

Ética, política pública y drogas

(Notas y reflexiones)

Rubén Aguilar Valenzuela

A continuación se ofrece un análisis y una reflexión de cómo ha fracasado la política pública prohibicionista y punitiva en contra de la producción y consumo de las drogas. A pesar de la contundencia de la evidencia, los gobiernos, en un claro error técnico-administrativo, pero sobre todo ético, continúan en la implementación de esta política que tanto daño hace a la sociedad. Con la actual estrategia los problemas no se resuelven sino que se agravan.

En el texto se expone de manera sintética qué son las políticas públicas, qué es la ética pública y cuál es la relación que existe entre las dos. La idea central es que insistir en la estrategia prohibicionista y punitiva, después de su fracaso probado implica irresponsabilidad y falta de ética del gobierno. Se dan las razones que fundamentan esta posición.

Se ofrece también la visión de la Comisión Global de Políticas de Drogas, integrada por quienes fueron gobernante, de empresarios y de personalidades del mundo de las artes y la cultura. Ellos insisten que el paradigma que se implementa desde hace 50 años fracasa y que se requiere avanzar en otra dirección comenzando con la legalización de la marihuana. Aseguran que éste es el camino de solución a los problemas de salud pública, de la acción del crimen organizado y la violencia.

La relación entre ética y política pública

La política pública, entendida como la acción razonada y planeada que realizan las autoridades para hacer frente a sus responsabilidades de gobierno, para promover el desarrollo de la comunidad y resolver los problemas de la sociedad, está

sujeta, se norma, por la ética pública, que es la ética general aplicada al comportamiento de quien se hace cargo de la política pública. Hay una relación directa entre política pública y ética pública. Son dos caras de una misma realidad.¹

Resulta claro que el objetivo central de la política pública es el desarrollo de la comunidad o la construcción del bien común. Y lo es también que las políticas públicas deben siempre beneficiar a los integrantes de la comunidad. Así, si esto no se cumple, esas políticas públicas no tiene sentido. La ética a nivel general se concibe como lo bueno o valioso, lo que debe de hacerse, para vivir correctamente y ser feliz. Lo mismo vale para la ética pública. La acción del gobierno y sus políticas públicas deben normarse por la ética y no por el pragmatismo relativista.

La ética se sustenta en cuatro principios básicos: 1) Autonomía; 2) Beneficencia; 3) No maleficencia; 4) Igualdad. La Autonomía es la facultad de la persona de decidir por sí mismo acerca de su desarrollo, respetando sus creencias y convicciones, para elegir; 2) Beneficencia es hacer el bien a la persona a través del empleo de las posibilidades de la ciencia y la tecnología; 3) No maleficencia es el actuar teniendo en cuenta evitar daños, perjuicios y males de cualquier naturaleza; y 4) Igualdad es la imparcialidad en el otorgamiento de recursos, bienes y servicios, sin que medie ningún tipo de discriminación. Estos principios valen para la ética personal, pero también para la pública.

En todo momento, hay que relacionar, compaginar dirían algunos, la ética y las políticas públicas. Van junto con pegado. Esta relación se debe garantizar en todas las fases del proceso de las políticas públicas: 1) Definición del problema; 2) Diagnóstico del problema; 3) Formulación de las

¹ La bibliografía que se utiliza en éste texto son notas personales, artículos que he publicado en los últimos siete años en periódicos y revistas. Hay también ideas que se encuentran en dos libros realizados en junto con Jorge G Castañeda: *Los saldos del narco: el fracaso de una guerra* (Punto de lectura, 2012) y *El narco la guerra fallida* (Punto de lectura, 2009).

alternativas de solución al problema; 4) Elección de una alternativa al problema; 5) Implantación de la alternativa seleccionada; 5) Seguimiento de la alternativa; 6) Evaluación de los resultados obtenidos.

Subrayo que la evaluación, la última etapa del proceso de las políticas públicas, debe responder a por lo menos a cuatro preguntas fundamentales: 1) ¿Tenemos elementos, para decir que la política ha sido ética?; 2) ¿Tenemos elementos para asegurar que se han alcanzado los propósitos que se pretendía obtener?; 3) ¿Cuáles son los criterios para juzgar los resultados positivos o negativos de la política?; 4) ¿Debemos, en relación a los resultados, continuar o desechar esa política? La respuesta a las cuatro preguntas exige de la ética.

Entre los especialistas se enlistan diversos errores, para señalar por qué fracasan las políticas públicas. La ineficiencia, el mal uso de los recursos, es uno de los más recurrentes y extensos. Para el caso de esta exposición quiero subrayar, de manera especial, el incumplimiento de los objetivos, para los que fue diseñada la política. Si los objetivos no se cumplen seguir implementando esa política no es sólo un error técnico-administrativo, que tiene grandes costos, sino sobre todo de carácter ético. Si el problema no se resuelve, se agrava y se impide el desarrollo de la comunidad, la autoridad nacional e internacional, está obligada a cambiarla.

El resultado de la política pública prohibicionista y punitiva

La tesis central de la propuesta prohibicionista y punitiva es que a partir de prohibir-perseguir la producción y consumo de las drogas el precio de las mismas sube, se reduce el consumo y la producción. Y que en virtud de los mismo disminuyen o desaparecen los efectos colaterales, como la violencia. En los cincuenta años de aplicación de esta política pública de carácter mundial nada de lo que sostiene éste

paradigma se ha hecho realidad: los precios no suben, el consumo aumenta y también la producción. Lo más grave, la violencia se incrementa de manera exponencial.

Los gobiernos y los organismos multilaterales siguen, a pesar de la evidencia, con la política pública de la prohibición y la persecución, que implica el encarcelamiento de decenas, a veces cientos de miles, de personas por delitos menores. No eran criminales, pero con el aprendizaje recibido en las cárceles y las relaciones que establecen en ellas, una gran parte termina por serlo. En todos los países la aplicación del paradigma ha producido resultados que resultan más negativos, para la sociedad y sus ciudadanos de lo que se pretende resolver. A pesar de eso, los gobiernos, entre ellos el de México, siguen implementando esta política.

Así, los gobiernos violan los supuestos básicos de la evaluación de la política pública, todos relacionados con la ética, sobre todo el que exige la necesidad de cambiar, de optar por otro camino, si la política elegida produce, de manera sistemática, resultados que son contrarios a lo que se proponía. A esto hay que añadir que si el resultado de la política es negativo, incluso perverso, se violentan dos de los principios fundamentales de la ética: el de beneficencia y el de la no maleficencia, a los que ya se ha hecho referencia.

El último documento la Comisión Global de Políticas de Drogas asegura, con sólida documentación, que después de 50 años de aplicación de la Convención Única de Estupefacientes de la ONU, a partir de 1961, y 40 años de que el presidente Nixon declarara la "guerra" global al narcotráfico, esta política ha fracasado. Lo que se obtiene tras la aplicación de la Convención, prueba el texto, como también lo señalan otras investigaciones, es que se expande "dramáticamente" el mercado global de las drogas y crece la capacidad operativa del crimen organizado.

Esta estrategia conlleva “el riesgo de que las agencias de Estado y los cárteles quedan atrapados en una especie de ‘carrera armamentista’, donde los esfuerzos del gobierno llevan a un aumento en la fuerza y violencia empleadas por los traficantes (...) desafortunadamente, eso parece ser lo que estamos presenciando en México y en muchas otras partes del mundo”. El informe establece, es enfático en la afirmación, que toda la experiencia acumulada señala con claridad que la violencia generada por el narco no disminuye con el enfoque punitivo a cargo de las fuerzas del orden público. El caso de México, junto a otros, se ofrece como ejemplo.

El texto sostiene que la “guerra” contra el narcotráfico en el actual paradigma nunca será ganada e insisten en que ha llegado el momento de abandonar la actual estrategia, para sustituirla por la de salud pública y avanzar en la legalización-regulación del consumo, para el caso concreto, de la marihuana. El punto central del nuevo enfoque se propone reducir la demanda del consumo por la vía de la prevención y la educación.

A pesar del peso de la evidencia, la mayoría de los gobiernos van en sentido contrario de lo propuesto y asumen la postura de que “el sistema internacional de control de drogas es inmutable y que cualquier enmienda, por razonable o pequeña que éste sea, es una amenaza a la totalidad del sistema”. La Comisión califica de “mirada estrecha” esta visión. Y añade, a través del expresidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, uno de los que firman el documento, que “ha llegado el momento de rendirse a la evidencia” del fracaso de la estrategia prohibicionista y punitiva.

En noviembre de 2015, la que fuera presidenta de Suiza, Ruth Dreifuss, y de Colombia, César Gaviria, también integrantes de la Comisión participaron, meses atrás, en el seminario *Asumiendo el control: Caminos hacia política de drogas más eficaces* organizado por el Senado mexicano. Su intervención

da idea de la valoración que en el mundo se hace del resultado de la estrategia prohibicionista y punitiva y cómo se ve a México en el marco de la misma. Dreifuss sostiene que con la actual política los gobierno del mundo "hemos abandonado en manos criminales un mercado de 300 mil millones de dólares. Hay que acabar con la prohibición, el Estado debe regular el mercado de la droga".

En su versión las soluciones parciales como la lucha contra el crimen organizado, el lavado de dinero, el combate a la corrupción, las políticas de salud para reducir los daños y el que se permita que particulares cultiven sustancias para uso personal no van a resolver realmente el problema de las drogas. En el mejor de los casos, si se es exitoso, lo palian, pero no acaban con él.

Gaviria sostiene que en "los países que han tenido guerra son naciones mucho más endurecidas al cambio de política. En mi país es igual, la palabra legalización genera mucho rechazo. Pero también sabemos que sin nosotros no cambiamos y México no cambia, Estados Unidos se va a tomar quién sabe cuántos años más cambiando, o sea que vamos a seguir poniendo miles y miles de muertos para que Estados Unidos cambie una política que ya reconoce como fallida".

Y añade que "el fracaso de las políticas de Estados Unidos es porque los controles fracasaron, le gente está optando por la legalización porque sabe que la prohibición falló. No hay que simplemente pensar en que la gente consuma drogas sin límites, lo que hay que pensar es que el Estado asuma la responsabilidad de regular los consumos de drogas con todas las exigencias que quiera hacer, pero regularlos y tomar el control de los mercados".

Gaviria piensa, coincido con él, que México, en independencia de Estados Unidos, debe de cambiar el paradigma y Dreifuss agrega que el país "tiene lo oportunidad de cambiar de ruta, de buscar nuevos enfoques y de ser innovador en sus políticas

de drogas". Los dos sostienen, coincido con ellos, que México tiene toda la autoridad moral, se la da los miles de muertos, para en la próxima Asamblea General de Naciones Unidas, en abril de 2016, asumir un papel de liderazgo en búsqueda de un nuevo paradigma ante la evidencia de que el actual ya fracasó.

El camino a seguir

Las ventajas de cambiar el paradigma prohibicionista y punitivo, que ya fracasó, por uno que, en el marco de una nueva política pública que tome en cuenta la ética, legalice-regule la producción, venta y consumo de las drogas son muchos, para el caso de México y el mundo. Gary S. Becker, Premio Nobel de Economía 1992, sostiene, como lo hacen otros premios Nobel y especialistas, que "la completa legalización en ambos lados del mercado (vendedor-comprador) bajaría el precio de las drogas, reduciría el papel de los delincuentes en la producción y venta de las drogas, mejoraría la calidad de vida de muchos barrios marginales, incentivaría a más estudiantes de minorías étnicas en Estados Unidos a terminar su educación secundaria y aliviaría sustancialmente los problemas en México y otros países involucrados en el suministro de drogas".

En la actualidad el valor global del mercado de las drogas ilícitas ronda en los 322 mil millones de dólares y de ellos corresponden 140,000 a la marihuana, 70,000 a la cocaína, 65,000 a los opiáceos y 44,000 a las metanfetaminas. De esas cantidades el 76% de los recursos generados por esa actividad ilegal se queda en los países consumidores y sólo el 24% en los productores y de paso.

La marihuana, como se puede ver, representa un poco menos de la mitad del negocio de las drogas ilegales en todo el mundo. México no es la excepción. La legalización-regulación de la marihuana tiene, de entrada, las siguientes ventajas:

- Al narco se le cortan los ingresos exorbitantes que ofrece la ilegalidad, se transparenta esa actividad económica y el gobierno se hace de recursos fiscales.
- Disminuye el poder de los narcotraficantes y la violencia.
- Disminuyen los costos sociales colaterales como la prostitución, el robo y la extorsión.
- Se reduce la actual población carcelaria a menos de la mitad y se evitan abusos de la policía.
- Crecen la posibilidad de regenerar barrios marginales e inmuebles tomados por el narcomenudeo.
- Se liberan recursos públicos hoy dedicados a la persecución, para canalizarlos a la educación y la salud.
- Los esfuerzos de los aparatos de seguridad se ponen donde están los verdaderos problemas de la ciudadanía.
- Se garantiza, como sucede con el tabaco y el alcohol, la calidad industrial del producto.
- Disminuye la importancia que se da al tema en la agenda Estados Unidos-México y México-Centroamérica.
- Mejora la rendición de cuentas del gobierno al tener que informar de los resultados de esta política y la evaluación de su impacto.

La legalización-regulación de la mariguana no es magia y por sí misma es evidente que no es capaz de resolver todos los problemas sociales y los asociados al consumo. Seguirán estando presentes realidades como: la existencia de adictos y consumidores problemáticos de otras drogas; la pobreza y la falta de oportunidades; la violencia y la presencia del crimen organizado.

Lo que sí es evidente es que la legalización-regulación de la mariguana, como ahora se hace con el tabaco y el alcohol, que son drogas legales, es una mejor opción que la política prohibicionista y punitiva que hoy se sigue y que ha demostrado con creces que ha fracasado y no va a ningún lugar. El gobierno de México debe trabajar, como ya lo hacen otros países, entre ellos el vecino del Norte, en la legalización-regulación de la mariguana.

Una posición ética de política pública, para solucionar el problema social de las drogas

El ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, presenta una propuesta que se vota de manera favorable, el cuatro de noviembre de 2015, por la mayoría de los integrantes de la Primera Sala de la SCJN, para garantizar el derecho de un grupo de mexicanos a cultivar, procesar, transportar y consumir marihuana a nivel personal. Esta decisión da lugar a una política pública que responde a las exigencias técnico-administrativas y de ética pública.²

a) La demanda

Los ciudadanos que presentan la demanda plantean que la actual prohibición les afecta en razón de: La restricción de los derechos fundamentales a la identidad personal, la propia imagen, el libre desarrollo de la personalidad, la autodeterminación y la libertad individual, que están relacionados con el principio de la dignidad humana. Y añaden que el Estado no puede suprimir las acciones que realicen los individuos para individualizarse dentro de la sociedad, a menos de que exista un interés superior que los justifique, pues el individuo tiene derecho a elegir de forma libre y autónoma su proyecto de vida y la manera en que va a lograr los objetivos que considere relevantes. En otras palabras, el Estado no puede imponer modelos y estándares de vida a los ciudadanos, ni intervenir en asuntos propios de su esfera personal y privada.

² Éste apartado se redacta a partir del texto original de la sentencia, pero se hacen modificaciones, para sintetizarlo y hacerlo más sencillo y asequible.

En su alegato sostienen que mediante el consumo de marihuana las personas proyectan sus preferencias y rasgos que la diferencian y singularizan del resto de la sociedad. Así, la prohibición del consumo de marihuana resulta inconstitucional, pues implica la supresión de conductas que confieren al individuo una diferencia específica de acuerdo a su singularidad, restricción que no se encuentra justificada. Esto porque la imposición de un estándar único de vida saludable no es admisible en un estado liberal, que basa su existencia en el reconocimiento de la singularidad e independencia humana.

Señalan, también, que la elección de consumir marihuana es una decisión estrictamente personal, pues el individuo es quien padece el cambio de percepción, ánimo y estado de conciencia, afrontando las consecuencias de su decisión, sin que ello perturbe o afecte al resto de la sociedad. Por tanto, a través de estas medidas prohibicionistas, el Estado asume que el individuo no tiene capacidad racional para disponer de su cuerpo, mente y persona.

En este sentido, los demandantes sostienen que la prohibición para consumir marihuana se basa en un prejuicio sustentado en valoraciones morales y no en estudios científicos, revelando que el Estado no ha actuado con neutralidad ética. Además, advirtieron que el Estado ha tomado una postura paternalista mediante la que trata a los ciudadanos como si no fuesen seres lo suficientemente racionales para tomar sus propias decisiones, lo cual podría llegar al extremo de prohibir sustancias como el tabaco, el alcohol, el azúcar, la grasa o la cafeína.

b) La propuesta

La propuesta de sentencia recoge los argumentos planteados por los demandantes y termina por darles la razón. Así, plantea que la prohibición del consumo de marihuana implica la supresión de conductas que confieren al individuo una

diferencia específica de acuerdo a su singularidad, restricción que no se encuentra justificada ya que la imposición de un estándar único de vida saludable no es admisible en un Estado liberal que basa su existencia en el reconocimiento de la singularidad e independencia humana. En razón de los argumentos esgrimidos por la propuesta de sentencia, la Primera Sala dio la razón a los demandantes y ordenó conceder el amparo para que la autoridad correspondiente les permita el cultivo, procesamiento, taransportación, almacenamiento y consumo de la mariguana exlcusivamente, para uso personal.

Efectos de la resolución en las políticas públicas

La votación de cuatro de los cinco integrantes de la Primera sala de la SCJN va más allá del caso particular y abre una nueva etapa en la historia del país. Sus implicaciones no pueden pasar desapercibidas. Esta resolución tiene tres efectos relevantes: es el principio fin del trato paternalista del gobierno y el legislativo a la ciudadanía; es el principio del fin de la manera de enfrentar la realidad de la producción y consumo de las drogas; es el principio del fin del actual modelo de enfrentar el narcotráfico y la violencia.

Los ministros, al consideran inconstitucional cinco artículos de la Ley General de Salud por restringir la libertad, abren el espacio para que los adultos en el ejercicio pleno de su libertad, en el marco de su concepción ética, deciden lo que estimen pertinentes para el "desarrollo de su personalidad", siempre que no afecten a terceros. El gobierno y el Congreso no pueden tratar a los adultos como menores de edad. Su responsabilidad es garantizar más derechos y libertades. El único límite es el daño que se pueda causar a los otros.

La resolución es un primer paso, para tratar la realidad de las drogas, ahora la mariguana, en el marco de la legalización-regulación como sucede con el alcohol, el tabaco y otras drogas que ya se usan con fines medicinales. Por ahora la

medida beneficia sólo a cuatro personas. Los ministros ante casos iguales tendrán que votar como ya lo hicieron. Después de cinco de estos se genera jurisprudencia. Se abre el camino, no hay otra posibilidad, para que se legalice-regule la producción, traslado, tratamiento, almacenamiento y consumo de la marihuana como ya ocurre en Holanda, Uruguay, Estados Unidos, España y otros países.

Los ministros abren el espacio para que las autoridades del país abandonen el paradigma prohibicionista y punitivo con que se ha tratado de enfrentar la realidad de las drogas en los últimos 50 años. A México ha costado cientos de miles de muertos y miles de millones de dólares en una estrategia que ha fracasado en el país y en el mundo. La legalización-regulación, implica llevar la realidad del consumo de las drogas, por ahora la marihuana, al campo de la salud pública, como sucede con el alcohol y el tabaco, y sacarlo del ámbito de la seguridad pública o de la seguridad nacional.

Es la única manera que el gobierno puede ganar al crimen organizado que se reproduce y crece en la ilegalidad. Quienes se oponen a la legalización-regulación, quiéranlo o no, favorecen a los narcotraficantes que no quieren esto suceda. Ese es el principio del fin de la acumulación perversa del capital, para comprar autoridades y matar. Entre más rápido las autoridades tomen el camino de la legalización-regulación, que terminará por imponerse, cederá la violencia y se podrán destinar los recursos que ahora se gastan en el actual paradigma en acciones rentables y productivas para la ciudadanía.