

➤ Reflexiones sobre un siglo del control internacional de las drogas

William B. McAllister¹

Las primeras restricciones ampliamente aplicables para el control internacional de las drogas fueron negociadas hace 100 años. Una estructura funcional burocrática y de tratados ha estado vigente durante 80 años. La moderna configuración de convenciones, organizaciones internacionales y entidades de vigilancia para el control de las drogas, alcanzó su forma actual hace 40 años. Sobre la base de mi investigación, publicaciones y experiencia en el gobierno, este artículo identifica los factores clave que han contribuido a la creación e implementación del sistema para el control internacional de las drogas en el transcurso de los últimos 100 años, y brinda ciertas observaciones sobre las posibilidades para alterar tal régimen.

LOS APORTES INDIVIDUALES IMPORTAN

Dada su larga historia, es fácil asumir que el “sistema” opera en una trayectoria fija, sin importar quién se encuentre al mando. Burócratas y políticos van y vienen, pero la “maquinaria” parece seguir funcionando con escasa alteración, lo que lleva a muchos a concluir que las oportunidades de cambio o reforma son extremadamente limitadas. Sin embargo, el registro histórico sugiere algo distinto. Los aportes individuales –tanto positivos como negativos– importan más de lo que a menudo podemos apreciar.

Las negociaciones llevadas a cabo entre 1923 y 1925, definieron el papel de la Junta Central Permanente sobre Opio (predecesora de la actual Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes); modificaron las operaciones del Comité Asesor sobre Opio (predecesor de la actual Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas); y, esencialmente, determinaron la manera en que estas entidades serían apoyadas por el secretariado de la Sociedad de Naciones (la estructura burocrática que aporta el esfuerzo cotidiano que pone en funcionamiento el régimen para el control internacional de drogas). Durante esas negociaciones, los funcionarios de los gobiernos trabajaron diligentemente para eludir la autoridad de una persona. La Dama Rachel Crowdy, persona sumamente brillante, independiente y elocuente, estaba a cargo de la sección sobre Opio y Cuestiones Sociales, y era la mujer que ostentaba la más alta jerarquía administrativa en la Sociedad de Naciones. Los representantes de los países no querían que Crowdy acumulase demasiado poder porque temían que tratase de imponer interpretaciones excesivamente estrictas de las nascentes reglas para el régimen de control de las drogas. De esta manera, las personas a cargo de establecer los marcos de las negociaciones, debilitaron las prerrogativas de la Junta y tramaron una estructura burocrática de doble vía, creando lagunas jurisdiccionales y rivalidades administrativas que plagaron la funcionalidad operativa del sistema de control durante seis décadas.

¹ Este documento proviene de la disertación del autor sobre este tema: William B. McAllister, *“A Limited Enterprise: The History of International Efforts to Control Drugs in the Twentieth Century”* [Una Empresa Limitada: La Historia de los Esfuerzos Internacionales para Controlar las Drogas en el Siglo XX] (Disertación para recibir el Doctorado en Filosofía, University of Virginia, 1996); , posteriormente convertida en libro: William B. McAllister, *Drug Diplomacy in the Twentieth Century: An International History* [Diplomacia de las Drogas en el Siglo XX: Una Historia Internacional] (Routledge, 2000). Las apreciaciones contenidas en este ensayo corresponden al autor, y no necesariamente reflejan los puntos de vista del gobierno de los EE.UU., del Departamento de Estado de los EE.UU., o de la actual Administración.

Una lectura cuidadosa de los registros revela también héroes no reconocidos. Durante más de un cuarto de siglo, Helen Howell Moorhead, persona que no ostentaba un cargo oficial dentro del aparato para el control global de drogas, jugó un papel clave en las negociaciones. Ella facilitaba la comunicación entre los distintos grupos, actuaba como intermediaria entre representantes de los gobiernos, proponía opciones de políticas, y servía como canal alternativo de comunicación. A su muerte en 1950, el diálogo se deterioró y los campos opuestos se polarizaron, lo que llevó a negociaciones impredecibles, coaliciones inestables y tratados insostenibles durante la década siguiente.

La ambición individual también ha tenido un profundo impacto sobre la operación y dirección del sistema. Mientras la salud de Moorhead declinaba, Leon Steinig, un administrador que trabajaba en el aparato de las NN.UU. para el control de las drogas, intentó redefinir y expandir el alcance del sistema para el control de drogas, en gran medida con el objetivo de realzar su propia posición al servicio de una misión mayor que esperaba promover – la regulación de materiales fisibles y armas nucleares. Sus maniobras, que en última instancia fracasaron, causaron profundas discrepancias al interior de la comunidad para el control internacional de drogas, degradaron seriamente la capacidad de funcionamiento del secretariado internacional, y dieron como resultado su destitución. Más aún: como secuela de la salida de Steinig, Charles Vaille, representante francés ante la Comisión de Estupefacientes de las NN.UU. durante la década de 1950, tomó las riendas por un período bastante prolongado, lo cual le permitió forzar un tratado draconiano para el control de drogas que no sólo engendró considerable oposición, sino que también causó una reconsideración de las metas primordiales del sistema, incluso entre los partidarios del régimen de control.

Incluso la persona más notable –algunos dirían, tristemente célebre– asociada con la construcción del sistema de control durante el siglo XX, Harry Anslinger, amerita una consideración matizada. En su papel de larga data como Comisionado de la Agencia Federal de Estupefacientes de los EE.UU., y habiéndose desempeñado también como encumbrado representante de este país en reuniones

a nivel internacional, Anslinger ejerció una profunda influencia sobre el diseño y la operación del régimen global. Sin embargo, a menudo se desconoce el hecho de que su principal enfoque consistía primordialmente en proteger su posición a nivel doméstico. Acosado por amenazas casi permanentes referidas a la reorganización o eliminación de su Agencia, Anslinger frecuentemente recurría a procedimientos internacionales como una manera de generar apoyo para sí mismo a nivel doméstico. En ocasiones, ello significaba defender una causa que él sabía no “resultaría convincente” en el escenario internacional. En otras ocasiones, recurría al “efecto demostración”, rehusándose a cooperar (a veces incluso retirándose físicamente de las reuniones), como una representación ante audiencias domésticas. Sin embargo, siempre se aseguraba que sus superiores supiesen sobre las operaciones clandestinas de la Agencia y sobre la cooperación con entidades contrapartes en otros países, incluso cuando dichas actividades comprendían trabajar con potenciales enemigos, incluyendo la Alemania Nazi en fecha tan tardía como 1941. Anslinger fue también lo suficientemente astuto para amasar la mayor provisión de suministros de drogas lícitas jamás reunida a finales de la década de 1930, y para emplear ese alijo para persuadir tanto a aliados como a quienes se mostraban neutrales durante la guerra, así como para defender la centralidad de la Agencia Federal de Narcóticos frente al aparato de seguridad nacional de los EE.UU. surgido a fines de la década de 1940. A menudo, Anslinger ha sido erróneamente identificado como el principal arquitecto de la Convención Única sobre Estupefacientes que marcó un hito en 1961, cuando de hecho él se opuso al tratado e hizo cuanto estuvo a su alcance para impedir su aplicación. La aparente razón citada por él era que el tratado representaba un movimiento retrógrado, que reducía el control en comparación a los dispositivos del Protocolo sobre Opio de 1953. La preocupación primordial de Anslinger, sin embargo, residía en que los términos empleados en la Convención Única podrían ser interpretados como un debilitamiento de su argumento de larga data (el cual nunca fue realmente certero) de que únicamente la continua existencia de la Agencia Federal de Estupefacientes podía satisfacer las obligaciones de los Estados Unidos respecto a los tratados internacionales. La configuración del sistema –incluyendo los aspectos que a un observador ajeno podrían parecerle absurdos

o contraproducentes— es mejor comprendida si uno advierte ciertos rasgos cuyo origen puede ser vinculado a lógicas personales.

Aunque puede argumentarse que todos estos ejemplos representan una “época heroica” de un pasado distante, cuando las personas podían tener un impacto mayor porque las regulaciones internacionales y la burocracia para el control global no se encontraban tan desarrolladas como lo están actualmente, pronto se verá que descubriremos que las personas aún importan muchísimo. En cierta medida, puede ser cierto que la esfera operativa para residueñar las políticas se encuentra un tanto más circunscrita. Ello no obstante, a medida que nos acercamos a la época en que los historiadores pueden tener acceso a los registros de negociaciones de la Convención de 1988 Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (que, junto con la Convención Única de 1961, enmendada en 1972, y la Convención de 1971 sobre Sustancias Psicotrópicas, constituyen los tres pilares del régimen actual para el control global de drogas), considero probable que descubramos que los ímpetus a favor del acuerdo, y la configuración del mismo, le deben mucho a unas pocas personas que ostentaban tanto la visión como la posición dentro del sistema para defender sus preferencias.

Más aún, el evento más importante en este campo (y algo que ciertamente no predije) ha sido la promulgación de la Convención Marco de la OMS sobre Control del Tabaco. Recurriendo a canales no gubernamentales, inter-gubernamentales, y supra-gubernamentales para desarrollar apoyo desde la década de 1970, este acuerdo entró en vigencia menos de dos años después que estuvo listo para ser suscrito, en 2003. El acuerdo representa una alternativa viable al modelo “tradicional” para la creación de tratados, que se enfoca en los Estados como iniciadores de nuevos acuerdos. La Convención Marco parece haber sido creada mediante la generación de apoyo a nivel de base comunitaria para lograr cambios significativos en las políticas de drogas (o, en este caso, la ausencia de políticas) a nivel local, nacional e internacional y que, con un sorprendente grado de éxito, ha desafiado intereses bien establecidos.

El estudio del desarrollo histórico de este enfoque iluminará sin duda los aportes de personas que alguna vez fueron consideradas actores marginales en las altas esferas de poder.

LOS LEGADOS INSTITUCIONALES PERSISTEN

Una vez que se crea una burocracia internacional, como es el caso de las entidades que precedieron a las que hoy se conocen como la Oficina de las Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito, o la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas, éstas no actúan simplemente como conductos neutrales a través de los cuales se transmite la información. Tal como se ha señalado con frecuencia en el pasado, “La postura de una persona depende de dónde está sentada”. Los Secretariados y Oficinas tienen intereses, prefieren ciertas posturas o iniciativas respecto a otras, y ejercen significativa flexibilidad para determinar cómo interpretar e implementar las instrucciones que reciben. Estas instancias pueden actuar como aliados de los reformadores, o como obstáculos para el cambio.

La configuración de las estructuras también importa. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), por ejemplo, actúa esencialmente como una entidad reactiva. Es sólo después que los Estados presentan estimados de necesidades y estadísticas de consumo que la Junta puede determinar si existe un riesgo que haya ocurrido una filtración hacia el tráfico ilícito. No obstante, en ciertos momentos en la historia de las entidades que antecedieron a la Junta (la Junta Central Permanente del Opio, y la Junta Central Permanente de Estupefacientes), se produjeron serias discusiones sobre otorgar a la Junta una autoridad mayor para aprobar (o denegar) por adelantado permisos para realizar importaciones y exportaciones de drogas para uso médico. Uno puede imaginarse cuán diferente sería la operación del régimen para el control internacional de drogas si la Junta tuviese la capacidad para regular la oferta del mercado lícito, controlando esencialmente la producción y la distribución globales de importantes medicinas.

Las burocracias son también difíciles de eliminar. Cuentan con grupos de interés integrados y con presupuestos, y tienen la capacidad de generar apoyo político en caso de que se materialice una amenaza a su existencia. También, como es obvio, las burocracias tienden a hacer aquello para lo cual han sido creadas, y no otra cosa. Por ello, una de las razones por las cuales quienes quieren reformar o liberalizar las políticas sobre drogas terminan frustrados, es porque existen relativamente pocos recursos dedicados a la prevención, intervención y tratamiento. En la época en que tales organizaciones fueron creadas, el énfasis recaía abrumadoramente en el control de la oferta, y de ahí que las agencias existentes y su personal estén diseñados y orientados a cumplir tal fin. Las burocracias pueden ser redirigidas o “reutilizadas”, pero a menudo hacerlo es difícil porque es probable que los órganos existentes adopten nueva terminología sin cambiar el enfoque fundamental de su misión, o porque las organizaciones existentes pueden simplemente añadir una rama para lidiar con una función que anteriormente no formaba parte de su mandato, sin alterar su enfoque general. Tomadas en conjunto, estas estructuras existentes ejercen una influencia significativa sobre la evolución de los eventos, y es importante considerar cómo se formula dicho poder.

EL SISTEMA COMO UN CONSTRUCTO SOCIAL

Documentos fundacionales, tales como tratados y promulgaciones a nivel nacional que crean agencias para el control de las drogas, constituyen constructos sociales que no necesariamente responden al resultado racional de una juiciosa consideración de todos los factores relevantes para arribar a un resultado racional. El despecho individual, las rivalidades y las alianzas forjadas por razones ajenas juegan papeles importantes en la creación de instrumentos para el control internacional de las drogas. Es sabido que los negociadores en el campo de las drogas recurren a sinuosas maniobras parlamentarias para obtener ventajas en medio de las negociaciones. Los acuerdos finales reflejan las disparidades en el poder y favorecen a aquellos participantes que ostentan el capital político para imponer sus preferencias. Una simple lectura de un protocolo internacional o de la declaración fundacional de una agencia nacional, sin

comprender las circunstancias históricas que generaron su configuración, puede llevar a un malentendido sobre lo que una entidad puede hacer o aquello para lo que ha sido diseñada.

Por ejemplo, en las negociaciones que rodearon a la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, las primeras versiones del borrador del tratado contenían dispositivos muy diferentes a los que quedaron encarnados en el acuerdo final. Existían profundos desacuerdos entre quienes querían forjar reglas similares a aquellas aplicadas a las “tradicionales” drogas de abuso (estupefacientes), mientras que otras personas preferían un régimen menos estricto de control. La redacción de la Convención Única también atravesó por dos borradores, dramáticamente diferentes entre sí, antes que el borrador final fuese presentado a la convención en 1961. Nada es fijo de manera permanente: el estado actual del régimen regulatorio siempre puede ser cambiado, y, de hecho, periódicamente lo es – de a pocos. Los cambios más significativos del conjunto general de reglas que gobiernan el sistema son menos frecuentes, pero uno puede estar seguro que la manipulación siempre está al acecho, calladamente, y emergerá si las condiciones parecen propicias. Los tratados también están sujetos a una considerable interpretación. Tan pronto como se secó la tinta con que había sido firmada la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, el Secretariado de las Naciones Unidas lanzó una campaña silenciosa, gradual, consensuada y efectiva para expandir el ámbito del protocolo. Sólo años después, algunas agencias gubernamentales y otras partes interesadas cuestionaron prácticas regulatorias de larga data que, estrictamente hablando, no forman parte del tratado.

La Convención Única de 1961 resultó ser tan problemática de implementar que la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas aprobó la elaboración de un Comentario que explicase e interpretase sus dispositivos. El primer intento, sin embargo, resultó tan insatisfactorio que hubo que preparar un segundo Comentario completamente diferente, que es la versión que hoy en día puede encontrarse en los anaqueles de las bibliotecas. Con el transcurso del tiempo, los observadores –incluso aquellos cuyo trabajo cotidiano gira en torno a la cuestión de drogas— pierden de vista la mayoría de

estos detalles; sin embargo, entender las circunstancias y relaciones que forjaron el sistema es importante para evaluar cómo enmendarlo. Al enfrentarse a la típica justificación para mantener el statu quo de las operaciones —“siempre lo hemos hecho de esta manera”—, puede resultar muy convincente señalar que, aunque en cierto momento pueden existir muy buenas razones para mantener tales prácticas, un cambio en las condiciones amerita nuevos enfoques.

POLÍTICAS BUROCRÁTICAS Y LA AUSENCIA DE ASPECTOS DE LA DEMANDA

El régimen internacional para el control de drogas y, en gran medida, las entidades a cargo de las políticas sobre drogas a nivel nacional, no se enfocan necesariamente en ayudar a las personas que actualmente abusan de las drogas, ni en prevenir nuevos casos de dependencia de estas sustancias. Cuando uno analiza cuidadosamente los discursos que rodean la formación e implementación del sistema durante los últimos cien años, resulta verdaderamente extraordinaria la insistencia con la cual los diplomáticos de las drogas se refieren a todos los temas excepto al fenómeno del abuso de drogas. Durante la década de 1920, las autoridades médicas asociadas con el Comité de Salud de la Sociedad de Naciones (predecesor de la actual Organización Mundial de la Salud) propusieron la perfectamente sensata sugerencia de que sería una buena idea formular cierto tipo de definición comúnmente aceptada sobre el abuso de drogas. En principio, nadie objetó la propuesta, pero muy pronto los representantes políticos que ocupaban el Comité de Asesoría sobre Opio de la Sociedad de Naciones (predecesor de la actual Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas) y los representantes de la industria farmacéutica que frecuentaban las reuniones, rehuyeron dicha pregunta en favor de interpretaciones del problema, enfocadas en el tonelaje bruto de opiáceos que se traficaban en todo el mundo. La definición del concepto “droga” en sí, fue reducida a una simple enumeración de las drogas a ser controladas en cada tratado. Tomó muchas décadas, en realidad, hasta fines de la década de 1960, para que las autoridades emprendieran intentos más sofisticados de definir conceptos básicos tales como “drogas” y “abuso”.

Tal brecha no existía porque los primeros funcionarios encargados del control de las drogas fueran incompetentes, sino más bien porque el sistema regulatorio fue rápidamente dominado por personas preocupadas por temas tales como la promoción de las ventas de lo que ahora conocemos como la industria de las drogas “éticas”, la eliminación del mercado lícito de la competencia representada por fabricantes que producían de maneras ilícitas, la disposición de excepciones para mantener reservas de drogas con fines militares, la promoción de la investigación y el desarrollo, la consideración hacia sensibilidades religiosas, las provisiones respecto a la situación de regiones subdesarrolladas en el mundo que quedarían absolutamente sin medicinas si no pudieran recurrir a drogas consideradas inapropiadas en un entorno occidental, e intentos por evitar interferir con el envío de remesas imperiales procedentes de aquellas colonias que mantenían monopolios del opio controlados por el Estado. Aunque estos intereses cambiaron en cierta medida con el transcurso del tiempo, de nuevo, fue sólo con el advenimiento de la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 que un tratado internacional específicamente obligó a los Estados a tomar medidas para prevenir que el abuso ocurra en primera instancia.

Desde luego, todo el sistema está construido alrededor del concepto de control de la oferta, y no —esto debe enfatizarse— del comúnmente utilizado término “prohibición”. Ninguna droga se encuentra proscrita en términos absolutos por los tratados internacionales (aunque la Lista IV de la Convención Única enumera una lista corta de sustancias que los gobiernos tienen la opción de prohibir); las Listas para Control toman en cuenta el hecho de que aún las sustancias altamente reguladas como la cocaína y el LSD conservan cierta utilidad médica o valor para la investigación. Lo que a menudo no se comprende acerca del régimen internacional es que sus gestores primigenios estaban interesados en lograr un equilibrio. Ellos no querían limitar las provisiones de medicinas necesarias hasta un punto que elevara el precio, especialmente debido a que las reglas se solidificaron justo en el momento en que el mundo sucumbía en la Gran Depresión, y las ventas farmacéuticas representaban uno de los pocos puntos potenciales rescatables en la economía global.

Una elucidación rudimentaria sobre economía ilumina el punto clave: si el sistema de control estuviera tan finamente regulado que el último pedido de medicinas lícitas en un año dado fuera atendido vaciando la última ampolla del último anaquel del único proveedor que mantiene un saldo de mercancía, entonces el precio se elevaría a niveles impagables. De esta manera, se presenta en el sistema un dilema: la meta es fabricar suficientes sustancias útiles para surtir las necesidades médicas a un precio razonable, al mismo tiempo que se previene que el exceso de productos —necesario para mantener los precios bajos— se desvíen hacia el tráfico ilícito. En realidad, esa parte del sistema ha funcionado bastante bien. Existe escasa desviación de los canales lícitos hacia el tráfico ilícito; muchos hacen actualmente campañas para que existan menos restricciones respecto a las opciones para el manejo del dolor para los pacientes, pero el costo de los analgésicos no es en sí un factor significativo en el debate. En resumen, es precisamente debido a que el diseño original del sistema se orientaba tanto a lograr un acceso efectivo en términos de costo, como a limitar la oferta ilícita, que los temas del lado de la demanda fueron desplazados a un segundo plano, esperando reducir el asunto a un “simple” problema policial.

EL PAPEL DE LOS GUARDIANES INSTITUCIONALES

De manera que gran parte de lo relacionado al control internacional de drogas tiene que ver con el papel de guardián. ¿Quién decide qué se califica como una droga, y qué nivel de control es apropiado para una sustancia dada? ¿Cómo pueden cambiarse esas decisiones? ¿Qué actores dentro del sistema tienen intereses arraigados por mantener el statu quo que los impulsen a bloquear las reformas, y cuáles tienen tanto la capacidad como la voluntad para abogar por una revisión? Aunque una comprensión de la historia de la construcción del sistema puede brindar respuestas a estas preguntas, el tema primordial consiste en comprender que dichos “puntos de presión” existen. Aquellos que quieran engendrar el cambio harían bien en considerar cuidadosamente dónde dirigir sus esfuerzos. En décadas recientes, la explosión de organizaciones no-gubernamentales internacionales, una apertura general de los temas de relaciones exteriores más allá de lo que podría calificarse como

la tradicional “cartera de relaciones exteriores”, y la facilidad con la cual puede usarse el internet para generar publicidad para una causa, han multiplicado en su conjunto los puntos de ingreso que los aspirantes a reformadores podrían utilizar.

Para muchos temas que combinan factores sociales, económicos, médicos, éticos y de otro tipo en una matriz compleja, la reforma ha sido históricamente engendrada cuando quienes abogan por el cambio conquistan un espacio de superioridad moral. En el caso de la cuestión de la droga, es importante tomar en cuenta las condiciones existentes en la época en que el régimen fue creado. En ese momento, las preocupaciones primordiales eran una rampante epidemia de abuso de drogas que parecía contribuir significativamente al colapso del Imperio Chino; el temor al “contagio” (que el abuso de drogas se pudiera difundir a otros países e ingresar a la sociedad dominante); y el hecho de que varios poderes coloniales importantes suministrasen opiáceos a sus sujetos más paupérrimos, mediante la operación de monopolios controlados por el Estado que añadían ingresos a las arcas imperiales. En vista de un escenario tan desagradable, los reformadores atacaron los monopolios del opio, calificándolos como inmorales y contraproducentes, colocaron a China como una víctima que merecía ser ayudada, y lanzaron advertencias contra los peligros morales y prácticos de un abuso de drogas en expansión.

Muchos Estados se opusieron a la reforma, presentando argumentos que siguen sonando familiares actualmente: si nos desvinculamos del tráfico algún competidor (quizá menos escrupuloso) simplemente tomará el control y cosechará las ganancias; las personas siempre adquirirán sustancias ilícitas si las desean, de modo que es mejor mantener el tráfico dentro del margen legal con el fin de regularlo; contener el tráfico reducirá los ingresos por impuestos, lo cual requerirá buscar recaudarlos de otras fuentes; debe permitirse a las fuerzas de la libre empresa y del mercado operar sin restricciones indebidas. Sin embargo, hacia 1912, los argumentos de los reformadores habían tomado la iniciativa sobre aquellos en favor del statu quo. Se produjo una prolongada resistencia, pero en retrospectiva resulta claro que el movimiento de reforma eventualmente

derrocaría al antiguo sistema, en gran parte debido a su posición retórica superior en la esfera pública. Hoy, estamos viendo prácticamente el mismo fenómeno. Al mismo tiempo que quienes desean instituir nuevos tipos de reforma defienden sus argumentos, resaltan el daño que la “guerra contra las drogas” ocasiona al medio ambiente, señalan los abusos a los derechos humanos, enfatizan las ventajas de estrategias para la reducción de daños, y citan la importancia del manejo del dolor y otras consideraciones que el sistema actual no privilegia. Si podemos recurrir a los registros históricos como indicadores válidos, es probable que dicha estrategia, con el transcurso del tiempo, altere o quizá hasta revoque los valores que afianzan el régimen actual.

CONCLUSIÓN

¿Qué lecciones podemos extraer de esta historia? Una observación posible es que, con raras excepciones, los problemas no pueden resolverse sino únicamente manejarse. Existe, sin embargo, una considerable diferencia entre manejar problemas bien y manejarlos mal. En la esfera de las políticas del Gran Poder, ésa es la diferencia entre la guerra y la paz. En el campo de las políticas sobre drogas, uno puede imaginar resultados bastante mejores que aquellos que actualmente existen, si bien ello no constituye necesariamente una solución perfecta. Siempre existirá una tensión dramática entre los polos de una prohibición completa y un acceso totalmente irrestricto (ninguno de los cuales existe en el mundo real, en cualquier caso), provocando que los guardianes se inclinen en una dirección o en la otra. E incluso cuando uno resuelve un significativo problema internacional o nacional, es parte de la naturaleza humana no darse cuenta.

Por ejemplo, a fines de 1972, tras ardúas negociaciones, las autoridades estadounidenses concluyeron con éxito las conversaciones con el gobierno cubano que pusieron fin al prolongado asunto del secuestro de aviones estadounidenses de pasajeros. Para inicios de 1973, el número de incidentes disminuyó abruptamente, y los funcionarios del Departamento de Estado estaban, justificadamente, orgullosos del éxito logrado. Pero registros de los archivos del caso indican que los funcionarios no se sintieron apreciados,

porque nadie realmente se dio cuenta de lo ocurrido. Cuando el problema desapareció, los gestores de políticas y los medios de comunicación trasladaron su atención al siguiente tema candente. De modo que, incluso en las mejores circunstancias (y no se trata de desalentar a nadie, sino simplemente de ser realistas), no se puede esperar necesariamente recibir mucho crédito por un trabajo bien hecho.

De modo que, ¿cómo se podría definir el éxito en el complicado mundo de las políticas sobre drogas? Una opción digna de considerar es la de establecer metas realistas de consumo y abuso, y luego ajustar las políticas para mantenerlas. Imagínese, por ejemplo, que un país en particular sufre de una tasa de adicción a la heroína del 10 por ciento de su población. Una meta podría ser la de reducir tal cifra a, digamos, 5 por ciento. Podrían implementarse programas para alcanzar el porcentaje objetivo, y luego para mantener el porcentaje “base” de modo que éste no se eleve. Adicionalmente, una vez que se ha alcanzado el porcentaje objetivo, se redirigiría parte del financiamiento a lidiar con los inevitables problemas creados por los adictos que permanecen como tales. De la misma forma, podrían establecerse porcentajes “base” similares para otras drogas. Este escenario asume que existe una tasa mínima irreductible de consumo/abuso para cualquier droga determinada en cualquier sociedad dada, absteniéndose de adoptar el parámetro de “tolerancia cero”, no necesariamente porque éste no sea encomiable sino porque no es realista según todos los estándares históricos del comportamiento humano.

Otros criterios –por ejemplo, estadísticas para la reducción de daños, estándares de derechos humanos, mejoras en el medio ambiente y prevención de la delincuencia– podrían ser tomados en cuenta para hacer los cálculos. Este enfoque me parece técnicamente alcanzable. Tenemos la capacidad de medir criterios clave con suficiente precisión, especialmente en relación a tendencias de mediano y largo plazos, y para emitir juicios sobre el avance en relación a una meta. Esta estrategia también me parece ser burocráticamente factible. Las agencias del gobierno que saben lo que deben alcanzar, utilizando efectos medibles (la expresión en boga

actualmente al otro lado del Atlántico es “mediciones”) pueden producir resultados bastante satisfactorios. Esta idea debe ser incluso políticamente factible, al menos potencialmente, si se prepara el terreno de manera suficiente para persuadir a los actores clave involucrados a considerar un cambio significativo en las metas y la operación del sistema. No puedo pretender que esta sugerencia no acarree sus propios problemas, pero me parece que al menos posee la virtud de impulsar el tema fuera del infértil terreno de los absolutos, sean éstos las utopías libres de drogas o los nirvanas libertarios.

Para terminar, y nuevamente a riesgo de señalar lo obvio, debe recordarse que Roma no se construyó en un día. Tomó mucho tiempo desarrollar el régimen actual para el control internacional de drogas, y caminos alternativos que hubieran producido algo diferente al sistema actual constituyeron posibilidades reales en diversas coyunturas en el pasado. Nada está fijo de manera permanente, pero tampoco es probable que una reconfiguración significativa se logre en el corto plazo. Al igual que muchos otros temas que aluden a múltiples facetas de la experiencia humana, una combinación de educación, incidencia y la cualidad bíblica de la “paciencia ante la adversidad”, son los elementos que tienen más probabilidades para lograr el cambio al cabo del tiempo. ■