

DOCUMENTO DE PRINCIPIOS DE POLÍTICA DEL IDPC, NUMERO 2

“LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA HACIA LAS DROGAS DEBERÍAN ENFOCARSE DE MANERA CRECIENTE EN LAS CONSECUENCIAS DEL CONSUMO DE DROGAS”

INTRODUCCIÓN

El Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC) es una red mundial integrada por ONG y redes profesionales especializadas en cuestiones relacionadas con el uso y la producción de drogas ilegales. El Consorcio trabaja para fomentar un debate objetivo y abierto sobre la eficacia, dirección y contenido de las políticas de drogas en el ámbito nacional e internacional, y para apoyar políticas fundamentadas en consideraciones científicas y empíricas que sean eficaces para reducir los daños relacionados con las drogas. La red publica informes ocasionales, difunde los informes de sus organizaciones miembro sobre cuestiones específicas relacionadas con las drogas, y ofrece servicios de asesoría a los encargados de las políticas y funcionarios de todo el mundo.

Los miembros del IDPC cuentan con una amplia experiencia en el análisis de políticas de drogas, y han participado en debates sobre políticas a escala nacional e internacional. Varios de sus miembros han participado también en la elaboración o evaluación de políticas y estrategias en este campo, desempeñando un papel gubernamental o académico. Tras revisar las evidencias científicas disponibles actualmente, los miembros del Consorcio han decidido promover cinco principios fundamentales en materia de políticas de drogas a través de su trabajo de incidencia política con gobiernos y organismos internacionales. Estos cinco principios están resumidos en un breve documento de síntesis (http://www.idpc.info/docs/IDPC_5_Principles_ES.pdf) que se puede consultar en el sitio web del Consorcio (www.idpc.info).

El presente documento amplía y se extiende en uno de estos cinco principios: que los gobiernos y las agencias internacionales deben cambiar crecientemente el foco de las políticas y programas hacia las drogas, dejando de centrarse en intentar reducir la magnitud del mercado de las drogas ilegales para dirigirse hacia la valoración y evaluación directa de las consecuencias negativas del uso de drogas en términos de la salud y bienestar humanos.

CONTEXTO

Desde los inicios del control internacional de las drogas, el foco central de los objetivos y actividades de la política ha sido el tamaño del mercado ilegal de drogas. Los acuerdos en las Naciones Unidas (ONU) que se fueron sucediendo, así como las políticas nacionales hacia las drogas y las acciones locales, se han concentrado en la necesidad de minimizar el nivel de producción de drogas ilegales, su distribución en los mercados de consumidores y el número de usuarios de drogas. La lógica detrás de este enfoque ha sido que la mejor forma de reducir los problemas causados por el consumo de drogas ilegales es minimizar el tamaño del mercado de drogas.

Los objetivos que se han ido estableciendo dentro de esas estrategias han sido, de manera amplia, de tres tipos:

- Aquellos que buscan una reducción en la producción de drogas o de sus precursores, por ejemplo una reducción de las áreas de cultivo de coca u opio – los objetivos claves de los programas internacionales actuales en Afganistán y Colombia.
- Aquellos que buscan una reducción del flujo de drogas ilegales a través de las fronteras o dentro de los países. Estos objetivos son evaluados por la ONU, y la mayoría de los gobiernos, a través de un

indicador aproximado de la cantidad de drogas incautadas.

Aquellos que buscan una reducción en el número de ciudadanos que están usando drogas ilegales. Estos objetivos son evaluados o medidos a través de encuestas en poblaciones blanco, que presentan información sobre la proporción de personas que responden consumir sustancias específicas durante una variedad de períodos.

A pesar de entender las dificultades involucradas en medir adecuadamente los progresos de acuerdo a esos objetivos, el IDPC cree que un enfoque demasiado rígido en ese tipo de objetivos en la política hacia las drogas es dañino, ya que minimiza la importancia de reducir los daños consecuentes asociados al uso de drogas, y puede llevar a aplicar políticas y programas ineficaces. El continuo énfasis (por los encargados de las políticas y los medios) sobre lo que inútilmente se ha dado en llamar “la Guerra de las Drogas”, conduce también a un ciclo de fracasos aparentes y de desilusión a medida que las sucesivas promesas políticas, metas y objetivos no son alcanzados, y los medios de comunicación y la oposición política aprovechan cada aumento en la producción o en la prevalencia como una prueba del total fracaso de las políticas hacia las drogas, cuando el asunto de la efectividad de las políticas en este campo es complejo y de múltiples facetas. Por ejemplo, el Reporte 2 del Programa de Políticas hacia las Drogas de la Fundación Beckley (www.internationaldrugpolicy.net/reports/BeckleyFoundation_Report_02.pdf) se refiere a las múltiples metas en la prevalencia de las estrategias nacionales de los Estados Unidos durante los últimos 25 años, la mayoría de las cuales han fallado, llevando a una difundida desilusión en cuanto a la efectividad potencial de todos los aspectos de la política hacia las drogas de ese país. Otro ejemplo es la cobertura de los medios en el Reino Unido después de un reporte reciente que daba seguimiento a los progresos de acuerdo a los objetivos de la política planteados en 1998. El Reino Unido ha hecho buenos progresos en reducir los delitos relacionados con las drogas, manteniendo las infecciones por VIH asociadas a las drogas en niveles bajos, y minimizando el impacto de los mercados locales de drogas en la calidad de vida de las comunidades. La prevalencia global de consumo de drogas, mientras tanto, se ha mantenido estable, en contra del frenético optimismo de las metas y promesas políticas para su reducción. En respuesta a esta revisión, los medios confiadamente reportaron el fracaso total de la política hacia las drogas del Reino Unido. Un proceso similar se presenta regularmente en otros países y en las Naciones Unidas. Un diálogo mucho más razonado y constructivo es posible a través de una articulación y discusión más equilibrada de los objetivos de la política.

OBJETIVOS Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS

Además de las dificultades creadas por centrarse en los mercados y la prevalencia, hay un impacto directo en la asignación de recursos y el desarrollo de programas. Es correcto que los recursos gubernamentales deban ser dirigidos a alcanzar los objetivos establecidos, por lo tanto es importante que el desarrollo de estos objetivos y el diseño e implementación de programas para alcanzarlos se piensen minuciosamente. Sin embargo, con demasiada frecuencia en la historia de la política hacia las drogas, el impulso de buscar una simple reducción en la escala del mercado lleva inevitablemente a la asignación de los escasos recursos a programas que buscan reducir la oferta de drogas ilícitas, o de diluir la demanda. En cada análisis de los gastos gubernamentales en la política hacia las drogas, una conclusión consistente es la alta proporción del gasto en programas que se dirigen al tamaño del mercado:

- Si el objetivo es la reducción de la producción, la inversión en programas en los países productores es la prioridad. Se estima que unos \$10 mil millones de dólares se han gastado durante los últimos 10 años en intentos para reducir el cultivo de coca en la región andina, mientras que durante los pasados cuatro años se han invertido \$2 mil millones en esfuerzos contra narcóticos en Afganistán.
- Si el objetivo es reducir el flujo de drogas ilegales, la prioridad son las actividades de interdicción por las aduanas y la aplicación de la ley. Los niveles de inversión en estas funciones varían ampliamente, pero son significativos en la mayoría de los países desarrollados.
- Si el objetivo es la reducción en el número de consumidores, la prioridad son los programas de prevención primaria y de desalentar el uso. Mientras muchos países están reconociendo el impacto limitado en la prevalencia de aquellas campañas educativas o en medios masivos del tipo “Sólo di no”, estas son aún promovidas en muchos otros países y dentro del sistema de la ONU. De manera similar, mientras el desalentar el consumo a través de arrestar a consumidores y aplicar penas más duras parece tener, como mucho, un impacto marginal, muchos gobiernos están todavía siguiendo

estas tácticas como el foco de las estrategias de reducción de la demanda.

Si el foco central de los programas que buscan reducir el tamaño del mercado estuviera produciendo logros positivos, entonces podría haber un argumento para continuar con este enfoque – si los gobiernos estuvieran reduciendo exitosamente oferta y demanda, llevando a un mercado ilegal mucho más disminuido, entonces (todo lo demás permaneciendo igual) una reducción en los problemas de salud y sociales podría ser el resultado. Sin embargo, a medida que aumenta nuestra comprensión de la naturaleza de los problemas con las drogas y del impacto de las políticas, está claro que este no es el caso: la habilidad de los gobiernos y agencias internacionales para aplastar el mercado global de drogas como el cannabis, la heroína y cocaína ha sido limitada. A pesar de éxitos localizados y de la creciente concentración de producción de opio en Afganistán y de cocaína en Colombia, el tamaño del comercio global de estas sustancias ha crecido masivamente en la segunda mitad del siglo XX, y como mucho ha permanecido estable durante los últimos 10 años. Al mismo tiempo, los mecanismos de la oferta de drogas como el cannabis y los estimulantes tipo anfetaminas (ATS) se han vuelto significativamente más diversos – con una gran cantidad de producción y comercio a pequeña escala, y crecientes niveles de producción doméstica – haciéndolos menos vulnerables a los esfuerzos represivos nacionales o internacionales. En las pocas ocasiones cuando la oferta de una droga en particular, de una fuente en particular, ha sido detenida, los proveedores rápidamente se mueven a otra fuente, o los consumidores cambian a otra droga.

Midiendo en términos del precio, la pureza o la disponibilidad, las drogas ilegales son ahora más accesibles en la mayor parte del mundo que lo que fueron 10 años atrás, cuando se estableció la más reciente estrategia global, que prometía progresos significativos en “...eliminar o reducir significativamente el cultivo ilícito de la planta de coca, la de cannabis y de la adormidera”.

ENFOCÁNDONOS EN LAS CONSECUENCIAS

Mientras la política hacia las drogas tradicionalmente se ha dirigido al tamaño del mercado, es reduciendo las consecuencias de salud y sociales del consumo de drogas lo que puede impactar más directamente las vidas de los ciudadanos, y contribuye más directamente a los objetivos fundamentales de la comunidad internacional – la promoción de la salud y el bienestar humanos. De manera amplia, hay tres tipos de consecuencias del uso ilegal de drogas que han recibido atención en este contexto:

- Las consecuencias directas en la salud del consumo de drogas – muertes por sobredosis de drogas o accidentes relacionados, la transmisión de infecciones como el VIH o la hepatitis, los aumentos en problemas de salud mental, y enfermedades que se derivan de la pobre alimentación o higiene de los consumidores.
- Los delitos asociados con el consumo de drogas o el mercado de las drogas– delitos de posesión cometidos por adictos para pagar por sus drogas, delitos cometidos bajo la influencia de las drogas, y la violencia y los disturbios relacionados con los mercados de drogas. En los países productores o de tránsito, los disturbios se pueden extender a una amplia corrupción institucional que corroe el estado de derecho y la seguridad nacional.
- Las consecuencias sociales y en las relaciones del consumo de drogas - pérdida de productividad laboral, rupturas en la vida familiar, reducción del desempeño escolar.

Mientras estas consecuencias son a menudo difíciles de medir, es importante que se les de una mayor importancia en la política hacia las drogas. Como se mencionó más arriba, puede ser que el camino más efectivo para minimizar estas consecuencias dañinas es reducir el tamaño total del mercado de drogas ilegales. Sin embargo, hay pocas evidencias de que los gobiernos y las agencias internacionales hayan sido capaces de socavar la operación natural del mercado para estas sustancias.

Adicionalmente, muchos gobiernos están logrando resultados positivos con políticas y programas que no se dirigen directamente a reducir el tamaño del mercado, pero que se enfocan en minimizar las consecuencias dañinas. Los objetivos centrales de estas políticas y programas son la reducción de los daños consecuentes más que una reducción del uso de drogas por sí mismo.

Muchos gobiernos reconocen ahora explícitamente en sus estrategias nacionales y locales que un cierto nivel de uso de drogas en sus sociedades es inevitable, y que su principal responsabilidad es reducir estas consecuencias negativas. Esta posición se ha fortalecido por un extenso cuerpo de evidencias que demuestra que la educación pública y la promoción de la salud y los programas para reducir los delitos, cuando están adecuadamente diseñados e implementados, pueden ser efectivos en mitigar las consecuencias más negativas del consumo de drogas. Durante los últimos 10 años en particular, muchas estrategias nacionales han crecientemente intentado un equilibrio entre los objetivos que se dirigen a una reducción del mercado total y aquellos que se enfocan en las consecuencias dañinas. La estrategia de drogas del gobierno australiano, por ejemplo, “implementa un enfoque amplio y equilibrado entre la reducción de la oferta, demanda y daños asociados con el uso de drogas a través de sectores y jurisdicciones”.

En la Europa continental, mientras tanto, la República Checa observa en la introducción a su estrategia hacia las drogas 2005-2009 que “como cualquier política de drogas moderna dentro de la Unión Europea, está basada en una intervención equilibrada entre reducir la demanda (prevención, tratamiento, reinserción social), minimizando riesgos, y suprimiendo la oferta (bajando la disponibilidad de drogas)”. El apoyo creciente a programas que se enfocan en las consecuencias, sin embargo, ha llevado a una creciente desconexión entre las políticas domésticas seguidas por muchos gobiernos, y el continuo énfasis en las políticas de reducción de la oferta y la inversión que son promovidas a través de mecanismos internacionales.

Poner un interés mayor en las consecuencias mejoraría también la efectividad de los programas en los países productores y en los de tránsito. Mientras esos países experimentan todos los problemas relacionados con patrones dañinos de consumo de drogas, también enfrentan retos más agudos que resultan directamente de la existencia de un gran mercado de drogas ilícitas. En esos países, las principales consecuencias que se requiere abordar pueden incluir:

- Relaciones económicas y sociales dependientes del comercio ilegal de drogas.
- Deterioro del medio ambiente asociado con el cultivo y la producción de drogas.
- Presencia extensa e influencia de las organizaciones delictivas, con el uso de violencia asociado y la intimidación contra los ciudadanos comunes.
- El financiamiento de grupos ilegales armados con las ganancias de la economía de las drogas.
- Amplia corrupción en todos los niveles de gobierno.
- Influencia limitada de la autoridad legítima gubernamental y el estado de derecho.

En el presente, los objetivos de las políticas hacia las drogas en estos países se centran fuertemente en reducir la magnitud del comercio de drogas, aún cuando los programas diseñados para alcanzar estos objetivos tienden a empeorar los problemas consecuentes, por ejemplo, a través de afianzar el poder de las organizaciones criminales, o reduciendo el apoyo a la autoridad gubernamental legítima. Al articular los objetivos en términos de consecuencias – por ejemplo conteniendo el flujo de dinero de la droga a grupos armados y funcionarios corruptos, o reduciendo el poder de las organizaciones criminales -- los encargados de las políticas pueden establecer más claramente qué grupo de políticas y programas son probablemente más efectivos.

Este abordaje llevaría a las políticas hacia las drogas a estar más en concordancia con los propósitos de desarrollo y de derechos humanos y más probablemente demostrarían logros positivos.

UN CONJUNTO DE OBJETIVOS EQUILIBRADO DE POLÍTICAS HACIA LAS DROGAS

Para lograr una asignación efectiva de recursos a las políticas hacia las drogas, las autoridades de los niveles local, nacional e internacional necesitan articular claramente un conjunto de objetivos que tengan el equilibrio correcto entre, por un lado, dirigirse al tamaño de los mercados y, por otro, a sus consecuencias. Proponemos que la siguiente lista corta de encabezados con objetivos de la política de drogas podría lograr ese equilibrio:

- REDUCIR LA DISPONIBILIDAD DE DROGAS ILEGALES

Más que enfocarse en indicadores del cumplimiento de las acciones operativas (por ejemplo, erradicación

de cultivos, incautación o intercepción de drogas, consumidores o vendedores arrestados), la verdadera medida del éxito en la reducción de la oferta reside en su impacto en los mercados de consumo. Existen metodologías que permiten un seguimiento del progreso en este objetivo de acuerdo al precio, la pureza o la facilidad con la que consumidores potenciales pueden tener acceso a drogas específicas. Si una droga es difícil o más cara de obtener, este es un probable indicador de que las medidas del lado de la oferta están contribuyendo a reducir el mercado. Simplemente el reporte de que los cultivos han sido reducidos, o de que más drogas fueron interceptadas, o más consumidores arrestados, no nos da una clara indicación de si el mercado de consumo se redujo.

- REDUCIR EL NÚMERO DE JÓVENES QUE SON CONSUMIDORES REGULARES DE DROGAS ILEGALES

Esta es una versión de los indicadores de prevalencia que se encuentran en la mayoría de las estrategias hacia las drogas existentes. Los incluimos aquí como niveles de consumo entre los jóvenes que pueden ser un útil indicador aproximado para algunas de las consecuencias que son más difíciles de medir (por ejemplo, impactos del uso de drogas en los logros escolares y en las relaciones familiares), y al centrarse en los usuarios regulares evitaría los números significativos, pero políticamente menos relevantes, como los grupos de consumidores experimentales u ocasionales. Un enfoque adicional de este objetivo puede ser alcanzado a través de especificar los tipos de drogas más dañinas o de definir los subgrupos de jóvenes que requieren de mayor atención.

- REDUCIR LAS MUERTES RELACIONADAS CON LAS DROGAS

Esto se estableció ahora como un indicador de la efectividad de la política hacia las drogas en muchas partes del mundo, pero difícilmente se le da importancia en la asignación de recursos o en el debate público. Hay progresos en el trabajo para acordar criterios internacionales en la definición y medición de las muertes relacionadas con las drogas, y los investigadores están encontrando que, en muchos países, estas constituyen una proporción significativa de todas las muertes prematuras, en algunos países con niveles similares a las muertes en accidentes de tránsito.

- REDUCIR LAS INFECCIONES RELACIONADAS CON LAS DROGAS

La transmisión del VIH y la hepatitis a través de las drogas inyectadas es una importante amenaza para la salud pública en muchas partes del mundo. Este objetivo está, por lo tanto, bien establecido en las políticas hacia las drogas de algunos países, pero continúa siendo fuertemente resistido en otros, y no figura para nada entre los actuales objetivos de la política hacia las drogas de Naciones Unidas.

- REDUCIR LOS DELITOS RELACIONADOS CON LAS DROGAS

Este grupo de consecuencias del uso de drogas y de los mercados ha sido todavía más ignorado en la elaboración de políticas nacionales e internacionales. La mayoría de los gobiernos están ahora dándose cuenta de la estrecha relación entre el consumo de drogas y los delitos patrimoniales, y de los vínculos entre los mercados de las drogas, la violencia y la corrupción. En países productores y de tránsito, este objetivo se enfocaría a indicadores que señalen el poder y alcance de las organizaciones criminales involucradas en el comercio de droga y de grupos armados ilegales que se benefician de ello. Se están desarrollando metodologías que permiten la medición de tendencias en relación al objetivo de reducir ambas consecuencias, las cuales tienen un grave y directo impacto en la calidad de vida.

Establecer y medir el progreso en relación a este grupo de objetivos incluye todo tipo de retos metodológicos y de presentación, pero ellos sí representan una clara y lógica expresión del alto nivel de aspiraciones de una política hacia las drogas nacional o internacional.

UN ENFOQUE EQUILIBRADO PARA LAS POLÍTICAS FUTURAS

Hasta donde sabemos, ninguna estrategia hacia las drogas nacional o internacional ha logrado un conjunto totalmente lógico de objetivos de resultados en el sentido de los que se describieron más arriba. Muchas estrategias nacionales y la vasta mayoría de declaraciones políticas sobre políticas hacia las drogas, continúan

enfocándose en reducciones de la oferta o la demanda, e incluso peor, simplemente en indicadores de la labor operativa de las agencias policiales. A medida que se han ido desarrollando estrategias hacia las drogas más integrales en años recientes, muchos países han comenzado a utilizar una mezcla de indicadores de la oferta, la prevalencia, y las consecuencias para juzgar la efectividad de sus políticas – el reto ahora es producir un “marco de referencia lógico” y claro para establecer y revisar objetivos de alto nivel en las futuras estrategias nacionales e internacionales.

Muchos gobiernos nacionales están actualmente en el proceso de evaluar o revisar las estrategias hacia las drogas que fueron creadas a final de los 1990s o a principios de este siglo. Este proceso proporciona una oportunidad para crear un marco de trabajo más lógico para la definición de objetivos y asignación de recursos, y para lograr un equilibrio entre objetivos y actividades que se dirigen a la oferta, la demanda o las consecuencias. La relativa prioridad que se dé a estas áreas de actividad va a depender de la naturaleza del problema de drogas en cualquier país en particular – por ejemplo, un país con un problema de drogas relativamente pequeño y que está emergiendo puede centrarse más en minimizar la oferta y la demanda que un país con un mercado de drogas y una cultura ya establecidos, donde la acción hacia las consecuencias recibiría mayor prioridad. Cualquiera que sea la situación nacional, el refinar los objetivos de la política de drogas y el proceso por el cual estos objetivos se conviertan en acciones, es totalmente posible dados los avances en la evaluación en años recientes.

La Estrategia hacia las Drogas de la Unión Europea enfrenta un momento de revisión en 2008. Los estados miembro van a considerar si el plan de acción para los primeros cuatro años de la estrategia ha alcanzado los objetivos que fueron establecidos. Este proceso de evaluación debería incluir una racionalización de los principales objetivos en la estrategia de la UE – hasta el momento, la mayoría de los objetivos clave a los que nos referimos más arriba están implícitos en el texto de la estrategia de la UE, (representando una aceptación de la necesidad de un equilibrio entre los indicadores de mercado y de las consecuencias), pero todavía tienen que ser claramente articulados como un conjunto de objetivos principales que puedan ser fácilmente comprendidos por los analistas y el público en general.

La principal necesidad para un ejercicio más sofisticado de establecer objetivos reside, de todos modos, en la revisión de la política y programas de drogas de las Naciones Unidas. Mientras reconocemos que la ONU no implementa directamente la mayoría de las intervenciones de la política, y que los exhortos de 1998 para la construcción de un mundo libre de drogas no pueden ser considerados como un objetivo funcional, los grandes objetivos acordados previamente en la ONU han sido demasiado simplistas. Antes de 1998, los objetivos se enfocaban casi en su totalidad en las medidas de proceso para la reducción de la oferta y la disponibilidad, predominando las disminuciones en los cultivos y el nivel de las interdicciones y arrestos. En la Sesión Especial sobre las drogas de la Asamblea General de 1998, la comunidad internacional logró la introducción del concepto de evaluaciones periódicas de progreso, y amplió el foco de los objetivos para incluir la reducción de la demanda. Sin embargo, la reducción de la demanda ha sido simplemente limitada al número total de personas que consumen drogas, sin ninguna referencia a las consecuencias dañinas de ese consumo, o de la operación de los mercados de drogas o, asimismo, de las consecuencias no intencionales de la acción gubernamental. El reto para la comunidad internacional en la revisión próxima es, por lo tanto, incluir objetivos que se asocien con las consecuencias en la salud y los delitos en un conjunto equilibrado de objetivos que ayude a los estados miembro a priorizar el conjunto de actividades más adecuadas para su situación y, para el sistema de la ONU, trabajar más coherentemente bajo una visión unificada.

Las alternativas son claras –los encargados de las políticas pueden continuar focalizando los objetivos y los recursos de la estrategia hacia las drogas en la batalla imposible de ganar para reducir significativamente el tamaño global de los mercados internacionales y nacionales de drogas, o producir un conjunto de objetivos más equilibrados y alcanzables que vinculen claramente la política hacia las drogas con los objetivos fundamentales del sistema de la ONU como está expresado en la Carta de la ONU y en las Metas de Desarrollo del Milenio.