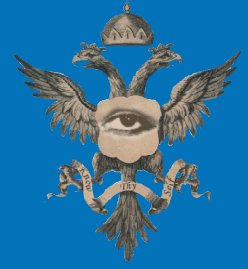


FUNDACIÓN BECKLEY
PROGRAMA SOBRE
POLÍTICAS DE DROGAS



IMPOSICION LEGAL Y REDUCCION DE LA OFERTA

Autores: Marcus Roberts, Mike Trace y Axel Klein

INFORME TRES

Traducción: Instituto IDES, Uruguay. Elena Etchemendy, Giorgina Garibotto

Imposición Legal Y Reducción De La Oferta

Autores: Marcus Roberts, Mike Trace y Axel Klein. 2005

SUMARIO

Los dos primeros informes para el Programa de Políticas de Drogas de la Fundación Beckley (BFDPP) han aumentado las preguntas sobre la efectividad de las políticas comúnmente utilizadas para el control de drogas legales, nacional e internacionalmente. Nosotros ahora seguimos adelante para examinar el razonamiento y las evidencias base que son utilizadas para sustentar las diferentes políticas, iniciativas y actividades.

Los tres siguientes informes de la BFDPP articularán el pensamiento que hay detrás de un particular acercamiento para reducir los daños relacionados al uso de drogas, así como también buscarán los objetivos establecidos al alcance de cada política de acercamiento a las drogas, el medio por el cual estos objetivos han sido perseguidos, y hasta que punto estos objetivos han sido llevados a cabo (si lo han hecho). Tiene sentido comenzar esta investigación buscando acercarse a una política de drogas que ha dominado las filas durante los últimos 40 años, y se ha caracterizado a veces – y en cierto grado, caricaturizado- como el abordaje de la “guerra contra las drogas”.

INTRODUCCIÓN

Para el paradigma de la “guerra contra las drogas” el objetivo fundamental de la política sobre drogas es reducir el ámbito y la escala de los mercados de drogas (su objetivo predominante) y el medio preferido es a través de iniciativas del lado del aprovisionamiento, particularmente con la entrada en vigor de leyes fuertes e intransigentes (a menudo combinadas con una fuerte publicidad sobre un consenso social “anti-drogas”, educación y prevención con un fuerte mensaje “solo di que no” y otras intervenciones inspiradas en el acercamiento de una imposición legal - tales como extensos análisis de drogas en escuelas y lugares de trabajo). Además, los campeones de esta aproximación a una política de drogas son muchas veces –aunque no universalmente- sospechosos de las medidas de reducción de daños que hasta cierto punto acepta el uso continuado de las drogas (tales como la información para poder evitar los daños relacionados al uso de drogas, esquemas para el intercambio de jeringas, o instalaciones para el consumo supervisado). Ellos tienden a ver el conjunto de estas iniciativas como la señalización y la admisión de la derrota en la reducción de su uso corriente, y como la manera de dar cabida a una cultura de drogas.

Sin embargo, una palabra de advertencia: este *paradigma* político deberá ser visto como un *modo idealizado* que ha sido implementado – en mayor o menor medida – por diferentes estrategias nacionales e internacionales. Hay una tendencia a la discusión y análisis de políticas de drogas a dividir el alcance de los abordajes en dos bandos diametralmente opuestos – la “reducción de la oferta” contra “la minimización de los daños”. Esta división no es inútil al haber iluminado una amplia tendencia y trayectoria, pero presenta una

sobre-simplificación y una visión excesivamente polarizada del complejo y de las líneas interconectadas de opciones políticas.

En realidad, los creadores de las políticas y los formadores de opinión que defendieron la reducción del abastecimiento creen que esta es la mejor manera de reducir los *daños* que causan las drogas a los usuarios, familias, comunidades y la sociedad como un todo. Hay una clara atracción y sentido común para este argumento: si hay una menor producción y distribución de heroína, probablemente habrá menos usuarios de heroína, existe por lo tanto la posibilidad de que haya menos adictos a la heroína, y esto tendría como resultado la disminución de los problemas sanitarios, sociales y criminales que se le asocian. A la inversa, los minimizadores de daños reconocen que reduciendo su uso corriente es *un* modo efectivo de reducir los daños relacionados a las drogas, pero la relación entre el uso corriente y el daño no es claro (por ejemplo, la relación ente el número de adictos a la heroína y la incidencia en problemas sanitarios dependerá del alcance de los factores que median, tales como el alcance de la introducción de políticas seguras). Las preguntas sobre el acceso corriente se han incrementado por aquellos que son escépticos sobre la esfera de acción y la efectividad de una reducción en el aprovisionamiento.

Además, estas estrategias de drogas que son sostenidas como un compendio para acercarse a la aplicación de la ley –tal como la “Estrategias de Drogas de la ONU y la Estrategia Actual de los EEUU- reconocen también la necesidad de iniciativas sobre la reducción de daños. Todo es cuestión de grados. Lo que caracteriza más claramente el acercamiento de la “guerra contra las drogas” es el predominio de los “mensajes de tolerancia cero”, y una gran inversión para la aplicación de la ley –comparado con la educación, prevención, tratamientos y reducción de daños-. Por ejemplo

dentro del presupuesto asignado para el control de drogas en el año 2003 por el Gobierno Federal de los EEUU \$ 6.2 billones fueron para la aplicación de la ley e interdicciones de un total de \$ 11.2 billones y en el año 2002 el Update Droug Strategies del Reino Unido estimó que más del 60 por ciento del gasto desembolsó contra las drogas del Gobierno fue asignado a la aplicación de la ley (ver www.whitehousedrugpolicy.gov y Home Office 2002). Estas cifras no incluyen el costo masivo de los arrestos, procesamiento y encarcelamiento de las personas que cometieron ofensas a la normativa sobre drogas. Todos los gobiernos deben trabajar con recursos limitados. El costo de la oportunidad de concentrar los recursos disponibles en “lion’s share” (la estrategia del león) para la reducción de la oferta representa menos dinero disponible para la educación y prevención, medidas de salud pública y tratamientos para la adicción a las drogas.

¿Entonces, está bien utilizado este dinero? Mucho depende del criterio de éxito. Para el abordaje de la “guerra contra las drogas” los objetivos están enfocados en una reducción global en la escala de la oferta o uso de drogas. Normalmente los organismos nacionales e internacionales que han adoptado este tipo de política de drogas han aprobado la línea de reducción de prevalencia. Notoriamente, la estrategia actual de la ONU promete un “mundo libre de drogas” para el año 2008. Quizás no de bamos tomar muy seriamente este slogan como una declaración de intenciones, no obstante, el ánimo es claramente reducir sustancialmente -si no es actualmente eliminarlo- el uso y disponibilidad de drogas psico-activas ilícitas. Similarmente, la estrategia actual de drogas de los EEUU a fijado una meta a cinco años de reducir en un 25 por ciento el uso corriente de drogas entre jóvenes y adultos. La mayoría de las estrategias nacionales e internacionales tienen en cierta forma, un destacado compromiso en reducciones similares. (White House 2004, p.3)

IMPOSICIÓN LEGAL Y REDUCCIÓN DE LA OFERTA: LA EVIDENCIA

Reducir la escala del mercado de drogas ilícitas a través de acciones gubernamentales ha demostrado ser extremadamente difícil. Hemos observado en informes p revios que, en los últimos 40 años de compromiso internacional para con este objetivo, el mercado global se ha expandido exponencialmente. Hay, sin embargo, ejemplos de intervenciones específicas que han -a corto plazo y dentro de áreas geográficas limitadas- conducido a la reducción en el cultivo de una cosecha en particular, la escala en el tráfico a lo largo de una ruta en particular o un incremento en los precios de una determinada droga o drogas. Hay también algunos ejemplos en donde el ámbito global de los mercados de drogas parecen haber sido contenidos y donde esto ha sido atribuido a fuertes iniciativas de imposición legal. Pero es difícil encontrar evidencias sólidas para un vínculo sincero entre iniciativas en la reducción de la oferta y una sostenida disminución en el consumo o disponibilidad de drogas ilegales. Además, aún donde hay evidencia de disminución en el uso o

disponibilidad de las drogas, esto no es necesariamente correlativo a una reducción en los daños relacionados a las drogas. Finalmente, en algunas instancias, la reducción en el uso corriente parecen haberse alcanzado sólo a través de recurrir a la vigilancia Draconiana, la cual viola los derechos humanos básicos (por ejemplo, Tailandia y China Comunista).

Mientras nosotros hemos encontrado dificultad para identificar ejemplos documentados de políticas de abastecimiento llevadas exitosamente, es quizás que ha habido realizaciones que no han sido completamente registradas. De acuerdo con el *Informe Mundial de Drogas del 2004* de la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y Delito (ONUDD), más de un cuarto (26 por ciento) de los 95 países que informan de sus progresos en el año 2002 afirman de que hubo una disminución en el abuso de drogas en el año anterior (el 9 por ciento informa de una “gran disminución”) (ONUDD 2004, p.9). El informe de la ONUDD no dice qué países anunciaron una caída en el abuso de drogas ni dio detalles de la evidencia en la que esas afirmaciones se basaron. Por el criterio dominante de reducción en su uso corriente, estos podrían ser ejemplos interesantes dignos de un estudio posterior, pero la identidad de los 25 países que afirmaron que el abuso de drogas cayó quedó sin ser publicado, es por eso que no estamos en condiciones de analizar estos ejemplos.

Deberá añadirse, además, que ese fracaso en reducir su uso corriente no significa que las iniciativas en reducir el aprovisionamiento (y, específicamente la imposición legal) no hayan tenido impacto en los mercados de drogas. Está perfectamente – y razonablemente-argumentado que la reducción en el aprovisionamiento *incluye* la expansión de los mercados de drogas, aún si se fracasa en *reducir* el mercado. Hay también jurisdicciones específicas en donde se está afirmando que un largo período de, *comparativamente* bajo uso, se debe a la inflexibilidad de las políticas sobre el abastecimiento (ver Suecia).

El mismo *Reporte Mundial sobre Drogas* ONUDD 2004 concluye que “pensó que había habido un abuso de drogas epidémico en el último cuarto de siglo, su difusión entre la población en general había sido contenido. Menos del 3 por ciento de la población global (o 5 por ciento de la población de 15 años de edad en adelante) -el índice anual de predominio del uso de drogas hoy –es evidencia cierta de contención, particularmente cuando es comparado con el índice anual de predominio de 30 por ciento del tabaco” (ONUDD 2004, p.7). Lo mismo se hizo en el *Informe de Estrategia Nacional de Drogas 2004 de los EEUU*, donde se notó que “había 120 millones de bebedores regulares en los EEUU y unos 61 millones de fumadores. El guarismo comparable para drogas ilegales es cercana a los 20 millones, un gran número con seguridad, pero mucho más pequeño de lo que podría ser en el caso de que las drogas fueran legales (White House 2004, p.5) La clara verdad de éste reclamo es compartido por una de las críticas más incisivas en el análisis de las políticas que ha aparecido en los últimos años la *Drug War Heresies* de Robert Mac Coun y Peter Reuter.

Reuter y Mac Coun concluyen que “si la cocaína o la heroína pasaran a estar disponibles para los adultos en general (si las leyes relevantes en materia de drogas fueran pacíficas), el uso y la adicción aumentarían sustancialmente (2001 p.10). Los niveles corrientes de imposición pueden ser sostenidos únicamente de manera responsable por éste grado de contención abierto a ser cuestionado. La evidencia sueca examinada más detalladamente luego, sugiere que fuertes factores contribuyeron, como el consenso público anti-drogas a que comparativamente a bajo nivel éstas sean mal utilizadas, especialmente por los jóvenes y aquellos con un alto nivel de ingresos.

El punto preciso en el cual el uso corriente de drogas puede aumentar, si los controles obligatorios generales fueran removidos es, por supuesto un tema fuertemente debatido y no puede ser predecido empíricamente de manera precisa, pero es probable de manera abrumadora que el resultado de todos los esfuerzos hechos por las autoridades durante los últimos 40 años sobre el control de drogas haya –en mayor o menor medida- contenido el nivel de aumento de su uso corriente.

Dondequiera que haya una caída en el cultivo, tráfico, disponibilidad o uso de las drogas, los políticos son rápidos en afirmar que eso es debido al éxito de sus propias políticas, y prueba de que la gran suma de dinero invertida en la reducción de la demanda ha sido bien utilizada. Esto es una buena política, pero como análisis es pobre: invariablemente la realidad es más compleja. Debajo, intentaremos analizar el caso de aprovisionamiento e imposiciones que llevan al acercamiento en 3 niveles –producción, interdicción y controles domésticos- y sacar algunas conclusiones políticas relevantes.

1.- PRODUCCIÓN

Simplemente poner, argumentos para enfocarse en la producción, esto es, si la producción puede ser interrumpida, el mercado no estaría abastecido, y entonces los consumidores no podrían comprar y usar la sustancia. El control de la producción de cannabis nunca podrá ser una posibilidad realista, así como crece en diversas partes del mundo y, particularmente en los últimos 10 años, una alta proporción de los mercados consumidores son abastecidos por productores de baja escala que operan cerca de los mercados de consumo. En contraste, el cultivo de heroína y cocaína se ha convertido en algo más concentrado dentro de pequeñas áreas geográficas –en el caso de la cocaína, en los países andinos de sud-américa y la heroína en Afganistán y en el “triángulo dorado” de Myanmar, Laos y Camboya. Fuentes masivas de política, diplomacia, economía- y a veces, militares y científicas- han estado dedicadas a la tarea de reducir la producción de heroína y cocaína en esas áreas.

En el caso de la producción Andina de cocaína, la importancia respecto a Bolivia, Perú y Colombia ha fluctuado durante el

tiempo –como producción se ve reducida en un país y crece en otro. Durante los últimos 5 años, exitosas reducciones en el cultivo en Bolivia y Perú han llevado al aumento en Colombia, teniendo como consecuencia que se enfoquen en ese país los esfuerzos para erradicarla a través del “Plan Colombia” encabezado por EEUU. A pesar de los billones de dólares invertidos en los años recientes, el hecho es que la producción de coca Colombiana se mantiene en escala suficiente para abastecer los mercados a ambos lados del Atlántico. Las formas de cultivo han cambiado en respuesta a las medidas de coerción, pero la demanda del consumidor ha sido consistentemente recibida, y ha habido ahí un pequeño impacto global en el precio, pureza y disponibilidad.

Una historia similar se puede contar sobre los más grandes productores de opio del mundo. El *Informe Mundial de Drogas*, ONUDD 2004, afirma que Afganistán ha producido en los últimos años tres cuartos del opio ilícito del mundo (ONUDD 2004, p.43). Pero en el año 2004 los Talibanes promulgaron un decreto, el cual efectivamente termina con el cultivo de opio en el área de Afganistán que está bajo su control (aproximadamente el 80 por ciento del país). Siguiendo a la invasión de Afganistán y la remoción de los Talibanes, los granjeros afganos están ahora produciendo abundantes cosechas de opio nuevamente. Una reducción abrupta en la producción de drogas puede ser realizable, será entonces, cuando los soldados armados impongan despiadadamente decretos que lleven a los granjeros a la pobreza. El funcionamiento normal puede ser reanudado luego de que el Régimen Draconiano se haya alejado. Otra vez, durante todo éste período, mientras los trastornos en los patrones y en la escala de producción fueron significantes, y hubo fluctuaciones espectaculares en los precios y en la disponibilidad de opio dentro de Afganistán, el impacto en los mercados de consumo apenas se nota. (International Crisis Group 2001; Burke J 2001; Markus U 2001; Costa A 2002; ONUDD 2004; www.fco.gov.uk; Burke J, 2004).

Los costos socio-económicos de disminuir los patrones tradicionales de cultivo, también necesitan ser considerados. Por ejemplo, Myanmar y Laos, ambos tienen experiencia en grandes reducciones en la producción de opio como resultado de programas de eliminación exitosos (Se ha estimado que ha habido una disminución acumulativa del 60 por ciento en el área cultivada de éstos dos países desde 1996).

Pero este proceso a tenido un costo.

El *Informe Mundial de Drogas*, 2004 observa que “el paso rápido de eliminación es... poner una gran presión económica en los granjeros, a menudo pertenecientes a minorías étnicas, quienes han dependido por tanto tiempo de la producción de opio como modo de sobrevivir. Hay evidencia de que en el lado oriental del Estado de Shan en Myanmar, hay poblaciones que están enfrentando una seria crisis humanitaria”. Continúa: “están situados en el número 131 y 135 respectivamente, fuera de 175 países más, en el 2003 Human

Development Index (Índice de Desarrollo Humano 2003); y las minorías étnicas que viven en las áreas remotas de producción de opio tienen un nivel de vida que es inclusive más bajo que el de la población general (ONUDD 2004, p.43).

Extensos temas sociales y humanitarios necesitan ser considerados en la formulación e implementación de iniciativas para la reducción en el abastecimiento. Una reducción en la producción de opio puede derivar en daños imprevistos en los países productores a no ser que estén acompañados de fuertes programas de asistencia económica y sustitución de cultivos cosechados. Los Gobiernos occidentales están comenzando a hacer inversiones significativas para programas de desarrollo alternativo en Afganistán, con el Gobierno del Reino Unido recientemente determinando que 70 millones de libras deben ser puestas a disposición, durante 3 años, en iniciativas vinculadas a estrategias para el control de drogas en Afganistán (Home Office 2004, p.8). Esto es bueno para los países productores, pero también tiene un sentido positivo para los donantes si con ello contribuyen al desarrollo de una actividad económica que no está relacionada con el mercado de las drogas.

2. INTERDICCIÓN

La batalla para sofocar la distribución de drogas controladas en su viaje desde el país de origen hasta los países consumidores es conocida como interdicción. Como la mayor producción de heroína y cocaína se hace fuera de los países en donde son consumidas, la pregunta que sigue acerca de cómo reducir el abastecimiento, lógicamente es: ¿podemos frenar la importación de estas sustancias en nuestros países? Hemos buscado ejemplos en la historia reciente en donde las autoridades hayan sido capaces de limitar la importación de heroína o de cocaína dentro de un país en particular, para el área, dentro de ese país en donde la disponibilidad y el uso de esa sustancia a logrado verse afectado significativamente, y sólo se puede encontrar una de ellas. Se encontró de manera documentada que hubo una importante escasez de heroína en partes de Australia entre finales del año 2000 y comienzos del 2002.

Esta tan mencionada “sequía de heroína” ha sido el motivo de acalorados debates como también sus causas e impacto (ver Bush W, Roberts M y Trace M 2004 & National Drug Law Enforcement Research Fund 2004). En el verano del año 2000, las autoridades de coacción legal australianas incautaron 606 kgs de heroína y dismantelaron la principal agrupación de traficantes de drogas. Para finales del año 2000, las muertes relacionadas con la heroína cayeron verticalmente, declinó el número de personas arrestadas por ofensas relacionadas con la heroína, ésta elevó su costo, pasó a ser más difícil de obtener y empeoró su calidad. En 1999 hubo en Australia 1.116 muertes atribuidas a sobredosis con opio- para el año 2001 esa cifra bajó a 386 (Bush W, Roberts M y Trace M, p.4). Previsiblemente, el Partido de Gobierno Liberal-Nacional declaró que, la escasez de heroína mostraba el éxito de su estrategia “tough

on drugs” (duro con las drogas). Una firme tendencia al aumento en el uso de heroína, que ha sido evidente por años en Australia, parece haber sido revertida por una exitosa operación policial.

Sin embargo, una incautación de 440 kgs de heroína sólo dos años antes, en 1998, “no hizo mucha mella en el mercado”, según el Comisionado de la Policía Federal Australiana. ¿Porqué hubo una escasez de heroína luego de una gran incautación en el año 2000, pero no luego de una incautación similar en el año 1998?

Hay un gran número de explicaciones posibles. La repentina disponibilidad de meta-anfetaminas fue de una particular importancia, esta droga tiene su origen en la misma fuente que abastece de opio a Australia –las agrupaciones criminales con base en el tan nombrado “triángulo dorado”, particularmente Myanmar. Denuncias del dramático aumento en la producción de anfetaminas coincide con los cambios dramáticos en el comercio de heroína. Como anteriormente en 1996, la Oficina Australiana de Juicios de Crímenes Estratégicos (Strategic Crime Assessments) (AOSCA) ha pronosticado una caída en la importación de heroína, con una demanda creciente en el mercado Chino atrayendo cargamentos que previamente estaban destinados para Australia. Esta tendencia largamente sostenida se exacerbó por una aguda caída en las cosechas de amapola de Myanmar. Enfrentándose a una aguda caída en la producción de heroína, las organizaciones del tráfico enviaron su reducido stock de heroína a China. Según el Instituto Australiano de Criminología: “Esos individuos estarán más preocupados por las necesidades inmediatas de reducir los riesgos del tráfico y recibir óptimos ingresos de sus inversiones. En años de “escasez”, otros mercados cercanos a la fuente, y con costos más bajos de tráfico (por ejemplo, los mercados Asiáticos) simplemente pueden ofrecer una mejor propuesta” (Morrison S 2003, p.6).

Esto no significa que la incautación de 606 kgs no haya tenido impacto alguno. Pero quiere decir que la sequía Australiana no fue tanto un triunfo inequívoco del control por el lado del abastecimiento, como el efecto de una combinación de factores que influenciaron a los traficantes en sus decisiones de mercado, incluyendo las condiciones climáticas y la caída en el rendimiento de las cosechas. La eficiencia de la ley vigente Australiana, como quedó demostrado por ésta incautación en particular, jugó un rol influenciando el comportamiento de los traficantes de drogas. También impidió que un gran cargamento de drogas peligrosas llegara al mercado Australiano. Pero la evidencia sugiere que fue un importante factor secundario, no el factor determinante.

SUSTENTABILIDAD

Una disertación común surge aquí: incluso cuando en raras ocasiones en donde los esfuerzos aplicados a nivel de la producción o interdicción son exitosos, los impactos consecuentes en la disponibilidad y prevalencia son difíciles de sostener. Un informe sobre la sequía de heroína hecho por la Australian National Drug Law Enforcement Research Found (Fondo Nacional Australiano de

Investigación sobre Imposición Legal en las Drogas), concluye que el mercado de heroína se ha estabilizado desde el final de la sequía, aunque no ha vuelto todavía a los niveles anteriores al año 2001 (NDLERF 2004).

Hay una simple razón económica del porqué en la reducción de la oferta de una droga en particular, es plausible de ser comparativamente efímero si no se toman acciones efectivas para abordar el control de la demanda del mercado. En un artículo en Tailandia (ver más abajo), Pasuk Phongpaichit de la Universidad de Bangkok expuso un sólido principio general: “me parece a mí como economista que, si atacas la oferta, pero haces poco sobre la demanda, el resultado entonces será la suba en los precios, aumento en las ganancias, y por lo tanto incrementando la comunidad empresarial. Sospecho que ese es el motivo por el cual los acercamientos orientados a la supresión han fallado de manera persistente en otros países” (Phongpaichit P 2003).

Por ejemplo, en Australia en el año 2001 el precio del gramo de heroína en la calle se elevó de AU\$ 220 a \$ 320 (dólares australianos) en Nueva Gales del Sur, de AU\$ 330 a \$ 450 en Victoria y de AU\$ 310 a \$ 350 en el sur de Australia, antes de caer nuevamente la calidad de la oferta comenzó a incrementarse (NDLERF, p.43). Para el año 2003, los precios de la heroína a lo largo de Australia se habían estabilizado, y los usuarios de drogas intravenosas informaban que la heroína era “fácil” o “muy fácil” de obtener. La “sequía” Australiana de heroína había durado menos de dos años. Esto evidencia la importancia de equilibrar la reducción de la oferta con iniciativas para atajar la demanda. Una inesperada caída en la oferta llevó a un alza en los precios y esto atrajo nuevos participantes al mercado de las drogas.

La demanda de la más problemática de las drogas tenderá a ser menos sensible al cambio de los precios. El mercado de heroína es ampliamente sustentado por un segmento habitual, usuarios problemáticos. Es por lo tanto bastante inflexible. La evidencia sugiere que, a menos que los adictos a la heroína sean tratados exitosamente, ellos igualmente encontrarán nuevos modos (o intensificarán viejos modos) de aumentar el dinero para comprar heroína a precios altos (incluyendo el crimen) o el cambio a otras sustancias y modos de administración.

En estos ejemplos de éxito en el control de la producción e interdicción, los resultados en términos de consumo han sido a corto plazo, así como nuevas fuentes y cadenas de abastecimiento son establecidas para tomar ventaja del aumento que se tendrá en las ganancias.

3. CAMPAÑAS DOMESTICAS

Si las autoridades no pueden sostener una reducción en la producción global de heroína o cocaína, y no pueden frenar la distribución de

estas sustancias alrededor del mundo, ¿que se puede hacer entonces a nivel doméstico para reducir la disponibilidad y prevalencia? Como hemos observado anteriormente, gobiernos de todos lados del mundo han hecho acercamientos al control doméstico de las drogas con niveles muy variables de entusiasmo. En la historia reciente, los esfuerzos mayormente concentrados en el control doméstico de las drogas se han basado en una mezcla de desaprobación social, y disuasión respaldada por fuertes castigos. Hemos buscado ejemplos en donde haya evidencia de que la prevalencia ha sido reducida, en un país en particular, y tratado de comprobar si esas reducciones están relacionadas a acciones gubernamentales, o se deben a cambios de modas u otros factores socio-económicos. Otra vez, ejemplos de importancia y constatadas fallas en la prevalencia son poco frecuentes – la mayoría de los países han experimentado un aumento continuado en el uso global de drogas controladas durante los últimos 40 años, interrumpidos por agudos incrementos ocasionales o inclinaciones hacia algunas drogas o patrones de uso en particular. Estas tendencias generales parecen aplicarse de igual modo en países que han seguido políticas de tolerancia o intolerancia durante este período.

En las sociedades democráticas occidentales, hay una casi total ausencia de ejemplos en la historia reciente de una significativa y documentada reducción global en la prevalencia del uso de drogas controladas. Ha habido muchas reducciones en el nivel del uso de una droga en particular (por ejemplo, la cocaína en la década del 90 en los EEUU y recientemente una caída en el uso de éxtasis en el Reino Unido), pero la única reducción global que podemos identificar fue en los EEUU durante la década de los 80.

Dos notas de prudencia son necesarias para usar estos ejemplos. Primero, aún después de las reducciones en la prevalencia en este período, los EEUU todavía tenía índices de prevalencia para jóvenes usuarios de drogas que eran más altas que en casi todos los demás países del mundo. Segundo, la disminución era medida usando mediciones de la población general, lo cual no recoge las tendencias en el uso de heroína y cocaína, separando por grupos, (origen de los mayores daños emparentados con las drogas) los índices del uso por parte de éstos parecen haberse mantenido estables durante este período.

Sin embargo, la experiencia de los años 80 en los EEUU fue real, y coincide con un período de fuerte actividad política anti-drogas y de fuerte retórica. Es misterioso, sin embargo, que estos fuertes mensajes sociales continuaron a través de la década del 90, cuando la prevalencia volvió a crecer. Además, los elementos de “disuasión” de la estrategia del gobierno de los EEUU –alta escala de arrestos, análisis generales de drogas, y sanciones severas para los usuarios– fueron implementados a un altísimo grado en la década de los 90, por eso no pueden trazarse claras correlaciones entre las acciones de este gobierno y la reducción en la prevalencia.

Los investigadores parecen estar de acuerdo, sin embargo, en un factor de predicción para la reducción en la prevalencia – la actitud

de los jóvenes. Durante los períodos en donde las mediciones muestran que la proporción de personas jóvenes que ven las drogas como malas o peligrosas está aumentando, hay tendencias a una caída en la prevalencia. Esto fue verdad para el uso global en los EEUU en la década de los 80, y para el uso de cocaína en la década de los 90, lo que bajó cuando iba aumentando el uso global. Parece lógico que las campañas de prevención y los mensajes políticos que enfatizan lo malo y peligroso de las drogas producirán más actitudes anti-drogas extendidas entre los jóvenes, pero sucesivos estudios de búsqueda sólo han encontrado, como mucho, un impacto marginal.

Un factor más fuerte parece ser la tendencia cíclica natural de las drogas – en los EEUU en la década de los 80, las modas y culturas asociadas con el uso del cannabis (por lejos la droga ilegal más usada, condujo las cifras globales de prevalencia), estaban en decadencia, durante la década de los 90 la generación de gente joven había crecido con amplia evidencia del impacto destructivo del crack en individuos y comunidades (para una discusión más detallada de éste y otros temas afines, ver Mac Coun R y Reuter P 2001).

TENDENCIAS RECIENTES EN LOS ESTADOS UNIDOS

La última inspección de *Monitoring the Future* (monitoreando el futuro) realizada entre estudiantes de liceo en los EEUU mostró lo que pueden ser los primeros signos de otro período de caída en la prevalencia: un 11 por ciento dejó en los meses pasados el uso de drogas ilícitas entre el 2001 y el año 2003. Estas inspecciones muestran una reducción en todas las sustancias más comúnmente usadas, particularmente la marihuana y los alucinógenos. El uso del éxtasis se ha reducido a la mitad, y el uso del LSD ha sido dejado por una cantidad cercana a los dos tercios (*Monitoring the Future 2003*).

Al mismo tiempo, la *US National Drug Control Strategy 2004* (la Estrategia Nacional en el Control de Drogas de los EEUU 2004) manifestó su preocupación sobre el aumento en el mal uso de drogas prescritas. Más de 6 millones de Estadounidenses dijeron al *National Survey on Drug Use and Health 2002* (Investigación Nacional del Uso de Drogas y la Salud) que habían usado drogas prescritas con un propósito no medicinal, y cerca del 14 por ciento de los jóvenes dijeron haber hecho lo mismo en algún momento de sus vidas. El abuso en la prescripción del narcótico Vicodin entre los estudiantes de último año de liceo en los EEUU es ahora el doble que el uso de meta-anfetaminas, cocaína o éxtasis. La *Estrategia Nacional en el Control de Drogas* de los EEUU concluye que el uso de estas drogas “se ha convertido en un capricho mortal de la juventud, con sólo uno de cada diez estudiantes de último año de liceo declarando que no usa medicamentos” (White House 2004, p.24). Un 5 por ciento de los estudiantes de último año de liceo también declararon usar el medicamento OxyContin pero sin fines médicos– un poderoso calmante con “un añadido potencial similar a la morfina” (*ibid*).

Es sorprendente que la *Estrategia Nacional en el Control de Drogas* de los EEUU no da *toda junta* la evidencia del crecimiento abrupto

en el abuso de las prescripciones de drogas y la caída en el uso de drogas ilícitas, y considera si estos dos fenómenos están relacionados de alguna manera –el crecimiento del abuso de las prescripciones de drogas en los EEUU ilustra el punto donde el impacto global de la caída en el uso de una droga o drogas en *particular* depende de las tendencias en el uso de otras sustancias- sea como un sustituto directo o no.

SUSTITUCION

La evidencia sugiere que si hay escasez de una droga, los consumidores pueden cambiar por otras drogas. En Australia, por ejemplo, la sequía de heroína condujo a un agudo aumento en el uso de estimulantes. Se ha informado por las propias personas del uso de sustancias del tipo de las meta-anfetaminas por usuarios de drogas inyectables incrementado en un 64 por ciento entre el año 2000 y 2001, y la frecuencia en el uso es de un promedio de 15 a 30 días en los seis meses anteriores (Bush W, Roberts M y Trace M 2004, p.2). Evidencias de otras campañas domésticas muestran un impacto similar – los usuarios de drogas no se vuelven a la abstinencia, pero sí, generalmente cambian a otra sustancia.

La “Guerra contra las drogas” Tailandesa

Este “efecto de sustitución” parece tener asidero en otra parte. En Febrero del año 2003, el Gobierno Tailandés conducido por el Primer Ministro Thaksin Shinawatra, lanzó la “guerra contra las drogas” (por una discusión más detallada ver Human Rights Watch 2004 y Roberts M, Trace M y Klein A 2004). Esto fue una respuesta a la explosión en el uso de las meta-anfetaminas en Tailandia. Hacia finales del año 2003 –con más de 2.000 supuestos vendedores de drogas asesinados en el transcurso de la campaña Tailandesa- el Primer Ministro Thaksin declaró que Tailandia estaba “en posición de declarar que esas drogas, que anteriormente habían sido un gran peligro para nuestra nación, no pueden hacernos más daño”. Esto fue una gran exageración. Pero hay evidencia de una disminución en la disponibilidad de las meta-anfetaminas, con un precio por pastilla aumentando entre los \$ 1.5 y \$ 2.5 a los \$ 6 y \$ 8 (cifras dadas por Phongpaichit P. 2003).

Sin embargo, la respuesta de muchos de los usuarios de drogas parece haber sido la *sustitución*, no la abstinencia. Una investigación de primera mano en nombre de la BFDPP informa que “los usuarios de drogas que tienen bajos ingresos cambiaron a sustancias volátiles (por ejemplo, laca y tiner), por ser legales, baratas y pueden ser compradas en una tienda. Los usuarios de drogas que tienen altos ingresos, siguen usando el mismo tipo. La cocaína es nueva para los usuarios de drogas Tailandeses. Los Tailandeses comenzaron a usar mucha cocaína el pasado año” (Roberts M, Trace M y Klein A 2004, p.5). La Human Rights Watch (Observatorio de los Derechos Humanos), cita en su informe al Sr. Anurak Boontapruk, Coordinador de un Centro de paso para usuarios de drogas en Chiang Mai, que comentó sobre otro efecto sustituto, entre los usuarios de drogas llevados a esconderse: “algunos usuarios de drogas nos han contado que cuando se están escondiendo, pasan

por muchos comportamientos riesgosos... yo creo que el riesgo más grande es el del HIV, porque es difícil para los particulares o para las organizaciones, trabajar con este grupo, incluyendo para hacer investigaciones, para darles educación o acceso a los servicios de salud... Algunos usuarios de heroína cambiaron de droga pero continúan inyectándose. Algunos de ellos simplemente comenzaron con fuertes bebidas alcohólicas como el whisky, que puede causar accidentes. Cuando te estás escondiendo de la policía, es muy difícil no llevar drogas contigo, y entonces necesitas usarlas en un apuro. Esto puede causar una sobredosis. (Human Rights Watch 2004, p.37). (Observatorio de los Derechos Humanos).

La persecución con medidas enérgicas la distribución y el uso de una sustancia, con un impacto significativo en el precio y disponibilidad, parece haber llevado a los usuarios a moverse por nuevas sustancias y nuevas prácticas de consumo, alguna de las cuales son más dañinas que la que fue objeto de persecución en un principio.

La revolución Iraní

La historia de la Revolución de 1979 del Irán Islámico dio un ejemplo interesante de lo que parece ser un tipo similar de “efecto de sustitución”. Un artículo sobre el impacto de la Revolución Islámica en los mercados de drogas explica que, “el control sobre el crecimiento del opio proveniente de la amapola, se convirtió en ineficaz durante la Revolución... El crecimiento inicial en la disponibilidad de la droga, combinado con una dramática reducción en el abastecimiento del alcohol, condujo a que se intensificara el abuso de drogas. El nuevo Régimen hizo del alcohol su primer objetivo. Los periódicos de esa época a menudo informaban de incautaciones hechas por la policía y los guardias revolucionarios de casas de destilación equipadas a gran escala. Como consecuencia, el precio del alcohol en la calle aumentó unas 10 veces más del nivel pre-revolucionario (Spencer C y Agahi C 1990-1991, p.174). Luego de una exitosa coacción legal, que tuvo como objetivo la producción de alcohol, los precios subieron y se sustituyó el alcohol por opio¹.

DAÑOS Y PREVALENCIA

Como muestran estos efectos de sustitución, la relación entre la reducción en la prevalencia y la reducción de los daños no están claros.

Los costos sociales de una fuerte coacción legal

Este punto está bien ilustrado por su desarrollo en los EEUU. Hubo una caída significativa en el uso de las drogas entre estudiantes liceales, pero los niveles de algunos tipos de daños relacionados al

¹ Desde una perspectiva Occidental la sustitución del opio por el alcohol puede parecer extrema, pero esto refleja diferentes normas culturales. Por ejemplo, Spencer y Agahi explican que en Irán “en un experimento entre adolescentes, el uso de drogas no fue visto como si estuviera asociado a una privación social, los usuarios de drogas no tienen mucha representación entre aquellos con un antecedente mayor de privación social. No fue esta la expresión de un adolescente que va en contra de la cultura, como la mayoría de los usuarios de drogas jóvenes han sido introducidos a las drogas dentro de un escenario familiar, más que, como el resultado de la incitación hecha por un similar. EL uso de cigarrillos, en contraste fue previsto más por otros jóvenes que por patrones de familias fumadoras” (Spencer C y Agahi C 1990-1991, p. 174).

uso de drogas –particularmente aquellos que están relacionados con la salud pública y la exclusión social- han aumentado. Entonces, ¿Cuál ha sido el impacto global de la política de drogas en EEUU sobre los daños relacionados a las drogas? Siendo igual todo lo demás, menos gente usando drogas significaría menos daños relacionados con ellas. Pero otros factores también necesitan ser tenidos en cuenta. El tema de la sustitución ha sido discutido. Deberían tenerse en cuenta otros dos puntos.

Primero, el impacto de una reducción en el uso y disponibilidad de drogas sobre los daños relacionados con ellas dependerá en *qué* drogas y *qué* patrones de uso son su objetivo. La reducción del número de adictos a la heroína es probable que tenga un mayor impacto en los daños relacionados a las drogas que una reducción equivalente en el número de personas que experimentan con marihuana. Además, mientras experimentar con drogas es común entre los jóvenes y hasta visto como correcto a través del espectro social, el abuso de drogas duras como el crack y la heroína es un problema desproporcionado para las comunidades en desventaja y marginales². Mientras el uso experimental y ocasional de droga entre los sectores más altos parece estar cayendo en los EEUU, mucha gente de las comunidades con desventajas y marginales permanecen encerradas en un circuito de drogadicción, infracción, encarcelamiento y reincidentes.

Segundo, hay exteriorizaciones negativas para un énfasis político en la coacción legal. Uno de los fenómenos más preocupantes ha sido el impacto de la política de drogas en la población carcelaria en los EEUU. En 1970, las ofensas por drogas constituían el 16.3 por ciento de la población de las prisiones federales; para el año 2002 esto había aumentado a un 54.7 por ciento. Con la afluencia de estos ofensores acercándose a la población carcelaria, la “población correccional” –incluyendo a todas las personas en libertad condicional o libertad bajo palabra- a alcanzar los 6,732.400 en el año 2002 (Bureau of Justice Statistics (Oficina de Estadísticas Judiciales) en www.ojp.usdoj.gov/bjs/). El número de encarcelamientos en los EEUU por ofensas de drogas es ahora más alta que en la mayoría de los países de Europa Occidental por todo tipo de crímenes (Macoun R y Reuter P 2001, p.24)³. El aumento en masa de los encarcelamientos ha tenido un impacto diferencial en las diferentes comunidades étnicas y raciales. En 1992, los Afro-americanos contabilizaban los dos tercios de las personas admitidas a las prisiones estatales por ofensas de drogas. La probabilidad de vida de recibir una condena a prisión es del 5,9 por ciento para los hombres blancos comparado con el 32 por ciento para los hombres

² Mac Coun y Reuter observan que “la dependencia a la cocaína está profundamente concentrada en los barrios céntricos de comunidades minoritarias”, agregando que, “una variedad de fuentes de información imperfecta apuntan a una concentración dramática del uso frecuente de cocaína entre los Afro-Americanos y los Hispanos” (Mac Coun R y Reuter P, 2001).

³ No hay ahí evidencia de que la encarcelación masiva sea una política efectiva para reducir la droga y el crimen relacionado con ella. Un estudio reveló que de un total de 27.111 personas liberadas de prisión en quince estados en 1994, el 67,5 por ciento han sido arrestadas otra vez dentro de los tres años siguientes a su liberación.

negros (por una discusión más detallada ver Curtis R y Wendel T 2000 y MacCoun R y Reuter P 2001).

Más en costos

Ambas historias, la sequía de heroína Australiana y la “guerra contra las drogas” Tailandesa muestran que puede haber una relación directa entre una caída en la disponibilidad de una droga particular y otros daños –a no ser que las medidas estén en posición de lidiar con las consecuencias de una caída repentina en la disponibilidad.

Por ejemplo, mientras los indicadores de daños a la salud muestran, que hubo un agudo aumento en los hurtos y “otras felonías” a lo largo de Australia en el año 2001. La BFDPP Briefing Paper nota que el precio en el gramo de heroína aumenta alrededor de los \$40 a los \$ 300 en Australia entre 1999 y el 2001, y concluye que “una explicación razonable para alguno de los aumentos en el crimen contra la propiedad durante este período es que probablemente los usuarios de drogas estén ajustando su comportamiento en respuesta al aumento masivo del precio de la heroína en las calles” (Bush W, Roberts M y Trace M 2004, p.6). La guerra a las drogas Tailandesa también estuvo acompañada de un aumento en un bajo nivel de los crímenes contra la propiedad. Como en el caso Australiano, esto parece ser en parte el resultado en el corto plazo para los vendedores de drogas para cambiar a otra fuente ilegal de ingreso y/o usuarios de droga tratando de conseguir dinero para comprar meta-anfetaminas a precios elevados. La “guerra contra las drogas” Tailandesa también tuvo costos significativos en la salud. En particular, llevó a muchos usuarios a esconderse y disparar de los servicios que podrían ayudar a protegerlos del VIH/SIDA y otros daños relacionados al consumo de drogas (Roberts M, Trace M y Klein A 2004).

4. LIMITES EN POLITICA DE DROGA

El control más significativo y sostenido de mercados domésticos de drogas ha sido logrado en sociedades cerradas y autoritarias. Mientras estos logros tendrán que mantener en un mínimo los daños relacionados a las drogas, los métodos usados no podrán ser repetidos o aceptables en las sociedades democráticas.

EL BLOQUE COMUNISTA

Diferente de casi cada uno de los países del mundo, la República Popular China ha experimentado un período de 30 años (1949 a 1979) sin uso y venta de drogas ilegales, gracias a su efectivo y estricto programa gubernamental de control bajo el régimen socialista. Así comienza un artículo de la política de drogas en China hecho por Wen Wang de la Universidad Estatal de California, publicado en 1999 (Wen Wang 1999, p.97).

Es imposible de verificar su afirmación de que el mercado de drogas era virtualmente inexistente en China durante tres décadas. Esto parece altamente improbable –si es cierto, todo es la más notable de las estimaciones dadas, de que a finales del siglo 19 China posee

cerca de 15 millones de adictos al opio (www.dpf.org/global/drugpolicy/asia/china). Pero allí desde luego es evidencia de un marcado aumento en el uso de drogas luego de la Reforma Económica de China de 1978, y la liberalización de la sociedad China. Wen Wang continúa: “Desde la Reforma Económica de 1978, China ha vuelto a abrir sus puertas al mundo exterior y la economía del país se ha visto afectada no sólo por la tecnología extranjera, sino también por el mercado internacional de drogas ilegales... de acuerdo a la Oficina de Seguridad China, en 1990, había declarados cerca de 70.000 vendedores de droga en el campo (áreas rurales) y en las ciudades. Esta cifra se duplicó en el año 1991 y se triplicó en el año 1992, y llegó a los 520.000 en el año 1995. El índice de aumento fue cerca del 200 por ciento.

Una explosión en el uso y disponibilidad de drogas que siguieron a la transición del comunismo liberal no es un hecho aislado a China. La propagación del abuso de las drogas en la antigua Unión Soviética ya estaba en curso antes del *Glasnost*, pero fue rápidamente acelerado por los cambios estructurales que siguieron a la transición del comunismo (ver Klein A, Roberts M y Trace M 2004).

Otro ejemplo es dado por un artículo de Gustav Kosztolanyi en el desarrollo de la Hungría post-comunista. Kosztolanyi explica: “como el poderío del comunismo progresivamente se ha tranquilizado, una nueva amenaza se agregó a nuestro tradicional vicio Húngaro de afición a bebidas demoníacas, con el aumento en la disponibilidad de drogas duras y suaves” (Kosztolanyi G 2001). El cita al Dr. Andrea Pelle del Comité Ejecutivo de la Unión Civil de Libertades Húngaras: “Previo a la década del 90, el consumo de drogas era un fenómeno esporádico, más el rasgo característico de pertenecer a una sub-cultura particular que otra cosa. Desde comienzos de la década del 90, sin embargo, la situación comenzó a cambiar. Las drogas clásicas comenzaron a estar disponibles en el mercado, y desde mediados de los 90 en adelante el número de personas que experimentaban con drogas, usuarios regulares, adictos y víctimas del abuso de drogas vinculado a la enfermedad del “skyrocketed” (*cohete*).

Algunos de los antiguos regímenes comunistas parecen haber triunfado en contener el uso de drogas y su disponibilidad durante largos períodos de tiempo. Esto significa que alguno de los mejores ejemplos de éxito en reducir la prevalencia pueden venir de sociedades cerradas en donde las ofensas relacionadas a las drogas han sido castigadas de una manera excesivamente dura, las libertades individuales reducidas, fronteras cerradas, comunicaciones controladas por el Estado y violaciones a los derechos humanos⁴. Uno de los dilemas que enfrentan las sociedades democráticas con economías de mercado es el costo de la aplicación de políticas de drogas en términos de intervenir la plaza del mercado y reducir las libertades civiles. Estos problemas son menos agudos para los regímenes autoritarios. La BFDPP ha argumentado que las políticas de drogas podrían ser violentas para el respeto de los derechos humanos y las normas jurídicas.

LOS LIMITES DE LA TOLERANCIA CERO

Las políticas de drogas que violan los derechos humanos pueden impactar en la oferta, pero a un costo inaceptable. Esta certeza no significa que las políticas duras son *generalmente* (tomadas invariablemente solas) efectivas, incluso si se juzgan simplemente como para contener –o reducir el ámbito de– la producción y los mercados de drogas. De lo contrario, un número de jurisdicciones que contaban con duros castigos para las ofensas de drogas en el pasado han comenzado a reconocer sus limitaciones.

Irán es un ejemplo de eso. El gobierno del Ayatolá Khomeini respondió al aumento del uso de opio en la Irán post-revolucionaria con una campaña nacional contra el abuso de drogas lanzada en 1979. Los primeros meses de 1980 fueron testigo del gran uso de la pena de muerte para los traficantes de drogas. Los castigos para las ofensas de drogas han permanecido duros en Irán, incluyendo castigos corporales y sentencias de pena de muerte (aunque tardío, ahora está reservado para las más serias ofensas de drogas). Todavía, de acuerdo a la ONUDD, el 90 por ciento de todas las incautaciones de morfina y opio hechas en Irán en los últimos 10 años, han ido en aumento año a año en el número de incautaciones. Irán ha respondido –contra los antecedentes de una epidemia de VIH/SIDA y hepatitis– con un acercamiento más progresivo y con un enfoque mayor en la salud pública (*ver* www.cira.med.yale.edu/research/irandrug.html)⁵.

La historia es similar en los antiguos países comunistas. En China, el gobierno respondió a la explosión en el uso de las drogas después de la liberalización de la economía con un abordaje de tolerancia cero. En el año 2002, más de 60 personas fueron ejecutadas por ofensas relacionadas con las drogas y los casos por posesión reciben condenas de encarcelamiento de no menos de 7 años. Pero los problemas de droga en China han continuado en aumento, y ahora se está comenzando a reconocer la necesidad de iniciativas en la reducción de daños. La Alianza de Políticas de Drogas informó que “los usuarios de drogas ilícitas están ahora referidos como “pacientes ilegales” más que a “personas ilegales” y de acuerdo con las leyes Chinas deben ser rehabilitados. Más recientemente, China ha

⁴ Un artículo de Y L Yao del Ministerio del Interior Chino, publicado en la década del 50 explica que “los adictos a los narcóticos “son susceptibles de ser encarcelados desde tres a siete años por el primer delito cometido; por un término equivalente a uno y dos tercios de la sentencia de prisión original para el segundo delito; y condenados a pena de muerte por el tercer delito” (Yao Y L, p.6). Estas eran las penas por el uso de droga.

⁵ A mediados de la década del 90, el Gobierno Iraní introdujo una ley que exime del castigo a aquellos usuarios de drogas que soliciten tratamiento. Han habido desarrollos similares en otros estados Islámicos. Arabia Saudita implementó una estricta ley sharia Islámica. Ha sido informado que 35 traficantes de drogas convictos fueron públicamente decapitados en el año 2000. Sin embargo, las cosas pueden estar cambiando. Un artículo publicado en el New York Times en el año 2002, comenta que “el gobierno dijo que el castigo severo y los reinos relativamente aislados del origen de las drogas hace que la adicción a las drogas sea menos severa que en países como Irán y Pakistán”. Pero continúa: “este es un problema suficientemente serio que los gobernantes han comenzado ...a tratar con ellos... abiertamente. Y mientras el Gobierno trata al tráfico de drogas como una actividad criminal ha comenzado a considerar la dependencia al alcohol y la nicotina como enfermedades tratables” (“En Arabia Saudita, los adictos son tratados pero los vendedores son ejecutados”, San José Mercury News, 11 de febrero de 2002).

establecido un programa de Metadona para los usuarios de heroína en un intento para reducir la expansión del VIH/SIDA y la hepatitis a través de usuarios de drogas inyectables. (www.dpf.org/global/drugpolicy/asia/china).

La ley también fue más tensa en la Hungría post-comunista en 1999. El consumo de drogas ilegales es ahora castigado con más de dos años de cárcel, sin tener en cuenta el tipo de droga. El Dr. Andrea Pelle del Comité Ejecutivo de la Unión de Libertades de Hungría comenta: “En mi opinión, la alta tensión que hubo a partir de la ley de marzo del año 1999, no es bueno para nadie: no conduce a la caída del número de personas que toma drogas y la amenaza de la prisión no hace nada para disuadir a los jóvenes de tratar de salir de las drogas” (Kosztolanyi G 2001) Otro antiguo país comunista, Rusia, recientemente se ha movido en la dirección opuesta a China y Hungría. En el año 2004, luego de un corto tiempo intentando controlar la explosión del uso de las drogas a través de duras penas, se efectivizó la despenalización de la ofensa por posesión de drogas para uso personal –definida como no más de 10 veces la cantidad de “una sola dosis”– lo que es ahora para encargarse por fines administrativos o servicios comunitarios. (www.dpf.org/global/drugpolicyby/asia/russia).

LA IMAGEN MAS GRANDE

La re-introducción de fuertes leyes en Hungría, Rusia y China no dio un resultado correspondiente a una caída en el uso de drogas y puso una severa presión en los sistemas de justicia penal de cada país. La tendencia en el uso de la droga y el comportamiento de los mercados depende de todos los índices de factores, en la economía, en lo social y en lo cultural. El rápido aumento del uso de drogas ilícitas en los antiguos países comunistas luego de la liberalización del mercado no fue el simple resultado de remover opresivos mecanismos coactivos. Las fronteras se convirtieron en más porosas, los jóvenes a adoptar modas incorporadas de sociedades de mercados liberales, y la transición a economías de mercado fue acompañado de problemas económicos y sociales que han sido vinculados al abuso de drogas. La prevalencia en las drogas dentro de una sociedad en particular en un momento particular no es simple, o para nada necesario, un producto de las políticas de drogas.

Una excepción puede ser evidente en el análisis de la experiencia Sueca. Suecia está explícitamente comprometida a crear una sociedad libre de drogas, y para la creencia de que las fallas sustanciales en el uso y disponibilidad de drogas pueden ser concebidas socialmente. Han habido sonadas oposiciones a la “reducción de daños” y su reclamo de los comparativamente bajos niveles del uso de drogas en Suecia son los resultados de “fuertes” leyes sobre drogas.

Desde avanzada la década del 60, las penas para las ofensas de drogas han aumentado y el uso de drogas ha sido penalizado (con los análisis de orina y sangre para las personas sospechosas de estar usando drogas). Una publicación EMCDDA de junio del

año 2002 comenta que “todas las formas de manejo ilegal de drogas narcóticas están penalizadas en Suecia. Debe ser difícil encontrar algo que pueda agregarse a lo sustancial de la ley penal”. Continúa: “La política penal sueca es, en general, relativamente tan contenida como lo es el preocupado uso de encarcelamientos. Esto es, sin embargo, absolutamente falso en relación con ofensas sobre drogas narcóticas”. (EMCDDA 2002). Para estas ofensas, el encarcelamiento es una pena “frecuente”. Al mismo tiempo, el uso de drogas es comparativamente bajo. Una inspección comparativa Europea de chicos de escuela de 15 años estableció un nivel de prevalencia de cannabis del 8 por ciento en Suecia, comparado a un 35 por ciento en el Reino Unido, y un promedio en Europa del 16 por ciento (Hilbell B 1999). En el año 2002, alrededor del 13 por ciento de la población entre los 15–64 años en Suecia, declaró haber tenido alguna experiencia en su vida con alguna droga ilegal. El índice de vida de la prevalencia para la cocaína, heroína y éxtasis son menores al 1 por ciento (Informe Nacional Sueco 2002, EMCDDA).

¿Es Suecia un ejemplo de que puede ser conseguido por un acercamiento intransigente del lado del aprovisionamiento? Es, una vez más, difícil de desentrañar el impacto de la coacción legal de otros elementos en las políticas de drogas –incluyendo las iniciativas suecas de prevención, información y compromiso para asegurar que cada abusador de drogas puede acceder a tratamiento. Pero que distingue la posición Sueca de los países vecinos con similares condiciones socio-económicas es el largo plazo de creación de un fuerte consenso social anti-drogas. Hay fundamentos para la preocupación acerca del reciente desarrollo en la epidemiología del uso de la droga en Suecia, con evidencia del aumento en la disponibilidad de los mercados de drogas en Suecia, bajos precios y una gran variedad de drogas. Como con los EEUU, hay una particular preocupación sobre el problema del uso de drogas. Se estima que el número de “adelantados abusadores de drogas”, casi se dobló entre 1979 y 1998, de 15.000 a 26.000. Durante el año 2000 cerca de la mitad de unos cercanos a 10.000 personas en prisión eran usuarios de drogas, y tres cuartos de este grupo eran usuarios de drogas duras. Es también necesario considerar factores contextuales amplios. Ha habido una particularmente fuerte cultura anti-drogas en Suecia. Por ejemplo, una investigación reciente de jóvenes entre los 16 y 24 años concluye que más del 90 por ciento se oponen a la despenalización del cannabis (en la mayoría de los países Europeos, la opinión está más dividida). Es difícil, de creer que esta cultura es en sí misma el producto de un fuerte manejo del acercamiento de coacción legal –entonces eso puede repetirse en otros países que adopten una política de drogas similar a la de Suecia- pero fue indudablemente importante para mantener y apoyar esta política. Segundo, hay evidencia compilada de todo el mundo del vínculo entre los problemas del uso de drogas y el alcance de los problemas sociales. Los ingresos por persona son sustancialmente más altos en Suecia que las cifras Europeas (115,4 comparado con 100), hay menos desigualdad de ingresos (3,4 comparado con 4,4) y el índice de desempleo es significativamente más bajo (4,9 comparado con 8,9) (Datos de Country Situation Summary” Situación Sumaria del

País de la EMCDDA sitio web en www.emcdda.eu.int).

La BFDPP ha sido incapaz de identificar algunos ejemplos bien documentados de éxito en la reducción de la oferta. Aquellos que tenemos identificados han tendido a ser comparativamente de corto plazo y ocurridos sólo en circunstancias especiales. No es fácil demostrar una clara relación entre acciones de coacción legal particulares y consecuencias específicas- no menores, como hay una escasez impresionante de discusiones detalladas de estos (u otros relevantes) casos de estudio en la literatura.

CONCLUSIÓN

La BFDPP no ha sido capaz de conducir un análisis sofisticado para éste informe. Pero una serie de puntos claves han emergido de nuestra investigación y pueden en conclusión ser tenidos en cuenta.

Interrogando la evidencia. Hay una escasez de ejemplos bien documentados de reducción del abastecimiento. La BFDPP está comprometida para un acercamiento de evidencia base de políticas de drogas. Nosotros creemos que hay una recopilación creciente de evidencias con respecto a qué políticas y actividades son (y no son) efectivas en la reducción del uso de drogas y los daños relacionados con ellas, pero para esa evidencia no es suficiente tomar en cuenta la corriente de debate político. Es difícil no ver quejas con sospecha de quejas hechas por más de un cuarto de un total de 92 países que informan a la ONUDD que han tenido una disminución en el abuso de drogas en su jurisdicción. Si estas quejas están bien sustentadas, entonces podría ser de un enorme beneficio para el desarrollo político en cualquier parte del mundo capaz de evaluar independientemente la base para estos éxitos. Es lamentable que la identidad de estos países no sea de dominio público.

Disgregando el problema de las drogas. El impacto de una caída en el abuso de drogas o de los daños relacionados con ellas dependerá de qué drogas están siendo usadas con menos frecuencia y cuales son los grupos de usuarios que están ajustando y adoptando su comportamiento. Siendo igual todo lo demás, es razonable asumir que la caída en el uso problemático de drogas duras tendrá un mayor impacto en los daños relacionados con las drogas que una caída equivalente en el uso experimental de drogas como la marihuana. El contraste entre las estrategias de drogas de los EEUU y el Reino Unido es interesante a este respecto. La National Drug Control Strategy (*Estrategia nacional del control de Drogas*) de la Casa Blanca, 2004 defiende su enfoque en el uso de drogas entre estudiantes liceales –más que de los pobres de la ciudad- afirmando que “los fumadores de marihuana cuentan para la “lion’s share” (estrategia del león) de norte-americanos que son dependientes de drogas ilegales – más de 4 millones de un total de 7 millones de individuos para los que el uso de drogas ilegales de todos , es suficientemente serio para ser etiquetados por abuso o dependencia” (Casa Blanca 2004, p.41). Esta declaración parece descansar en una

definición controvertida de dependencia. Por contraste, el *Updated Drug Strategy 2002* del Reino Unido tiene un claro enfoque en “la más peligrosa de las drogas, las comunidades más dañadas y aquellos individuos cuya adicción y estilos de vida caóticos son más dañinos para ellos mismos y para los demás” (Home Office 2002).

Los problemas del análisis. La relación entre políticas, iniciativas y acciones y el comportamiento de los mercados de drogas está lejos de ser claro. La sequía de la heroína Australiana mostró que una acción exitosa de coacción legal puede contribuir a una reducción de la oferta –al menos en un corto plazo- a través de la influencia sobre las decisiones de mercado de los traficantes de drogas. Pero el impacto de una gran incautación de heroína en Australia en las subsecuentes decisiones de los traficantes fue medida por un índice de otros factores – notablemente, una aguda caída en la producción de heroína. Similarmente, los Estados Unidos ha experimentado una caída en el abuso de drogas entre los jóvenes, pero la explicación causal precisa para esta reducción no es clara. En particular, la declaración del Gobierno de los EEUU de que este éxito justifica una inversión masiva en análisis de drogas en los liceos, es altamente controversial. Un corresponsal norte-americano dijo a la BFDPP, “ Yo nunca vi un riguroso análisis estadístico que estableciera una relación causal entre cualquier cosa que hace el gobierno y los valores de prevalencia. Frente a esto, tal declaración debe de haber sido difícil de decir” (correspondencia privada). Hay también evidencia de que el ámbito de los mercados de drogas fue rígidamente contenido dentro de algunos antiguos países comunistas. Pero –dejando a un lado los derechos humanos y temas afines- esto probablemente tenía mucho que ver con la impenetrabilidad de sus fronteras (geográfica y culturalmente) como con sus políticas internas de drogas. Ciertamente, una reversión para duras leyes de drogas luego de la transición al mercado liberal no parece haber tenido el impacto deseado en la oferta de drogas. Otra vez, un análisis histórico más detallado es necesario para desentrañar las causas y efectos.

Oferta y demanda. La evidencia muestra que una exitosa reducción en la oferta tenderá a ser breve a menos que una acción efectiva también sea tomada en dirección al lado de la demanda (por ejemplo, a través de tratamiento contra las drogas o programas efectivos de prevención). Esto es un asunto de leyes de economía básicas. Los niveles de la demanda son constantes, una reducción en la oferta de la droga nos llevará a aumentar los precios en la calle y hacerlo más redituable para los traficantes de drogas. Esta lógica económica parece haber sido confirmada –empíricamente- por desarrollos recientes en Tailandia y Australia. Otra manera de adaptar el mercado que pasó en estos dos países fue la sustitución de drogas que eran fuertes para tomar en los mercados locales de drogas (meta-anfetaminas y heroína respectivamente) a otras drogas. Si personas con serios problemas de dependencia no comienzan a tratarse, probablemente se rendirán ante el uso de sustancias psico-activas, simplemente porque son incapaces de tomar su “decisión de droga”. Un punto similar se aplica a las iniciativas de reducir la producción de drogas en países como Myanmar, Laos y Afganistán – como

durante tanto tiempo la demanda por opio es sostenida, exitosas iniciativas para cortar el cultivo de opio en un área siempre llevará a que haya un aumento de la producción en otro lugar.

Reducción de la oferta y los daños relacionados a las drogas. La BFDPP ha argumentado consistentemente que el objetivo último de las políticas de drogas puede ser una reducción global en los daños relacionados a ellas. El primer informe de la BFDPP argumentaba un cambio en el énfasis evaluativo de la efectividad en la reducción del uso y producción de drogas para una efectividad en la reducción de los daños asociados con su uso y sus políticas –mientras, también se reconoce que reducir la prevalencia es, en sí misma un modo efectivo de reducir los daños. (Roberts M, Klein A y Trace M 2004). La evidencia considerada para este tercer informe de la BFDPP muestra que el costo de una exitosa iniciativa para la reducción en el abastecimiento puede ser alto. Un buen ejemplo de esto es la tendencia al encarcelamiento masivo y una división étnica que se ha hecho una característica de la coacción de la política de drogas en los EEUU (Se puede decir, sin embargo, que no hay motivo para asumir –como hacen algunas veces los comentaristas- que los aspectos de la política de drogas de los EEUU que ha ayudado a reducir el uso de drogas entre los jóvenes no puede separarse de aquellos elementos que han ayudado a un gran aumento exponencial en la población carcelaria). Una reducción en el abastecimiento de las drogas también puede producir un aumento en las formas de los daños relacionados con ellas de un modo directo, a menos que la demanda e iniciativas en la reducción de daños estén también en sitio. El caso considerado a estudio por este Informe de Beckley muestra –por ejemplo- que una caída en la disponibilidad de drogas en particular pueden estar relacionadas a un aumento a bajo nivel de crímenes contra la propiedad y un aumento en comportamientos de riesgo entre los usuarios de drogas (tales como prácticas inseguras en el manejo de inyectables).

En pocos ejemplos donde intervenciones en el lado de la oferta han sido evaluados, el enfoque es esencial en probar su impacto en la prevalencia. Un poco de atención se le da a la hoja de balance de los daños. Las intervenciones impuestas son inevitablemente intrusivas particularmente cuando son aplicadas a países productores y pueden ser considerados daños colaterales no sólo en términos de derechos humanos pero también en términos de economía local y nacional, el medio ambiente, el funcionamiento de instituciones democráticas, salud y exclusión social. La red que ha salido de las intervenciones del lado del abastecimiento pueden ser evaluadas no sólo en niveles de prevalencia y contención, sino también el daño anticipado de la oferta de drogas ilegales pueden ser significativamente más altos que resulta de la intervención en sí misma. Por contraste, la prevención y los programas de tratamientos de prevención a menudo tienen un índice de beneficios incidentales en términos de inclusión social lo que es rutinariamente admitido en evaluaciones.

La política de drogas Draconiana. Aparece como una de las más exitosas tentativas de controlar la producción, el abastecimiento y

el abuso de drogas ha ocurrido en sociedades cerradas y/o como el resultado de campañas contra los usuarios de drogas y vendedores de bajo nivel que han mostrado escaso cuidado por los derechos humanos o grandes consideraciones humanitarias. La BFDPP ha argumentado que la efectividad en la reducción de la prevalencia no puede ser medida por el éxito en la política, por, por lo menos dos razones. Primero, es necesario tomar en cuenta los costos de esas políticas. Segundo, las políticas de drogas podrían ser conducidas dentro de una clara coacción deontológica. Lo que se persigue con el objetivo de minimizar los daños “respecto a los derechos humanos universales, y sujeto a estos requerimientos, normas y prácticas jurídicas locales.” Es saludable notar que alguno de los más recientes éxitos en la política para controlar y contener el abastecimiento de las drogas ha fallado respecto a estos principios básicos.

Críticas al estatus quo a menudo ofrecen una falta de evidencia que la imposición legal puede dar sobre reducciones sostenibles en el abastecimiento de drogas nos provee de una acusación concluyente de una corriente de acercamientos para políticas de drogas. Ciertamente, se revelan algunos retos serios para este paradigma. Pero esto es muy simplista. Mientras los éxitos de la coacción legal en *disminuir* el abastecimiento de drogas puede ser entre poco y *mucho*, es probable que esa prevalencia pueda ser durante mucho la ausencia de iniciativas en objetivar el lado de la oferta de los mercados de drogas. Este tema de contención es crucial para las políticas de drogas -dos preguntas necesitan una fuente de investigación mucho más cercana:

- para que extensión existen políticas e iniciativas en la reducción de la oferta que prevengan un inclusive mayor nivel del uso y de los daños?
- ¿puede este potencial aumento en el uso y daños ser realizado si un abordaje más tolerante es llevado por los gobiernos?

Hay claramente opiniones muy divergentes para estas preguntas, pero para datar un modelo creíble muy pequeño ha sido prometido.

Nuestro análisis de las políticas de reducción de la oferta dejan serias preguntas sobre la tendencia corriente y las trayectorias de políticas internacionales de drogas – y la alta proporción del presupuesto de las drogas que continúa siendo devoto de la coacción legal a expensas de iniciativas del lado de la demanda y políticas de reducción de daños.

NOTAR DOS PUNTOS FINALES

Primero, hay un pequeño terreno para el optimismo de que una sustancial reducción en el ámbito de los mercados de drogas (nacionales e internacionales) es un objetivo creíble – al menos, un corte de los recursos a las políticas draconianas. En lo contrario, la evidencia sugiere que la prevalencia continuará su aumento en la mayoría de los países. Mientras conteniendo –y, idealmente, reduciendo- el crecimiento en el uso y la disponibilidad de las drogas es un significado importante de la minimización de los daños

relacionados con las drogas, es como solo tener un impacto limitado. Es importante, por lo tanto, desarrollar políticas de minimización de daños que se adapten a la realidad del uso generalizado de drogas en muchas partes del mundo por mucho tiempo. La persistencia de tal expansión en el uso de drogas también significa que una imposición no comprometida de leyes existentes sobre drogas tenderá a conducir a un gran número de personas (particularmente jóvenes) dentro de la órbita del sistema judicial penal.

Segundo, incluso cuando han habido reducciones exitosas en algunos aspectos del mercado de drogas a través de intervenciones en la reducción de la oferta, el impacto actual en los daños no han sido universalmente positivos. Al final de la cadena de producción, reducciones en el cultivo de heroína o cocaína son normalmente asociadas con una dificultad extrema para los granjeros y trabajadores de la agricultura quienes tradicionalmente tienen dependencia de los ingresos de este comercio. Al final de la cadena de consumo, la experiencia a lo largo del mundo –en Australia, Tailandia y los EEUU- es que los usuarios de drogas responden a las restricciones en la disponibilidad de su droga elegida, cambiando a otra sustancia, o siendo atraído por una incluso más desesperada búsqueda de su droga preferida. Estos cambios de comportamiento pueden conducir a una reducción en los problemas de salud o sociales relacionados con las drogas, pero son comúnmente más asociadas con una alta dislocación social y tomando comportamientos de riesgo. La mezcla de factores sociales, culturales y psicológicos que conducen a los individuos al uso de drogas en un primer momento no es fundamentalmente alterado por el éxito o la falla en las medidas de reducción del abastecimiento. Las políticas del lado del abastecimiento pueden ser una herramienta en las políticas de drogas, pero no es una política de drogas satisfactoria en su propio derecho.

BIBLIOGRAFIA

- Burke J (2001), ‘Diary’, *London Review of Books*, 22 March 2001.
- Bush W, Roberts M and Trace M (2004), *Upheavals in the Australian drug market: heroin drought, stimulant flood*, DrugScope Briefing Paper 4, Beckley Foundation Drug Policy Programme, London.
- Burke J (2004), ‘Creation of an opium giant’, *DrugLink*, Volume 19 Issue 6, November/December 2004.
- Costa A (2002), *Opening remarks on Afghanistan Opium Survey 2002*, UN Office on Drugs and Crime, Rome, 25 October 2002.
- Curtis R and Wendel T (2000), ‘Toward the development of a typology of illegal drug markets’ in Natarajan M and Hough M, *Illegal drug markets – from research to prevention policy*, Crime Prevention Studies Vol 11, Criminal Justice Press, New York.
- EMCDDA (2002), *Insights – Prosecution of drug users in Europe*, Insights Series No 5, EMCDDA, Luxemburg.
- Klein A, Roberts M and Trace M (2004), *Drug policy and the*

International Crisis Group (2001), *Central Asia: Drugs and Conflict*, Asia Report No 25, ICG, Brussels, 26 November, 2001.

Kosztolanyi G, 'Joint efforts – drug consumption and government policy', *Central Europe Review*, Vol 3 No 7 2001.

MacCoun R and Reuter P (2001), *Drug war heresies – learning from other vices, times and places*, RAND Studies in Policy Analysis, Cambridge University Press, Cambridge.

Markus, U (2001), 'It's not only the West that suffers', *The Observer*, 2 December 2001.

Monitoring the Future 2003, Institute for Social Research, University of Michigan Morrison S (2003), *Researching Heroin Supply*, Trends and issues in crime and criminal justice, Australian Institute of Criminology, Canberra.

National Drug Law Enforcement Research Fund (2004), The causes, course and consequences of the heroin shortage in Australia, Monograph Series No 3, NDLERF, Australia.

Phongpaichit P (2003), *Drug Policy in Thailand*, Paper presented at The 2003 Lisbon International Symposium on Global Drug Policy at www.senliscouncil.net

Roberts M, Klein A and Trace M (2004), *Towards a review of global policies on illegal drugs*, A DrugScope Report for the Beckley Foundation Drug Policy Programme, Report One, DrugScope, London.

Roberts M, Trace M and Klein A (2004), Thailand's 'war on drugs', DrugScope Briefing Paper 5, Beckley Foundation Drug Policy Programme, London.

Spencer C and Agahi C (1990-1991), 'Drugs and Iran after the Islamic Revolution: Prophesying the next quarter century', *The International Journal of the Addictions*, 25 (2A), 171-179, 1990-91.

United Nations Office on Drugs and Crime (2004), *World Drug Report 2004*, UNODC, Vienna.

Wen Wang (1999), 'Illegal drug abuse and the community camp strategy in China', *Journal of Drug Education*, Volume 29 (2) 97-114, 1999.

White House (2004), *National Drug Control Strategy 2004*, White House, Washington. Yao Y L, 'How to combat drug addiction: the Chinese experience', *Bulletin of Narcotics*, October-December 1958.

