

FERNANDO LEDESMA BARTRET

Ministro de Justicia.

La lucha contra la drogadicción en la sociedad actual*

(*) Comunicación presentada en el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán, del 26 de Agosto al 6 de Septiembre de 1985.

I. INTRODUCCION

La configuración de criterios políticos frente al fenómeno de la drogadicción se halla estrechamente ligada a la previa definición del problema de las drogas. De entre las varias formas de afrontarlo, se observa una tendencia a conceder una clara preferencia al enfoque desde una perspectiva penal. Ciertamente, la evidencia de la dañosidad social que generan determinados comportamientos vinculados al mundo de las drogas no permite, so pena de incurrir en una lamentable ligereza, prescindir de los mecanismos punitivos.

Sin embargo, la exacerbación de una tal política criminal corre también el riesgo de generar nuevas tensiones y de ocultar otras posibles y concurrentes visiones del problema. En efecto, el exclusivo recurso al Derecho Penal en este terreno puede dificultar la evolución de determinados sectores juveniles que no ofrecen graves dificultades sociales, posibilitar la creación de problemas penitenciarios, habida cuenta de la situación de saturación que se originaría en los centros, y obstaculizar la adopción de otras vías —como el tratamiento, la ayuda, el asesoramiento— indudablemente adecuadas a la solución del fenómeno. En definitiva, no parece que una exclusiva y rígida intervención del poder punitivo del Estado pueda acabar

con las plurales manifestaciones vinculadas a la drogadicción. Además, conviene recordar una vez mas la necesidad de concebir el castigo penal como “último argumento” y la conveniencia, por tanto, del recurso previo a cuantos mecanismos reparadores estén a disposición de la propia estructura social.

De ahí que cualquier política criminal frente a tal problema se halle necesitada del complemento de otros criterios o de otras vías alternativas cuyo concurso, considerada la propia versatilidad que ofrece el mundo de las drogas, permita vencer la ineficacia de las estrategias unilaterales.

Y tales recursos alternativos no pueden ser otros que aquellos que se asientan en la acción preventiva. Como ya se sostuviera en la Declaración de Caracas, cualquier política decididamente preventiva debe insertarse en un contexto multidisciplinar que aglutine el mayor número posible de agentes comunitarios y que coordine las distintas actividades de las plurales instancias de control social. En resumen, se trata de manifestar la necesidad de integrar los modelos de política criminal de las drogas en el conjunto de la política social toda, configurando así un marco preventivo que sirva para atajar la auténtica y plural realidad del problema.

Desde esa filosofía, se pueden definir como fundamentales diversos sectores de actividad a cargo de entes públicos y privados en los que cabe operar una acción decisiva de prevención y de curación de la drogodependencia. De entre otros, destaco los que se desenvuelven en el marco de las siguientes políticas:

1. *Política urbanística.* Se trata de configurar en este terreno una política que abandone la idea del crecimiento incontrolado de las urbes y que acentúe

la necesidad de recuperar una configuración tradicional de las mismas, acompañándola de una infraestructura social que posibilite la mejora de la "calidad de vida".

2. *Política educativa.* En aras de una eficaz prevención de las drogodependencias es esencial el tratar de reducir las deficiencias educativas de determinados núcleos urbanos y rurales, definiendo programas educativos con capacidad de estímulo y atracción y reductores del fracaso escolar, así como practicar una política de ayudas al estudio que sirva para vencer las dificultades económicas de las familias menesterosas.

3. *Política de empleo.* Existe una clara coordinación entre desocupación, marginalidad y propensión al consumo de drogas. De aquí la importancia de articular programas de empleo juvenil y de reciclaje profesional.

4. *Atención especial a la delincuencia juvenil,* situando el objetivo fundamental en la configuración de medidas alternativas a la prisión.

5. *Política sanitaria.* Es preciso que las redes de asistencia social y sanitaria gocen de los recursos que permitan adecuados tratamientos de deshabituación y rehabilitación.

6. *Política policial.* Debe reputarse esencial el objetivo de lograr cuerpos especializados de policía y de orientar y dirigir la actividad de los mismos hacia aquellas manifestaciones en las que reside la auténtica lesividad social.

7. *Correcto funcionamiento de la Administración de Justicia.* Desde un plano de absoluta independencia, asegurar las garantías del acusado, los derechos

de las víctimas y el interés general de la defensa social, imponiendo a todos el respeto de la Ley.

8. Por último, la *política penitenciaria*, caminando hacia un modelo penitenciario que reduzca a límites tolerables la capacidad criminal de la institución carcelaria, poniendo especial atención tanto en las condiciones físicas en que se desenvuelve la vida de los internos, como en la definición de modelos de tratamiento que hagan posible de una manera real la reintegración social de los reclusos.

No obstante, como ya se advirtió, la multiplicidad de facetas que aparecen asociadas al mundo de las drogas exige respuestas igualmente plurales y diversas. En tal sentido, no cabe ignorar las peculiaridades que rodean la actividad del tráfico ilícito de aquellas sustancias y la enorme preocupación social existente en torno al mismo. Los efectos negativos de este tráfico, se refieren a amenazas a la salud y al bienestar de los individuos, y alcanzan a la subversión del orden público, a la expansión de la corrupción en las instituciones de los Estados y, en algunos territorios, implican amenazas a la seguridad nacional. En efecto, el narcotráfico genera o apoya otras formas de delincuencia organizada, con inclusión del tráfico ilícito de armas y del terrorismo internacional. Las organizaciones dedicadas al tráfico ilícito, por otra parte, incrementan sus recursos humanos y financieros con alto grado de profesionalidad.

De ahí que se haya advertido la imposibilidad de actuar con éxito por los Gobiernos de forma aislada, y la necesidad de una plena *cooperación internacional* para hallar soluciones aceptables y eficaces a los problemas que actualmente no se abordan de una manera adecuada y eficaz en los tratados internacionales urgentes sobre fiscalización de drogas.

II. ¿CUAL ES LA ULTIMA EXPRESION DE ESA VOLUNTAD DE COOPERACION INTERNACIONAL?

La Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la resolución 39/141, de 14 de Diciembre de 1984, de iniciar con carácter prioritario la preparación de un proyecto de Convención sobre narcotráfico, dando un mandato a tal efecto a la Comisión de Estupeficientes. Como es sabido, esta Comisión, en la resolución 1 de su 31 Sesión, ha pedido al Secretario General de Naciones Unidas que se recopilen y unifiquen las observaciones recibidas de los Gobiernos y otros estudios pertinentes y que se prepare un informe que se distribuirá entre los Estados miembros y otros Estados antes del 1 de Noviembre de 1985, en el que se identificarán los elementos que se habrán de examinar con miras a su inclusión en un proyecto de Convención.

Para cumplir la señalada tarea de identificación de elementos a incluir en un proyecto de Convención, existe el fructífero precedente de los trabajos realizados en la 31 Sesión de la Comisión de Estupeficientes, celebrada en el mes de enero de este año en Viena, en la que se examinó el Proyecto de Convención presentado por Venezuela.

A fin de cumplir el mandato de Naciones Unidas y para mejor resolver los problemas que plantea el tráfico ilícito de estupeficientes y psicotrópicos para la seguridad y el desarrollo de muchos países y pueblos, parece muy adecuada *la elaboración de una nueva Convención*, continuando vigente la Convención única de 1961 sobre estupeficientes, la misma Convención enmendada por el Protocolo de 1972 y el Convenio sobre sustancias psicotrópicas de 1971.

III. RAZONES EN FAVOR DE UNA CONVENCION

La conveniencia de una nueva Convención se apoya en las dificultades que podrían presentarse para la elaboración de un Protocolo de enmienda a las existentes, o para la elaboración de una Convención integradora de las anteriores. Las dificultades se presentan no solo por la forma de elaboración, sino también por los problemas de su ratificación. No pueden obviarse estos problemas en muchos países, ya que la Convención de 1961 cuenta con 115 países que la han adoptado, el Protocolo de 1972 tiene 74 países ratificantes, la Convención enmendada por este Protocolo cuenta con 4 países ratificantes y la siguiente Convención de 1971, sobre sustancias psicotrópicas, tiene 79 ratificantes. En los actuales momentos aparece como objetivo prioritario, por tanto, la extensión de la ratificación de las Convenciones existentes a todos los países.

En esta perspectiva de una nueva Convención, parece conveniente que la misma incluya soluciones y recomendaciones a cuestiones no planteadas o no debidamente resueltas en las Convenciones anteriores, sin perjuicio de atender otras por medio de eficaces Convenios bilaterales o regionales, que de pretender alcance universal es posible que quedaran ineficaces.

IV. SOBRE EL CONTENIDO DE ESA NUEVA CONVENCION

En virtud de las anteriores consideraciones, pueden señalarse como elementos que merecen ser identificados al objeto de su inclusión en el contexto de una nueva Convención los siguientes:

1. Posibilidad de que los funcionarios policiales

y de Aduanas aborden las embarcaciones que ostenten pabellón extranjero en aguas internacionales, habida cuenta la insuficiencia al respecto de los Convenios bilaterales y lo previsto en el artículo 108 de la Convención de los Derechos del Mar, que establece que todos los Estados cooperarán para reprimir el tráfico ilegal de estupefacientes y sustancias psicotrópicas realizado por buques en alta mar, con violación de las Convenciones Internacionales.

2. Posibilidad de confiscación de los productos de los delitos cometidos en relación con el tráfico ilícito de drogas, dada la insuficiencia de las legislaciones nacionales aisladas para evitar la inversión de estos productos en los países en que su falta de legislación pueda facilitarlos, y dada la insuficiencia de la prevención sobre aprehensión y decomiso de los instrumentos del delito, que figura en el artículo 37 de la Convención de 1961.

3. Posibilidad de fiscalización mas estricta del comercio internacional de productos químicos y otros precursores de drogas objeto de comercio ilícito.

4. Introducción de una definición mas amplia y precisa de la "cannabis".

5. Posibilidad de estudio de una adecuada definición del concepto estricto de tráfico, a efectos de conseguir el suficiente consenso internacional sobre una mayor precisión respecto a lo que se debe entender por tráfico y uso lícito o ilícito, y a las consecuencias de incriminación delictiva que ello tenga que llevar consigo.

V. CONVENIOS BILATERALES O REGIONALES

Con independencia de los elementos ya expuestos, parece conveniente indicar que existen cuestiones que merecen ser atendidas en el marco de Convenios bilaterales o regionales que pueden suponer una mejor realización de la necesaria cooperación.

Así, puede reflexionarse sobre los siguientes problemas:

1. La técnica represiva de la entrega vigilada, cuya ejecución parece encomendada con acierto a concretos acuerdos entre países fronterizos.

2. La extradición obligatoria de los delincuentes relacionados con el narcotráfico, ya que un instrumento general no parece el lugar adecuado para incluir una cláusula en tal sentido, sin perjuicio de la necesidad de que en los instrumentos bilaterales o multilaterales y en las leyes nacionales de extradición pasiva se excluya el tráfico ilícito de drogas de toda posible consideración del mismo como delito exceptuado de extradición y sin perjuicio también de tener presente lo que al respecto ya ha declarado suficientemente la Convención de 1961 en sus disposiciones penales.

3. Atención al tráfico ilícito a través del correo, lo cual debe considerarse en el marco de la regulación postal universal.

4. Denegación de pasaportes y prohibición de entrada a extranjeros sospechosos de tráfico ilícito, lo que si bien puede afectar a los derechos constitucionales que los países reconocen a sus nacionales para el libre tráfico, no se opone, sin embargo, a las facultades de los Gobiernos respecto a la entrada en sus países de los no nacionales.

5. Y en cuanto a la armonización de sanciones y posible agravamiento de las mismas, puede estimarse que son suficientes las recomendaciones que figuran en las disposiciones penales de la Convención de 1961, a reserva de los principios constitucionales y de legalidad de cada país.

VI. CONCLUSION

En definitiva, y ya para concluir, se ha tratado de trasladar a este Congreso la reflexión de que el de la drogadicción no es un problema social sencillo, cuya solución pueda alcanzarse con el recurso a mecanismos fragmentarios y exclusivamente expresivos del rigor estatal, sino que, por el contrario, la propia naturaleza plural y diversa del fenómeno exige, por lo mismo, de un fuerte y racional ejercicio de imaginación que combine las distintas posibilidades que ofrecen las estructuras sociales y estatales a fin de conseguir el desideratum de una eficaz solución del grave problema representado por el mundo de las drogas.