de cooperación judicial y policial sobre las nuevas hipótesis de conflicto interno: tráfico de drogas, migración extranjera y delito organizado. La Convención de Viena de 1988 en materia de drogas avanza en la misma dirección, priorizando la guerra contra el tráfico internacional de drogas. La *Europa-Fortaleza* cierra sus fronteras, conecta computadoras y bases de datos, internacionaliza técnicas, métodos y normas de control penal, y dota a sus policías de nuevos poderes para “enfrentar el problema de la droga”.

De más está decir que esta dinámica global, que domina la escena hasta nuestros días, se tradujo inmediatamente en un endurecimiento de las legislaciones de droga en toda Europa. En todos los países se verificó lo mismo: aumento de penas, nuevos delitos como el de actos preparatorios o pertenencia a organizaciones criminales, nuevas leyes contra el lavado de dinero y ganancias ilegales, expansión de los poderes policiales con técnicas sofisticadas de control e investigación, etc. El problema de la disminución del daño provocado por el consumo quedó prácticamente de lado en las macro políticas nacionales.

3.4 El Enfoque Represivo: Holanda se Europeíza

Es evidente que en este marco, los logros holandeses también se vieron afectados. La tensión entre un enfoque sanitario prioritario y un enfoque represivo secundario se rompe hacia 1985, cuando la política de drogas pasa a enmarcarse dentro de la lucha contra el delito organizado. En ese año, se

introducen en la Ley de Opio los llamados actos preparatorios, que permiten perseguir supuestos delitos de narcotráfico en estadios anteriores a su realización. Con la llegada del demócrata-cristiano Hirsch Ballin al ministerio de justicia en 1989, la retórica de la guerra y la cruzada moral alcanza su apoteosis. En el informe de 1990 Drogas y Molestias, la fiscalía general también enmarca su política en el uso represivo del sistema penal contra el tráfico de drogas y contra “las molestias causadas por los consumidores”³.

El plan anti-mafia de 1992 elaborado por los ministerios de justicia e interior no hace más que profundizar y dar forma a lo ya evidente: el tráfico de drogas es la prioridad y esos ministerios dirigen las acciones. Nuevos cuerpos policiales con más poder y más autonomía, coordinación creciente con policías ex-tranjeras y con Europol, utilización del Sistema Informático Schengen, nuevos métodos de infiltración, de escucha y de observación, algunos secretos y sin cobertura jurídica como la pseudo-venta o entrega controlada, más actos preparatorios, nueva legislación de “extinción del dominio”, uso de arrepentidos para juzgar a grandes traficantes, todo eso en un lapso que va de 1991 a 1994. Por suerte un escándalo de corrupción policial motivó una investigación parlamentaria, unas conclusiones muy críticas y un respiro temporal en dicha guerra, pero la dinámica dominante contrasta de manera notable con aquél período sanitarista de los años setenta. El resultado es claro: de 1976 a 1996 se quintuplicó la población carcelaria holandesa en la lucha contra la droga y los delitos relacionados con ella.

La nueva coalición que gobierna desde 1995, quizá más pragmática y menos moralista que su antecesora, no ha cambiado el rumbo de las cosas. El *ecstasy* se incorporó, no sin debate y fuertes críticas, en la lista de drogas duras. Los nuevos lineamientos de la reciente *Drugsnota*⁴ tampoco son prometedores: acento fuerte en la lucha contra las “molestias”, la criminalidad y el tráfico internacional, mayor presión y control sobre los *coffee-shops* (reducción del número, reducción de 30 a 5 gramos por persona), y expulsión de adictos extranjeros ilegales y “turistas de drogas”.

3.5 La Localización de las Políticas de Drogas: Europa se “Holandiza”

Pero no todas son malas noticias. Por suerte, tanto en Holanda como de manera creciente en el resto de Europa, el poder local de las alcaldías en la implementación de las políticas de drogas es enorme. Y es allí donde un enfoque sanitario basado en la reducción del daño ha subsistido e incluso se ha consolidado. Lejos de las retóricas macro-políticas y los poderes internacionales,

³ Informe *Drogas y Molestias*, Versión revisada, 1993.

⁴ Nota *La Política Holandesa de Drogas: Comunidad y Cambios*, TK. 1994-1995. 24077.

los operadores "en el terreno" (agentes de salud, asistentes sociales, políticos locales, e incluso policías) bien conocen los éxitos del experimento holandés: en 1995, había 1,6 por mil adictos a drogas duras contra un promedio europeo del 2,7 por mil, con niveles bajísimos en menores de 25 años; sólo 2,4 muertos por sobredosis por rincón de habitantes, contra 10 en Francia, 20 en Alemania o 27 en España; sólo un 10% de los pacientes con SIDA son drogadictos intravenosos, contra un promedio europeo del 40%, para dar sólo algunos ejemplos⁵. Estos son los números que salen a relucir cada vez que gobiernos como el francés acusan a Holanda de *narco-estado*. Incluso a nivel estatal, a pesar del avance del enfoque represivo al primer plano, siempre se reconocen los resultados del enfoque sanitario. La política de normalización del *canabis* a través de los *coffee-shops* (política de dos vías) está lejos de verse amenazada, y sin duda la presión sobre ellos es pura demagogia europeísta. Apesar de que el *ecstasy* entró como droga dura, en muchas discotecas de Amsterdam los servicios de salud municipales brindan asesoramiento, control de calidad (por 1.500 pesos) y reparten agua mineral en los baños. Algunas instituciones de ayuda ya trabajan en la calle con adictos al *crack*, siempre con el objetivo de reducir los riesgos y el daño producido. La reciente *Drugsnota*, también propone reiniciar la distribución experimental de heroína (hecha ya en 1983 y suspendida por los vientos represivos). El apoyo para este tipo de enfoque es muy amplio, sobretodo a niveles locales. Entre más cerca se está del problema, más imaginación y sentido común para plantear soluciones.

Pero la descentralización también recorre Europa, y las críticas al modelo holandés no vienen exactamente de las ciudades o las regiones europeas. La Resolución de Francfort, suscrita por una veintena de ciudades en 1990, llama por ejemplo a priorizar el enfoque sanitario sobre el represivo y a aprender de la experiencia holandesa a nivel municipal. Raramente un funcionario u operador social del ámbito de las drogas que visita Holanda vuelve a su ciudad decepcionado. Y es que en realidad, no es muy diferente lo que ciudades de países represivos como Francia o Inglaterra (Lille o Liverpool, por ejemplo) están haciendo con sus consumidores. En la práctica concreta, muchos lugares en Europa han despenalizado *de facto* el consumo de *canabis*. Encuestas parlamentarias o de opinión pública favorables (recientemente en Inglaterra), tribunales con sentencias que abren la vía para una política de tolerancia⁶, o la presión de asociaciones de consumidores cada vez mas fuertes (por ejemplo en Cataluña), parecen indicar una clara dirección. Ciudades como Francfort, Hamburgo, Liverpool o Zurich aplican modelos de distribución experimental de heroína. Algunos *Lander* alemanes como Rheinland-Westfalen, en otra

⁵ Observatorio Europeo de Drogas, Lisboa, 1995.

⁶ Tribunal Constitucional Alemán en Karlsruhe, sentencia del 24 de abril de 1994.

época muy antagónicas, declaran hoy públicamente que en el pasado mal interpretaron la política holandesa de drogas.

Pero todos dicen lo mismo. Las iniciativas locales sanitarias poco pueden hacer mientras se enmarquen en intervenciones nacionales o internacionales de tipo penal y policial. Es muy difícil ayudar a un adicto si el problema de la droga no se normaliza. Estos poderes e iniciativas locales pueden avanzar de manera más audaz, contradiciendo o ignorando los lineamientos nacionales o internacionales de tipo represivo, e ir creando aún mayores consensos alrededor de sus logros específicos. Una política agresiva desde los ministerios de salud, también parece fundamental. Recién entonces podrá pensarse en alguna solución real al problema.

BIBLIOGRAFÍA

- Blom, T. (1997), *Nederlands drugsbeleid: paars onder de Europese wurggreep*, en *Crimineel Jaarboek 1997*, Amsterdam: Coornhert Liga pp. 151-176.
- Blom, T. y J. Blad (1996), *Van drugsbeleid naar drugbeleid. het primaat bij Justitie*, en *Crimineel Jaarboek 1996*, Amsterdam: Coornhert Liga pp. 19-34.
- Blom, T. y H. van Mastrigt (1994), *The Future of the Dutch Model in the Context of the War on Drugs*, en E. Leuw e I. Haen Marshall, *Between Prohibition and Legalization: The Dutch experiment in drug policy*. Amsterdam: Kluger.
- Christie, N. (1993), *Crime Control as Industry; toward gulags Western style?*, London, Routledge.
- Durieux, H. (1993), *Drugsbeleid*, Standpunten van de Coornhert-Liga Nummer 1. Arnsterdam, Coornhert Liga.
- De Kort, M. y D. Korf (1990), *Hollandse prioriteiten. De ontwikkeling van de drugshandel en de opkomst van de narcotica-bestrijding in Nederland*, en *Tijdschrift voor Criminologie*, 1990/1, pp. 13-31.
- Marcuse, H. (1971), *Repressive Tolerance*, en: R. P. Wolff, Barrington Moore jr. y H. Marcuse, *A Critique of Pure Tolerance*. London.
- Melossi, D. (1990), *The Stale of Social Control; a sociological study of concepts of state and social control in the marking of democracy*. Cambridge, Polity Press.
- Van Swaaningen, R. (1997) *Critical Criminology: Vision from Europe*, London, Sage.