

Situaciones actuales y nuevas perspectivas en las políticas de drogas de América Latina

Los casos de Chile, Colombia y Uruguay

Breve retrospectiva sobre las políticas para controlar la provisión y el consumo de drogas en América Latina

Varios hechos señalan que las políticas de drogas en América Latina están haciendo crisis. Primero, en el año 2009 los ex presidentes Cardoso de Brasil, Gaviria de Colombia y Zedillo de México, así como otras personalidades de la región se constituyeron en la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, la cual por medio de su documento “Drogas y Democracia: Hacia un Cambio de Paradigma” declararon a la actual política mundial de drogas fracasada y demandaron la necesidad de reformularla. En el año 2011 a esa postura se plegaron los ex presidentes Fox de México, Lagos de Chile y Carter de los Estados Unidos de América, así como otras personalidades mundiales, para constituirse en la Comisión Global sobre Drogas con el propósito de: “Comenzar con la transformación del régimen mundial de prohibición de drogas. Reemplazar las políticas y las estrategias de drogas orientadas por la ideología y la conveniencia política, por políticas económicas responsables y estrategias basadas en la ciencia, la salud, la seguridad y los derechos humanos”.

En la Sexta Cumbre de las Américas donde se reunieron los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros del Hemisferio que se celebró recientemente, en Cartagena, Colombia los días 14 y 15 de abril de 2012, el tema de las drogas, que no era parte de la agenda a tratar, fue el principal asunto que ocupó el tiempo de los mandatarios, lo cual puso en una situación incómoda al Presidente Obama, la salida fue encargarle a la OEA que preparara un informe sobre el asunto.

Además de lo anterior, durante este año en algunos países de la región han surgido diversas iniciativas tendientes a revisar en la práctica las actuales maneras de tratar tanto la provisión como el consumo de drogas, veamos algunos casos relevantes.

En Argentina tanto el Gobierno, como el Poder Judicial y el Parlamento han tomado diversas iniciativas tendientes a disminuir la extensión del poder penal con la finalidad de ir reduciendo la cantidad de personas que en razón de haber consumido o proveído pequeñas cantidades de drogas son detenidas por la policía, ya que 70% de las causas llevadas por los fiscales lo son por infracciones a la ley de drogas, de las cuales la mitad se archivan y solo el 5% llegan a juicio, donde el 39% lo son por tenencia para el consumo personal.

En Uruguay el Gobierno le propuso al Parlamento un proyecto, de ley que consta de un solo artículo de tres párrafos en el que se señala que "el Estado asumirá el control y la regulación de las actividades de importación, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, comercialización y distribución de marihuana y sus derivados".

Asimismo, la norma establece que: "el Estado ejercerá toda la actividad material que resulte necesaria, previa concomitante o posterior, para las actividades mencionadas", aclara que estas medidas se ejercerán "en el marco de una política de reducción de daños" que alerte sobre "los efectos perjudiciales del consumo de marihuana" para minimizar daños a la población.

Si bien el Gobierno cuenta con una mayoría consistente en el Parlamento, el Frente Amplio de centro izquierda, el debate y aprobación de la ley será arduo y prolongado, ya que existe una gran presión internacional por minimizar sus efectos y un consistente nivel de desaprobación a esta medida entre la opinión pública. Algunos parlamentarios han presentado la propuesta de permitir el auto cultivo de marihuana.

Julio Calzada, Secretario General de la Junta Nacional de Drogas (JND) de Uruguay, señaló que esa ley tiene la novedad de plantear "el control del Estado en toda la cadena de producción de la marihuana". Agregó que una de las consecuencias más importantes de esta iniciativa es que deja "el debate abierto" sobre este asunto "como nunca antes", rompiendo un "tabú que era impensable hace unos años". Si bien algunas voces de la oposición manifiestan sus dudas frente a un monopolio público del "vicio", reconocen el mérito de instalar el debate y buscar nuevas soluciones ante las incongruencias, el consumo no está sancionado pero la provisión sí, y los reiterados fracasos.

En Colombia, ha sido el Alcalde de Bogotá, Gustavo Petro, la segunda autoridad política del país luego del Presidente de la República, representante de una coalición de izquierda, el Polo Democrático, quien al proponer unos centros de consumo controlado de drogas para personas con grave deterioro sanitario y social, abrió el debate nacional e internacional en el país que aparece como el más comprometido en la producción y tráfico de drogas ilícitas en particular de la cocaína. Estos Centros de Atención Médica para Adictos a las Drogas (CAMAD) o "narcosalas" estarían destinados a los 7.000 consumidores de "bazuco" (pasta base de cocaína adulterada) de Bogotá y se ubicarían alrededor de las "ollas", como se conocen en Colombia a las zonas urbanas donde se vende y consume droga. Estos centros serán de dos tipos: los centros de atención móvil en drogadicción donde se prestará atención sanitaria y social, asimismo los centros de consumo controlado donde se atenderá a los consumidores de drogas con médicos, psicólogos, psiquiatras, odontólogos y enfermeras, es decir, donde se suministre medicamentos y un ambiente seguro y controlado para los consumidores.

Si bien, el presidente Juan Manuel Santos, el febrero pasado se mostró partidario de abrir la discusión sobre la efectividad de la lucha contra las drogas, por ahora advirtió: "Estoy abierto a que discutamos nuevas alternativas, pero el cambio no lo podemos hacer solos. Y no tenemos otra alternativa distinta a combatir toda la cadena del narcotráfico". No obstante, el liderazgo duro en contra de esa propuesta está encabezada por el Procurador Alejandro Ordóñez quien ha manifestado que "Soy enemigo de la legalización de la droga. Primero, porque no es cierto que la guerra contra las drogas se haya perdido (...). El negocio no se acaba con la legalización de las drogas. La droga que se legalice, por lo demás, aumentará en calidad y bajará de precio, luego necesariamente aumentará el consumo". Por su parte, el ex Presidente Gaviria manifestó su apoyo a la iniciativa del Alcalde Petro, al declarar: "La regulación de la marihuana es una idea que anda rondando el mundo. En Estados Unidos ya hay muchos estados que la legalizaron para usos medicinales; el general Óscar Naranjo – ex Director General de la Policía Nacional-, al salir de la Policía, advirtió que era hora de hablar de la regulación de la marihuana. Es un debate mundial que busca regular el narcotráfico y la violencia asociada con esto. Después de 40 años de fracasos en la guerra contra esta droga, en Europa sólo hay un país que piensa que el consumo es

un delito, el resto lo asume como un asunto de salud y no criminal. Aunque no son soluciones ideales, por lo menos son más realistas”.

Para concluir esta retrospectiva sobre la situación, sino política al menos, legal sobre la provisión y consumo de drogas en América Latina, veamos la situación en Chile. Los senadores Fulvio Rossi (Partido Socialista) y Ricardo Lagos Weber (Partido por la Democracia) de la Concertación – coalición de centro izquierda hoy en la oposición que gobernó los veinte años posteriores a la Dictadura Militar- han propuesto un proyecto de ley que busca autorizar el auto cultivo de la marihuana.

El proyecto de ley en referencia tiene un artículo único que propone: "Modifíquese el artículo 50 de la Ley 20.000 sobre Tráfico Ilícito de Estupefacientes, agregándose el siguiente inciso final: Sin perjuicio de lo señalado en este artículo estará exento de responsabilidad penal el que cultive en su domicilio especies del género *cannabis sativa* siempre que sea para su consumo personal y/o uso terapéutico. Del mismo modo, estarán exentos de responsabilidad penal quienes porten o transporten con ellos, una cantidad definida de *cannabis sativa*. Un reglamento determinará esa cantidad".

Si bien, la situación preelectoral del país con la incógnita de cómo votaran los jóvenes, que ahora están automáticamente inscritos para hacerlo si lo quieren, antes era obligatorio votar, hizo que los políticos y parlamentarios partidarios y oponentes a aquella propuesta prefiriesen no exponerse al debate sin tener claro si la mayoría de los electores serán jóvenes, presumiblemente partidarios de esta modificación permisiva, o serán mayoritariamente adultos contrarios a tal propuesta. Solo el Senador Orpis (Unión Democrática Independiente, conservador, de Gobierno), conocido como un gran emprendedor en contra del consumo y tráfico de drogas manifestó su abierta oposición. Solamente algunos parlamentarios de oposición manifestaron su tibio respaldo al menos a hacer el debate. Está claro que por lo antes explicado no se quiere instalar el tema en el debate político electoral. Por su parte, el Gobierno por medio de la señora Florenzano que dirige el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA), entidad del Gobierno de Chile responsable de elaborar las políticas de prevención del consumo de drogas y alcohol, así como el vocero del Gobierno expresaron oficialmente su rotundo rechazo a la propuesta, más aún, el Presidente de Piñera al firmar en un evento educativo el proyecto de ley para prevenir el consumo de drogas manifestó su firme oposición a aquella propuesta así: “En estos momentos en que algunos propugnan o promueven la legalización de la droga, yo quiero decir que el Gobierno de Chile tiene el firme compromiso de combatir el consumo de drogas, no solamente en nuestros niños, sino que en toda la población de nuestros compatriotas, con toda la fuerza y todo el rigor que la ley nos permite”. Agregó: "Esto es muy importante y quiero decirlo con todas sus letras: no nos equivoquemos, no nos confundamos. La droga es muerte, es dolor, es sufrimiento, la droga nos roba la libertad de poder actuar como seres humanos, en forma libre y responsable". Concluyó: "La droga atenta contra cosas esenciales, atenta contra el consumidor y especialmente niños. En nuestro país tenemos 534 mil personas que consumen drogas: cocaína, pasta base, marihuana. De ellos, 100 mil son adictos, es decir, que han caído en la dependencia de la droga",

Los principales argumentos para mantener una postura dura frente al asunto de las drogas es tanto la extensión de su consumo entre la población de la región, como la grave habituación, dependencia y adicción a ellas que causa entre las poblaciones que han hecho uso de esas sustancias; veamos entonces cual es la situación de los usos de drogas ilícitas y su abandono comparando dos países de la región, uno productor de drogas ilícitas y el otro consumidor de ellas, Colombia y Chile, de los cuales tenemos información epidemiológica confiable y comparable, para el caso de Uruguay carecemos de información comparable.

El uso de drogas y su abandono: Estudio comparado de Colombia y Chile

Los estudios que se comparan aquí son para el caso de Colombia el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia – 2008 del Ministerio de la Protección Social (MPS) y la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE); para el caso de Chile el Octavo Estudio Nacional de Drogas en Población General de Chile 2008 del Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE), Ministerio del Interior, Gobierno de Chile. Las informaciones son comparables ya que tienen metodologías similares y corresponden al mismo año.

El consumo de drogas

Si hacemos una primera comparación entre Colombia y Chile sobre el consumo de sustancias lícitas como el tabaco y el alcohol, en el caso del tabaco al comparar su uso alguna vez en la vida¹, tenemos que en Chile su población, mayor de 12 y menor de 65 años, tiene algo más de un 50% de curiosidad por él que la población de Colombia; en cuanto al uso presente, en el último año, prevalencia a la cual nos referimos cuando en términos generales hablamos de consumo de alguna sustancia, el de tabaco entre los chilenos es un 120% mayor que el de los colombianos; en el caso del uso actual, la prevalencia mensual, es un 140% mayor en Chile que en Colombia, la prevalencia mensual de consumo indica que quienes lo hacen con esa frecuencia están en una situación de riesgo sanitario y eventualmente social, esto muestra a los chilenos bastante más ansiosos que los colombianos ya que la principal función de utilidad del tabaco es ansiolítica, de calmar la ansiedad.

Cuadro 1. Consumos de drogas

PREVALENCIAS SUSTANCIA	PREVALENCIAS DE VIDA			PREVALENCIAS DE AÑO			PREVALENCIAS DE MES		
	Col	Chi	varia	Col	Chi	varia	Col	Chi	Varia
Lícitas									
Tabaco	44.49	68,7	154,4	21.46	47,3	220,4	17.06	41,2	241,5
Alcohol	86.08	82,0	95,3	61.18	68,5	111,9	34.77	49,8	143,2
Ilícitas									
Marihuana	7.99	26,0	325,4	2.27	6,4	281,9	1.60	3,5	218,8
HCL cocaína	2.48	6,6	266,1	0.72	1,8	250.0	0.43	1,0	232,6
Base cocaína	1.09	3,1	284,4	0.17	0,7	411,8	0.10	0,4	400,0
Heroína	0.19	0,2	105,3	0.02	0,1	500.0	0.02	0,0	-

¹ Da lo mismo que la población en referencia haya usado la sustancia en referencia alguna vez hace muchos años o lo haya hecho el mismo día que fue inquirido por su uso.

Tranquilizantes	1.72	6,5	377,9	0.52	3,1	506,2	0.22	0,8	363,6
Extasis	0.91	0,3	32,9	0.28	0.1	35,7	0.11	0.0	-
Cualquiera ilíc.	9.13	26,80 ²	293,5	2.74	7,00	255,5	1.83	3,93	214,8
Marihuana/ cualquiera	87,51	97,01		82,85	91,43		87,43	89,06	

En el caso del alcohol tenemos que los chilenos tienen una curiosidad por aquel algo menor que los colombianos, en cambio el uso presente es casi un 12% mayor que en Colombia y el consumo de riesgo algo más de un 40% mayor en Chile (ver cuadro # 1).

Al comparar las frecuencias de usos entre las drogas lícitas e ilícitas y entre los dos países en referencia, tenemos que para el uso presente en Colombia el conjunto de quienes usan cualquiera de las drogas consideradas³ es algo menos de 4% del conjunto de los que han usado alcohol en el último año, el Chile esta relación se eleva a algo más del 10%.

Otro dato a considerar como significativo es la participación del consumo de marihuana en relación al conjunto de todas las drogas ilícitas, para el consumo presente el de marihuana en Colombia es algo menor del 83% del conjunto de las ilícitas y en Chile algo más del 91%. Esto deja en claro que cuando se habla del consumo de drogas de lo que se esta hablando es del consumo de marihuana, lo cual acontece de manera similar en todo el planeta.

Sin compararnos la situación entre los dos países, droga por droga, tenemos que el consumo presente de marihuana es en Chile casi el triple de aquel que hay en Colombia, para HCL de cocaína es dos veces y media, para pasta base (*basuco*) más de cuatro veces, para heroína y tranquilizantes el consumo en Chile es cinco veces mayor que en Colombia, en cambio, en Chile la población que usa éxtasis es sólo un tercio de aquella que la usa en Colombia, finalmente para el conjunto de todas las sustancias ilícitas el consumo entre los chilenos es algo más de dos veces y media que entre los colombianos.

El abandono de las drogas

Uno de los datos más significativos, y menos referidos en los estudios, son los abandonos de las sustancias psicoactivas, tanto las lícitas como las ilícitas, ya que esta información sobre las dejaciones de tales sustancias es simétrica con el grado de adherencia que cada una de estas sustancias causa entre sus usuarios, es decir, indica el grado de dependencia y eventualmente de adicción que podría generar entre sus usuarios.

El primer paso metodológico es determinar que parte de quienes usaron alguna sustancia alguna vez en su vida y quienes las usan en el presente, la diferencia nos da aquella parte de los usuarios que han dejado de consumir cada una y el conjunto de cualquiera de ellas, esta es la información sobre la población ex consumidora de esas sustancias. El segundo paso metodológico es establecer que aparte de la población que alguna vez usó alguna droga ha dejado de hacerlo en el último año, esta es la tasa de abandono. Mientras mayor sea esa tasa menor es la capacidad de la sustancia de causar adherencia y, eventualmente, dependencia y adicción. Se debe señalar que ninguna medición de frecuencia de consumo de cualquiera

² Estimación a partir información 2004

³ No es la suma de esos consumos ya que hay muchos casos de policonsumo

sustancia, ni ninguna encuesta aplicada a los usuarios, puede prescribir ni la dependencia ni la adicción a ellas, estas solo pueden ser determinadas mediante una observación clínica personalizada y hecha por una persona habilitada y con competencia para hacerlo.

Cuadro 2. Abandono de drogas

	Ex consumo ⁴		Tasa de abandono ⁵		
SUSTANCIA	Col	Chi	Col	Chi	Varia
Lícitas					
Tabaco	23,0	21,4	51,69	31,15	60,94
Alcohol	24,9	13,5	28,92	16,46	56,92
Ilícitas					
Marihuana	5,72	19,6	71,59	75,38	105,29
HCL cocaína	1,76	4,8	70,96	72,72	102,48
Base cocaína	0,92	2,4	84,40	77,42	91,73
Heroína	0,17	0,1	89,47	50,00	55,88
Tranquilizantes	1,20	3,4	69,77	52,31	74,97
Extasis	0,63	0,2	69,23	66,67	96,30
Cualquiera ilíc.	6,39	19,8	69,99	73,88	105,56

La tasa de abandono para las sustancias lícitas indican que algo más de la mitad de los colombianos que fumaban tabaco han dejado de hacerlo y solo algo menos de un tercio de los chilenos, en el caso del alcohol casi un tercio de los colombianos que bebían han dejado de hacerlo, en cambio sólo uno de cada seis chilenos han seguido esa conducta (ver cuadro # 2). Para el caso del conjunto de las drogas ilícitas casi el 74% de los chilenos las han dejado de usarlas y cerca de un 70% de los colombianos también lo han hecho. Los abandonos por cada droga muestran que algo más del 75% de los chilenos que usaron marihuana la han dejado y casi el 72% de los colombianos también; el 73% de los chilenos y el 72% de los colombianos abandonaron el uso de clorhidrato de cocaína; en cuanto a la base de cocaína el 84% de los colombianos que la usaron alguna vez y el 77% de los chilenos ha dejado de hacerlo. La pasta base o *basuco* es la sustancia más abandonada por sus usuarios, lo cual contradice la afirmación corriente que la señala como la droga que mayor dependencia y adicción genera entre quienes la usan; la información sobre el uso de heroína no es significativa dada la baja cantidad de usuarios que la consumen en ambos países: 0.02% en Colombia y 0,1% en Chile; los tranquilizantes ha sido abandonados por algo más de las mitad de sus usuarios en Chile y por el 70% en Colombia, lo que muestra a estas sustancias con una mayor capacidad de generar adherencia entre sus usuarios que las sustancias ilícitas y que esta situación es más grave entre los chilenos; finalmente, algo menos del 70% han abandonado el consumo de éxtasis en Colombia y el 67% en Chile. Al comparar las situaciones entre Chile y Colombia resulta claro que los consumos de sustancias ilícitas de aquel país son significativamente mayores que los de éste, además, si bien las tasas de abandono aparecen como mayores entre los chilenos que entre los colombianos, debido a que lo son para marihuana y clorhidrato de cocaína, pero, en cambio, entre los chilenos la adherencias son mayores para las drogas de usos más complejos como la base de cocaína, la heroína, los tranquilizantes y el éxtasis.

Todo lo anterior señala que en ambos países es muy poca la población que hace uso de drogas ilícitas en relación al numero de aquellas que hacen uso de drogas lícitas

⁴ Prevalencia de vida - prevalencia anual

⁵ Ex consumo / prevalencia de vida

como el alcohol y el tabaco, entre un 4% a 10% solamente, de ésta la mayor parte hace uso de marihuana, por lo tanto los consumos presentes de las otras sustancias ilícitas son hechos por menos del 1% de las poblaciones de esos países, excepto el consumo de cocaína en Chile que en el último año llegó al 1,8% de la población mayor de 12 y menor de 65 años. Además, queda claro que las sustancias lícitas tienen una evidente mayor adherencia entre sus usuarios que las sustancias ilícitas. La tasa de abandono más alta es la de base de cocaína lo cual indica que la población tiene una significativa capacidad de auto cuidado, este hecho es claramente identificable en Chile, donde en sus series históricas -de 1994 a 2008- muestra una disminución constante del consumo de aquella sustancia a cambio un consumo pequeño pero creciente de clorhidrato de cocaína, en Colombia no hay estudios históricos comparables.

La información comparativa anterior hace evidente que los grupos de personas que están relacionadas con el consumo de drogas ilícitas son alrededor del 1% las poblaciones de esos países, mayor de 12 y menor de 65 años, además que cerca del 90% del consumo de sustancias ilícitas es de marihuana, asimismo, que algo así como las tres cuartas partes de la población que alguna vez ha usado drogas ilícitas ha dejado de hacerlo en el presente.

A diferencia de Uruguay y Argentina donde sus respectivos Gobiernos y Parlamentos ha sido proactivos en encontrar y proponer nuevas maneras de tratar el asunto tanto de la provisión como del consumo de drogas. Los Gobiernos de Chile y Colombia están reaccionando de una manera conservadora y autoritaria frente a las propuestas alternativas a las actuales política y prácticas para la prevención y el control, que ha surgido desde la institución municipal, sectores parlamentarios y de la sociedad civil organizada, como el caso del Alcalde Petro de Bogotá, que ha propuesto salas de atención integral para las personas con graves problemas sanitarios y sociales de consumo, o como el caso de los senadores Rossi y Lagos que han propuesto un proyecto de ley para despenalizar el auto cultivo de marihuana, en Chile donde, como en Uruguay, el consumo privado no es delito ni falta, lo cual ha provocado una respuesta muy dura del Presidente Piñera.

Curiosamente, en Chile la posibilidad de permitir el auto cultivo de marihuana es más un asunto administrativo que legal, ya que los artículos 8 y 9 de la ley de drogas, ley 20.000, le otorgan competencia al Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) para autorizar los cultivos de marihuana⁶, basta que se instruya a esa institución para autorizar tales cultivos a personas mayores de edad, por un tamaño máximo necesario para las necesidades del consumo personal exclusivo y próximo en el tiempo, de acuerdo con las recomendaciones que para tal fin señale el Instituto Nacional de Salud (INS), y con las limitaciones que esos artículos de dicha ley establecen.

Ibán de Rementería
Secretario Ejecutivo
Red Chilena Reducción de Daños

⁶ Dicen estos artículos: “Artículo 8º.- El que, careciendo de la debida autorización, siembre, plante, cultive o coseche especies vegetales del género cannabis u otras productoras de sustancias estupefacientes o sicotrópicas, incurrirá en la pena de presidio menor en su grado máximo a presidio mayor en su grado mínimo y multa de cuarenta a cuatrocientas unidades tributarias mensuales...”

Artículo 9º.- “La autorización a que se refiere el artículo anterior será otorgada por el Servicio Agrícola y Ganadero...”