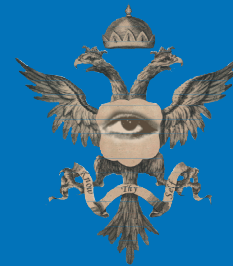


FUNDACIÓN BECKLEY
PROGRAMA SOBRE
POLÍTICAS DE DROGAS



MIRANDO AL FUTURO: EL RETO NACIONAL E INTERNACIONAL EN LAS POLÍTICAS SOBRE LAS DROGAS

Autores: Marcus Roberts, David Bewley-Taylor y Mike Trace

INFORME SEXTO

Traducción: Clara Valverde con la colaboración del Departamento de Salud de la Generalitat de Catalunya

Mirando Al Futuro: El Reto Nacional E Internacional En Las Políticas Sobre Las Drogas

Autores: Marcus Roberts, David Bewley-Taylor y Mike Trace

El Programa de Políticas sobre las Drogas de la Beckley Foundation (BFDPP) es una nueva iniciativa dedicada a dar asesoramiento serio e independiente sobre la eficacia de las políticas de drogas nacionales e internacionales. El objetivo de este programa de investigación y análisis es de recoger y distribuir material que apoya una manera racional de ver los complejos temas de las políticas de drogas y llevar, en el futuro, a un manejo más eficaz del uso de sustancias psicoactivas.

INTRODUCCIÓN

En los informes anuales oficiales de agencias tales como la Oficina sobre Drogas y Crimen de las Naciones Unidas (UNODC), el Consejo Internacional sobre Drogas y Narcóticos (INCB), el Centro Europeo de Monitorización sobre Drogas y Adicciones (EMCDDA) y otros organismos regionales y nacionales, se está documentando una importante crisis en el problema global de las drogas. Esta crisis no sólo impacta en las vidas de millones de personas en el mundo que acaban desarrollando problemas por el abuso de drogas, si no que también daña a familias y niños, barrios y comunidades, economías y sociedades.

No todas las drogas controladas causan el mismo daño. Aunque todas son sustancias psicoactivas que pueden tener un gran efecto sobre el cerebro y el sistema nervioso, y que todo uso de drogas es arriesgado, muchas personas que prueban drogas no sufrirán daños significativos, y no harán daño a los demás. Y la relación entre el abuso de drogas y otros problemas – pobreza, salud mental y criminalidad – tampoco es tan directa. Aún así, hay muchísima evidencia que la diseminación del uso de drogas – especialmente drogas con alto potencia adictivo como la heroína, la cocaína y las metanfetaminas – tiene un coste social y económico muy alto.

Ante esta situación, el objetivo principal de la estrategia sobre las drogas adoptada por las Naciones Unidas en 1998, era de reducir (e, idealmente, de eliminar) la disponibilidad de las drogas ilegales y así reducir el daño causado por éstas. Pero la dura realidad es que el mercado global ha continuado a crecer año tras año. Según el *World Drug Report 2005* del UNODC, alrededor de 200 millones de personas en el mundo han utilizado drogas ilegales por lo menos una vez en los doce meses previos, un aumento de 15 millones desde el año anterior (UNODC 2005). El valor total del mercado internacional de drogas se cree que es de \$94 billones, en contraste con \$21,6 billones el del tabaco, \$17,3 billones el del vino, \$16,0 billones el

del trigo, \$6,7 billones el de la cerveza y \$5,7 billones el del café (UNODC 2005). El precio de las drogas ilegales en la calle para los usuarios es mucho más caro que el precio que pagan los grandes traficantes – con lo cual hay grandes ganancias. El precio global de la venta de drogas es cuatro veces más que el precio de los mayoristas: un sorprendente \$391 billones. Se ha dicho que el mercado de drogas ilegales es ahora el tercer mercado más lucrativo en el mundo, sólo superado por el del petróleo y el de las armas. Los intentos por impedir que las organizaciones criminales abandonaran este mercado no han sido eficaces ya que las ganancias son tan obvias.

MÁS SOBRE EL COSTE DEL PROBLEMA DE LAS DROGAS

El *World Drug Report 2005* del UNODC concluye que este negocio multibillionario “impacta casi todos los niveles de la seguridad de los seres humanos, desde la salud individual hasta el bienestar y la seguridad social”, y añade que “sus consecuencias son especialmente devastadoras para los países con recursos limitados para luchar contra este problema” (UNODC 2005). El coste del abuso de las drogas, el tráfico de drogas y otros aspectos de “la guerra contra las drogas” son bien conocidos. Estos aspectos incluyen las muertes relacionadas a las drogas, enfermedades de la sangre, problemas de salud mental, costes sociales, crimen y delincuencia, obstáculos al desarrollo, problemas del medio ambiente, corrupción política, abusos de los derechos humanos y terrorismo internacional. Algunos ejemplos de estos costes se elaboran a continuación.

Muertes relacionadas a las drogas

El coste humano del problema de las drogas está brutalmente ilustrado por las muertes relacionadas a las drogas. En su Informe Anual 2004, el Centro Europeo de Monitorización sobre las Drogas y las Adicciones (EMCDDA) concluye que hay entre 8.000 y 9.000 muertes por sobredosis cada año en Europa, sobretudo por el abuso

de opiáceos, añadiendo que este número es seguramente menos que la realidad (EMCDDA 2004). Hay más muertes que son el resultado indirecto del uso de las drogas – por ejemplo, de enfermedades de la sangre, violencia y accidentes.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) calcula que el alcohol, el tabaco y las drogas ilegales contribuyeron al 12,4% de las muertes en el 2000 y a un 8,9% del total de años de vida. También dice que la carga relacionada con las sustancias psicoactivas es superior en los países desarrollados, especialmente comparándolo con los altos niveles de mortalidad en los países en vías de desarrollo. En el 2000, el tabaco contribuyó a 8,8% de las muertes en el mundo, el alcohol 3,2% y las drogas ilegales 0,4%; y la pérdida de años de vida fue 4,1%, 4,0% y 0,8% respectivamente.

Aunque parezca que las estadísticas de muertes y años de vida perdidos por el uso de droga ilegales es modesto comparado con el alcohol y el tabaco, esto tiene que ser interpretado comprendiendo que el uso del tabaco y alcohol es mucho más alto en el mundo. El uso del tabaco es siete veces más que el de las drogas ilegales y el alcohol, diez veces más (*WHO regions disease burden in 2000 attributable to selected risk factors* en www.who.int/substance_abuse/facts/global_burden/en/).

La mayoría de las víctimas de sobredosis (entre el 70 y el 93%) son hombres jóvenes con edades entre veintitantos y treintaitantos años. En el 2000, el Consejo Asesor sobre el Abuso de Drogas del Reino Unido concluyó que el número de muertes por sobredosis en Inglaterra y Gales era como el de muertes por accidentes de tráfico, lo cual convierte la muerte por sobredosis en una de las causas principales de muerte entre los jóvenes (ACMD 2000).

Enfermedades de la sangre

Desde que se lanzó la estrategia de diez años de las Naciones Unidas en 1998, ha habido un aumento masivo en la prevalencia de VIH/SIDA entre usuarios de drogas inyectadas en casi todas las regiones del mundo. Entre 1998 y el 2003, hubo un aumento de 73,7% en Europa del Este y Asia Central, de 80% en América del Sur, 84% en Asia Oriental y el Pacífico y 92,3% en Asia del Sur y el Sureste Asiático (UNODC 2005). El informe del 2004 del International Narcotic's Control Board (INCB) afirma que del 80 al 90% de los nuevos casos de VIH en los Estados Bálticos y en la Unión de Estados Independientes (una alianza de once países que fueron parte de la URSS, incluyendo Rusia y Ucrania), son el resultado de uso de drogas inyectadas (INCB 2004). También hay una preocupación creciente sobre el contagio de las hepatitis B y C, que son mucho más fáciles de transmitir que el VIH/SIDA y pueden acabar en enfermedades crónicas del hígado. Los estudios muestran que la mitad de los nuevos casos de hepatitis C en los Estados Unidos están relacionados con el uso de drogas inyectadas (*Morbidity and Mortality Weekly* 2001).

Salud Mental

El EMCDDA informa que una revisión de la investigación de Uchtenhagen y Zeiglgansberger publicada en el 2000 concluye que 50 a 90% de los usuarios de drogas sufren trastornos de la personalidad, que entre 20 y 60% tienen trastornos afectivos y que 20% sufren trastornos sicóticos. La relación entre el abuso de drogas y los problemas de salud mental no es totalmente directa y aún hay mucha controversia sobre este tema, pero muchas personas en el mundo sufrirán trastornos mentales que están provocados o que empeoran por el abuso de las drogas (para más información ver el EMCDDA 2004a).

Coste social, crimen y delincuencia

Estudios de Dinamarca, Francia, Holanda y el Reino Unido muestran que cuatro de cada cinco personas sin techo que viven en albergues son adictos a drogas; que más de la mitad de la población de las cárceles están utilizando drogas en la cárcel y un tercio de los cuales están inyectándose; y tres cuartos de las personas en tratamiento por uso de drogas están recibiendo una ayuda social (EMCDDA 2003). Un uso de drogas problemático contribuye a perpetuar exclusión social y desventajas intergeneracionales. Aunque a menudo los adictos son buenos padres, las vidas de millones de niños por todo el mundo están dañadas como consecuencia del abuso de drogas de los padres o de la persona que les cuida. Vivir con alguien que tiene un problema de droga serio – sea hijo, padre, pareja u otra relación – puede tener efectos importantes sobre el bienestar físico, psicológico y económico de la persona (ver, por ejemplo, ACMD 2003).

Los problemas relacionados a las drogas también contribuyen a la “pobreza del sitio”. Nadie quiere vivir en un barrio donde venden drogas en la calle, donde hay “casas de crack”, donde la gente se inyecta en espacios públicos y tiran las jeringas. Las personas que viven en las comunidades más desfavorecidas son también las que son más vulnerables a los crímenes relacionados con las drogas.

Los robos para obtener dinero para comprar drogas también añaden a las estadísticas. La investigación en muchos países ha mostrado que la mayoría de los adictos financian una parte significativa de su adicción con robos pequeños. Esto ha contribuido a aumentar los niveles de delincuencia en el mundo.

Crimen organizado y terrorismo

Ya hemos hablado de los grandes beneficios del mercado de drogas. Estos beneficios no apoyan la economía legal, pero pueden contribuir a apoyar actividad criminal, siendo la fuente principal de ingresos del crimen organizado en el mundo y dándoles los recursos e influencia política para poder evitar detección, y hasta también poder desestabilizar gobiernos democráticos en muchos países. Recientemente, se ha detectado que los ingresos del tráfico de drogas están relacionados a actividades revolucionarias y terroristas:

Una evaluación independiente del Dr. Rohan Gunaratna para la Jane's Intelligence Review (enero del 2001) identifica el tráfico de narcóticos como “un gran ingreso para redes terroristas y de crimen organizado, sobretodo los grupos transnacionales”. Dice que Sendero Luminoso en Perú y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) “se han beneficiado dando protección a grupos criminales que cultivan, fabrican y trafican drogas”. También dice que “la red Osama Bin Laden controla la parte de Afganistán en la cual se produce la heroína y que exige impuestos a los cultivadores y a los transportistas (Gunaratna 2001).

El informe del 2004 del INCB explica que “el tráfico de drogas, el blanqueo de dinero y la corrupción asociadas, continúan a poner en peligro la estabilidad de la región de América del Sur. Como en el pasado reciente, los traficantes de drogas han intentado intimidar a los fiscales, mostrando una vez más que hay una relación estrecha entre el tráfico de drogas y el crimen organizado”. Y añade: “la situación en Irak puede deteriorar aún más por la desintegración de la estructura del control de drogas en el país, dada su posición geográfica y la inestabilidad política y económica. Las complejas conexiones entre el terrorismo, el crimen organizado, la corrupción y el tráfico de drogas presentan una amenaza seria, de la cual surge la preocupación de que toda la situación va a empeorar” (INCB 2004).

Comentario

Una investigación llevada a cabo para el gobierno del Reino Unido calculaba que el coste del uso de drogas al contribuyente en un año (2000) era de entre 10,1 y 17,4 billones de libras, la mayoría del cual estaba asociado con el crimen relacionado a la adicción a las drogas y a los mercados de drogas (Godfrey C et al 2002). Aparte del coste humano, esto se traduce en 400 libras anuales en impuestos por cada adulto en el país. Este estudio sólo miraba los costes directos al gobierno y no intentó poner un precio en cuestiones como daños al medio ambiente, desestabilización política o desestructuración familiar. Los daños asociados con el uso de drogas ilegales no son ni superficiales ni marginales – están en el centro de algunos de los retos más difíciles que tienen los gobiernos y, en algunos casos, amenazan la estabilidad de estos gobiernos. Se necesitan urgentemente políticas y programas que reduzcan estos daños.

EL ENFOQUE BECKLEY: UN NUEVO PARADIGMA EN LAS POLÍTICAS DE DROGAS

Basado en la evidencia

Aunque los problemas de drogas han empeorado, hemos visto algunos avances hacia una discusión más abierta e informada en las políticas de drogas. Por la primera vez, evidencia y datos de todo el mundo se recogen y se analizan regularmente por las Naciones Unidas, organizaciones regionales (como la Unión Europea) y gobiernos nacionales. Existen las bases para una política de drogas basada en la evidencia de lo que funciona por todo el mundo. A

veces es un poco difícil el hacer comparaciones internacionales dadas las diferentes maneras en las que las políticas de drogas son monitorizadas en diferentes países y regiones y por el hecho de que los sistemas de monitorización están aún en su infancia, pero hay un progreso significativo hacia una manera más objetiva de evaluar los impactos y las opciones de las políticas de drogas.

El dilema de las políticas

La división en el mundo de las políticas de drogas es entre, por un lado los que continúan a creer que la prioridad debería ser erradicar, o por lo menos reducir substancialmente, el uso y disponibilidad de drogas cueste lo que cueste; y, por otro lado, los que creen que el abuso de drogas va a continuar por todo el mundo en el futuro y que el reto es intentar manejar este problema lo más eficazmente posible. Esta división fundamental es la raíz de las tensiones dentro de y entre países. Si no se intenta trabajar este problema, hay el peligro de que se podría deshacer el consenso y la credibilidad de las políticas de drogas internacionales bajo la dirección de las Naciones Unidas.

El enfoque Beckley

La Fundació Beckley cree que hay llegado el momento de una nueva política global de drogas. Nuestras propuestas están basadas en un análisis objetivo de la evidencia internacional. La eliminación de los mercados ilegales de drogas fue un objetivo que estaba bien. Pero la experiencia de las últimas cuatro décadas no ha dado pie al optimismo. Al revés, hay optimismo sobre la posibilidad de que el daño asociado a las drogas puede ser reducido. Si se ponen en práctica las lecciones aprendidas en los últimos 40 años tales como están documentadas en la evidencia – nacional e internacional – será posible salvar cientos de miles de vidas, mejorar millones más, y ahorrar billones de dólares.

La esencia del paradigma Beckley es muy claro y directo y se explicó en nuestro primer informe. Contiene cuatro proposiciones principales:

1. El enfoque principal de las políticas internacionales de drogas debería ser el reducir el daño causado por las drogas.
2. Los daños principales son el crimen y la delincuencia, las muertes relacionadas a las drogas, problemas de salud física y mental, costes sociales y daños al medio ambiente.
3. El desarrollo de políticas de drogas debe estar guiado por la recogida y evaluación de evidencia que esté abierta a ser revisada por el público y que informe revisiones periódicas objetivas.
4. La política de drogas debería respetar los derechos humanos, normas jurídicas locales y actitudes culturales diferentes sobre drogas y el uso de éstas.

Estas proposiciones están reforzadas por dos ideas:

- Que el enfocarse en la reducción de daños no quiere decir necesariamente abandonar los esfuerzos por reducir el mercado de drogas. En algunas circunstancias este enfoque puede dar los

mejores resultados.

- Que las políticas y programas más eficaces van a variar de país en país, según la disponibilidad de recursos, factores sociales y geográficos, y creencias culturales y políticas.

En los últimos 18 meses, hemos encargado análisis de algunos de los dilemas claves a los cuales se enfrentan gobiernos (todos los informes y documentos están disponibles en nuestra web: www.internationaldrugpolicy.net) que han confirmado la necesidad de una nueva manera valiente de pensar en esta área de política.

LAS POLÍTICAS ACTUALES NO ESTÁN FUNCIONANDO

Existe un aumento en la comprensión del impacto limitado del cumplimiento de la ley en los mercados de drogas. El Informe Tres de la Beckley Foundation, *Law Enforcement and Supply Reduction*, no pudo encontrar ningún ejemplo bien documentado de la reducción del suministro de drogas ni mostrar una relación clara entre el intentar hacer cumplir las leyes y un cambio en la disponibilidad de drogas ilegales. Ejemplos de éxito en la reducción de la disponibilidad se encontraron sólo para alguna droga en particular (por ejemplo, la heroína en Australia, donde vimos que los usuarios cambiaban de droga ilegal), y/o en ejemplos poco duraderos (por ejemplo Australia o Tailandia) y/o conseguidos a un coste inaceptable en términos de respeto por las normas judiciales y la violación de los derechos humanos (por ejemplo la “guerra contra las drogas” en Tailandia o los Talibanes en Afganistán). Aunque hay ejemplos más recientes que merecen investigación – como el reciente descenso en el uso de drogas entre los jóvenes en los Estados Unidos – no se ha establecido una relación causal entre los esfuerzos por hacer cumplir las políticas y las tendencias en el uso de drogas. Ha habido una falta de análisis de casos como estos y otros en los que se ha dicho que la reducción en la prevalencia tiene que ver con políticas de “cero tolerancia”. Lo que está claro es que las reducciones significativas en el uso o en la disponibilidad siguen siendo la excepción y no la norma y tienden a ser limitados y raramente sostenibles.

También hay un reconocimiento más grande del impacto negativo sobre la producción y el consumo de drogas del hacer cumplir la ley de una manera dura. Algunos de los costes principales se explican a continuación.

Costes a la justicia criminal

El enfoque punitivo sobre los delincuentes que llevan a cabo delitos menores en las esferas inferiores de la pirámide de la venta de drogas (y los que llevan a cabo delitos sin violencia para mantener su adicción), está creando una presión sobre la policía, juzgados y cárceles. Por ejemplo, en el Reino Unido, el número de mujeres encarceladas aumentó por 173% de 1992 al 2002, con la mitad de las mujeres encarceladas por delitos relacionados con las drogas. La situación es parecida en los Estados Unidos. Las estadísticas de la Oficina de Justicia a mediados del 2004, dijo que había 103.310

mujeres encarceladas en cárceles federales y estatales y otras 87.583 más en cárceles locales. Esto explica que el rápido crecimiento de la población femenina en las cárceles – el doble que entre los hombres en las últimas dos décadas – es sobre todo relacionado a la guerra contra las drogas (www.sentencingproject.org/pdfs/1044.pdf). En el 2003, el total de la población en las cárceles de los Estados Unidos era más de 2 millones, del cual 23% eran por delitos relacionados a las drogas, sobretodo usuarios y pequeños vendedores. El US Sentencing Project informa que uno de cada tres hombres de origen Afro-americano entre los 20 y 29 años de edad estaban bajo control de la justicia criminal en 1995 (ver Informe Beckley número 5, *Reducing Drug Related Crime: An Overview of the Global Evidence* and Beckley Briefing Paper Seven, *Incarceration of Drug Offenders: Costs and Impacts*).

Los informes de todo el mundo muestran que el uso de drogas abunda en las cárceles. El Documento de la Fundación Beckley número dos, *Drug Policy and the HIV Pandemic in Russia and the Ukraine*, informó que una investigación en siete cárceles de Rusia mostró que 43% de los encarcelados se estaban inyectando drogas y que 13% habían comenzado este hábito en la cárcel. El Documento de la Fundación Beckley número 8, *The Rise of Harm Reduction in the Islamic Republic of Iran*, mostró que en Irán 72,7% de los usuarios de drogas inyectadas habían estado en la cárcel. Lo cual muestra que una política de encarcelación no sólo es cara en términos de costes al sistema judicial, si no que también puede crear las condiciones para un aumento en el número de adictos y en el riesgo de infección.

Derechos Humanos

Se han expresado preocupaciones sobre las posibles tensiones entre ciertos aspectos de la política internacional de drogas, la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y otros organismos de los derechos humanos. En algunas partes del mundo, una “guerra contra las drogas” agresiva ha resultado en la corrupción de las fuerzas de la ley, ejecuciones “extra-judiciales” y la violación de derechos humanos. Human Rights Watch (HRW) cree que la “guerra contra las drogas” en Tailandia ha en el 2002 y el 2003 ha resultado en 2.000 muertes y 70.000 detenciones, corrupción y acusaciones de que la policía Tailandesa funcionaban con la política de “disparar a matar” (HRW 2004, ver Beckley Documento 5, *Thailand's "War on Drugs"*). En Tailandia, como en otros sitios, el mercado de drogas funciona con el sistema de ventas “en pirámide”, en el que los vendedores animan a los usuarios a vender para financiar su propio consumo. La mayoría de los detenidos o a los que se les dispararon en ese país, eran vendedores de pequeñas cantidades.

También existe la preocupación sobre la discriminación de la aplicación de las leyes de drogas en varios países, incluido los Estados Unidos. Por ejemplo, un informe del HRW de 1996 describe la preocupación por las diferencias raciales en las detenciones y encarcelamientos de las personas que han cometido delitos de drogas en el estado americano de Georgia. Se ha visto que las leyes se aplican de

una manera desproporcionada contra los negros detenidos por delitos relacionados con la cocaína 17 veces más que contra los blancos (aunque hay más usuarios de cocaína entre los blancos) y que los negros recibieron 98% de las cadenas perpetuas en los casos relacionados con las drogas (HRW 1995, ver también Beckley Documento 7).

El Documento Beckley 3 sugiere que algunos de los intentos objetivos de reducir y controlar la producción con más éxito en la historia reciente los han llevado a cabo, a menudo, gobiernos duros con poco respeto por la democracia y los derechos humanos como con los Talibanes en Afganistán, y en la China comunista entre 1950 y 1980. El precio de reducir sustancialmente la producción y la venta de drogas ilegales – o de mantenerlas a niveles bajos – es inaceptablemente alto. La evidencia muestra también que una vez los mercados comienzan a funcionar (como ocurrió tras la liberalización económica y social en lo que fueron los países de la Unión Soviética), es muy difícil de parar, aún utilizando un enfoque represivo. En un país democrático, hay una ausencia casi total de una reducción en la producción y venta de drogas ilegales. Los costes económicos, sociales y políticos de suprimir los mercados de drogas ilegales pueden ser, sencillamente, demasiado altos.

Desarrollo frenado

El Human Rights Watch y el Transnacional Institute también han cuestionado los niveles de violencia y de abusos de los derechos humanos que van de la mano de programas de eliminación del cultivo de drogas en los países de origen.

En algunos casos, las políticas que se han llevado a cabo por países consumidores más ricos, pueden impedir el desarrollo de los países más pobres. El UNODC *2004 World Drug Report* habla de la eliminación “con éxito” de las amapolas de opio en Myanmar y en Laos, con una reducción del 60% de tierra cultivada desde 1996. Pero surge la preocupación de que el cambio “pone una gran presión sobre los cultivadores, casi siempre de minorías étnicas que han utilizado la producción de opio para sobrevivir desde hace mucho tiempo”, con la evidencia de que esto está causando una crisis humanitaria en las áreas más pobres de Myanmar (UNODC 2004).

El daño como resultado de las fumigaciones químicas sobre las cosechas de drogas en Colombia ha sido documentado por el Profesor Martin Jelsma en una presentación en la Universidad de Warwick en marzo del 2000. El Profesor Jelsma explicó que “las fumigaciones áreas causan polución que afecta a los humanos, animales y a la vegetación, destruyendo el modo de vida de las comunidades indígenas y campesinas y forzándoles a emigrar”. Y sigue: “El desplazamiento hacia la selva acelera la deforestación. Las nuevas áreas deforestadas son plantadas con coca o amapolas para un cultivo ilegal. Eventualmente estas nuevas cosechas son fumigadas y el ciclo comienza otra vez, empeorando el conflicto armado que ya existe”. Esto ha desestabilizado la región y “aumentado la distancia entre los campesinos y el Estado con un aumento en el malestar social, ayudando a preparar el terreno para

la presencia de varios grupos armados”. (El texto íntegro de su presentación está disponible en www.xs4all.nl/~tmi/archives/jelsma/warwick.htm)

Con, aproximadamente, 2,3 millones de personas (unos 356.000 hogares o 10% de la población) implicadas en la economía del opio, la erradicación también puede tener grandes implicaciones negativas para Afganistán. Más allá de la pérdida inmediata de ingresos, la historia muestra que programas de erradicación mal pensados, trastornan el sistema informal de créditos basados en el opio y que, en algunos casos, llevan a un aumento en el cultivo del opio. Tales dinámicas contraproducentes se han visto durante la prohibición del opio por los Talibanes entre el 2000 y el 2001. Entonces los granjeros pobres que fueron forzados a pedir créditos de los compradores del opio, se vieron, en el 2000, incapaces de pagar sus deudas. Los estudios muestran que durante la próxima estación de plantar, se aumentó la cantidad de opio para poder cubrir el coste de los intereses de los créditos. También los granjeros se vieron forzados a vender sus tierras, su ganado y hasta sus hijas menores (Drugs and Conflict Debate Papers 2005).

La eliminación de cosechas sin la provisión adecuada para un desarrollo alternativo puede dejar a los granjeros de países en vías de desarrollo con pocas opciones aparte de volver a cultivar coca u opio, aún con los riesgos que esto puede traer, ya que es la única manera de pagar sus deudas a las bandas criminales y a los traficantes de drogas. El encarcelar a los que llevan a cabo delitos de drogas pequeños puede aumentar las causas y los contextos del problema de drogas (pobreza, desempleo y falta de vivienda adecuada) y reclutar a más personas al tráfico de drogas. Más represión policial puede llevar a más divisiones sociales y a aumentar las tensiones étnicas. Irónicamente, un enfoque duro de reducción de la disponibilidad de drogas puede aumentar el uso de drogas y crear más oportunidades para los mercados de drogas.

A medida que se hace más claro que no es posible el controlar el mercado de drogas ilegal y que los intentos de hacerlo han tenido un alto coste y muchos efectos secundarios dañinos, se hace una llamada para repensar radicalmente el sistema de control de drogas a nivel mundial.

ENTONCES, ¿POR QUÉ NO LEGALIZAR LAS DROGAS?

El debate sobre las políticas de drogas, a menudo, se explica de una manera polarizada entre dos opciones: “prohibición” y “legalización”. En tal ambiente, cualquier crítica existente se ve como una llamada a un cambio radical. Esta es una manera demasiado simplista de plantear este debate y un obstáculo para hacer cualquier cambio positivo. Uno de los obstáculos que ha frenado o impedido que los organismos internacionales y los gobiernos nacionales pusieran en cuestión algunas de las políticas

de drogas en los últimos 40 años, ha sido la preocupación de que cualquier admisión de fracaso se podría interpretar como una concesión hacia la legalización de las drogas.

La realidad es que hay muchas opciones que no se pueden reducir a una simple dicotomía entre los dos extremos. La evidencia es muy obvia de que el enfoque de “cero tolerancia” ha fracasado – el uso de drogas y los mercados de drogas continúan creciendo. Pero no es obvio que entonces la “legalización” sea la respuesta. Por ejemplo, el manejo del abuso de las drogas a través de intercambio de jeringas o de recetar heroína son ideas lejos del enfoque “cero tolerancia”, pero no tienen que ver con reformar las leyes. La liberalización de las leyes sobre las drogas en países como el Reino Unido o Portugal no han sido pasos en el camino hacia la legalización. Al revés: la reclasificación del cannabis en el Reino Unido se ha justificado, en parte, como una manera de mejorar el uso de recursos y de enfocar mejor el cumplimiento de la ley en las drogas más dañinas, sobre todo la heroína y el crack/cocaína, y en enfocarse en los traficantes y no en los usuarios de drogas ocasionales que en general no son delincuentes.

No es correcto ni útil el representar el debate sobre el futuro de las políticas de drogas en términos simplistas y polarizados. Si se va a encontrar una manera de salir de este estancamiento en el tema de la política de drogas, todo el abanico de opciones sobre el control y el manejo de las drogas necesita ser discutido de una manera abierta, y se necesita asesorar las diferentes ideas en un ambiente racional y objetivo.

El estancamiento en el ámbito legal

La gran inversión en intentar hacer cumplir las leyes relacionadas a las drogas no ha conseguido prevenir la expansión del uso y de la venta de drogas. Un sistema global de control de drogas que ha intentado reducir los mercados ha fracasado en la disminución de las ventas. Pero los que están a favor de un cumplimiento de la ley duro podrían decir que este enfoque ha contenido el problema de la droga y que, con lo cual, ha reducido los daños.

La Organización Mundial de la Salud calcula que en el año 2000 hubo 185 millones de usuarios de drogas ilegales en el mundo, comparado con 3 billones de usuarios de alcohol y 1,3 billones de fumadores de tabaco. También calculan que las muertes relacionadas con el tabaco han reducido los años de vida por un 4,1% en el mundo y por el alcohol, un 4% (www.who.int/substance_abuse/facts/global_burden/en/). En comparación las muertes relacionadas con las drogas ilegales se calculan que ha reducido los años de vida por un 0,8%, lo cual parece modesto. El UNODC 2004 *World Drug Report* dice que “aunque ha habido una epidemia del uso de drogas en el último medio siglo, su difusión a la población general ha sido limitada. Menos del 3% de la población mundial (o 5% de la población de más de 15 años) es evidencia de que es una cuestión limitada sobretudo si se compara con el 30% del uso del tabaco” (UNODC 2004). El apoyo independiente al punto de

vista de que el hacer cumplir la ley ha limitado la expansión de los mercados de drogas, lo dan MacCoun y Reuter en *Drug War Heresies*, que concluyen que la “legalización seguramente llevaría a una comercialización del producto” y que “la comercialización aumentará la prevalencia y el consumo” (MacCoun R y Reuter P 2001). Un análisis racional sugiere que si las drogas psicoactivas fueran disponibles de una manera legal, serían más baratas, más fáciles de obtener y más utilizadas, sobretudo si se promocionaran comercialmente, lo cual es de esperar en una economía de mercado. Esto también quiere decir que el impacto preciso de cambios en las leyes sobre las drogas no se puede evaluar en un vacío histórico, cultural o social y que variará según el momento y el sitio. Las particularidades de cada droga también serán un factor – la relajación de la ley sobre el cannabis puede tener un impacto diferente sobre los patrones de disponibilidad y de consumo que un cambio en la ley sobre, por ejemplo, anfetaminas o heroína.

Prevalencia y daños

Aún así, se puede decir que un aumento en el uso de drogas llevará a un aumento en los daños relacionados con las drogas. Pero es importante no simplificar demasiado esta relación. Si un aumento por diez en el número de usuarios de drogas llevara a un aumento por diez del número de muertes por drogas, por ejemplo, entonces serían más que las muertes por tabaco- algo no deseado. Pero la mayoría de las muertes relacionadas a las drogas son el resultado de sobredosis accidentales con opiáceos, y la heroína es sólo una pequeña parte de las drogas utilizadas. También, podrían argumentar los que están a favor de la legalización que, bajo un nuevo sistema legal, los usuarios de heroína y otros opiáceos seguramente utilizarían una forma más limpia de la droga en cantidades controladas e inyectada en un ambiente más seguro, lo cual reduciría muchos de los factores que llevan a las sobredosis.

Con la investigación y la experiencia que ahora hay disponibles, no es posible predecir de una manera exacta la relación entre todos esos factores. Lo que sí podemos decir es que hay opciones disponibles a los que hacen las políticas. El desarrollo de iniciativas de reducción de daños – como intercambios de jeringas, las salas de inyección y el recetar heroína – pueden conseguir un uso más seguro de drogas sin arriesgar a que haya un aumento en el uso de drogas, un aumento que seguro que ocurriría con la legalización. Y la legalización tampoco garantizaría la pureza de la droga, ya que continúan a existir, ahora, este problema en los mercados ilegales de productos legales. Por ejemplo, la compañía de cigarrillos Philip Morris Internacional informa que 90% de los cigarrillos de contrabando con la etiqueta Philip Morris que han sido confiscados por los gobiernos en el 2002, son falsificados. Un documental de la BBC explicó que los cigarrillos de contrabando en el Reino Unido contenían 75% más alquitrán, 28% más nicotina y 63% más monóxido de carbono que los cigarrillos de verdad y se encontró que los de contrabando “estaban contaminados con arena y otros materiales como plástico” (ver www.philipmorrisoninternational.com/pages/en/busenv/Counterfeiting.asp).

Crimen relacionado a las drogas y otros daños

Otros temas similares surgen con el crimen relacionado a las drogas. Este tipo de crímenes asociados a las drogas ilegales hacen daño a las comunidades de dos maneras: la violencia y la intimidación asociada con la venta de drogas y los delitos contra la propiedad privada cometido por los usuarios para financiar su uso personal.

El Informe Beckley 5 concluye que hay argumentos válidos para la propuesta de que “la prohibición llevaría a más crímenes económicos”. Seguimos encontrando evidencia de que “donde las agencias de cumplimiento de la ley tienen éxito en limitar la disponibilidad de una droga en particular en un sitio específico... los usuarios sencillamente roban más para pagar los precios más altos”. Pero la relación drogas-crimen no puede verse como, sencillamente, un resultado de la prohibición. Se ha argumentado de que el comportamiento delincente y la tendencia a un uso serio de las drogas, son el resultado de los mismos factores sociales: pobreza, alienación y traumas de la infancia.

Hay una evidencia clara a través de los programas de sustitución de drogas, que cuando el usuario recibe los opiáceos del médico, reduce sus comportamientos delictivos. Pero esto quiere decir, una vez más, que hay alternativas a la legalización para manejar los crímenes relacionados con las drogas que no tienen los mismos riesgos e incertidumbres. La mayoría de los usuarios de drogas no llevan a cabo delitos. Sobre todo los delitos relacionados con las drogas contra la propiedad privada que los llevan a cabo pequeños grupos de usuarios de drogas problemáticos – los que tienen problemas con drogas duras como los opiáceos o la cocaína o crack. El uso eficaz de drogas de sustitución, la prescripción de heroína e intervenciones a tiempo, son alternativas para reducir o eliminar la necesidad de tener que recurrir a actividad criminal para comprar drogas en los mercados ilegales. Tampoco sabemos si la gente continuarían a llevar a cabo delitos para comprar drogas si éstas fueran legales y si fuera así, cómo de serio sería el problema.

Se argumenta, a menudo, que la distribución de alcohol y tabaco se lleva a cabo sin el uso de pistolas ni navajas, aunque el compromiso de las compañías al interés público sea dudoso. Hay una tendencia a exagerar la realidad de cuántos usuarios de drogas utilizan la violencia para comprar drogas en los mercados ilegales. Y al revés: no es necesariamente verdad que los criminales que ahora operan en los mercados de drogas ilegales cambiarían a maneras legales de ganarse la vida si las drogas fueran legalizadas. La legalización de las drogas daría pie a que surgiera un mercado de contrabando amplio que daría oportunidades a las organizaciones criminales que ya están haciendo contrabando con alcohol, tabaco y medicaciones. La Organización Mundial de la Salud ha calculado que 10% del comercio farmacéutico en el mundo o \$21 billones, son medicaciones falsificadas (www.medscape.com/viewarticle/465906_3). El aumento de farmacias por Internet y la preocupación que esto crea, da un buen ejemplo del problema de intentar llevar a cabo una distribución de drogas eficaz y controlada, ya que la legalización no

querría el fin de la distribución de fuertes sustancias psicoactivas a los mercados.

También es importante no perder de vista los otros daños los cuales tienen una relación más directa con la prevalencia y la incidencia de daños – por ejemplo, el impacto del uso de drogas sobre la salud mental, el impacto del coste de un aumento en el uso de drogas sobre las familias pobres, y el daño que causan la dependencia y la adicción. También hay temas relacionados a las creencias morales y culturales y a los valores religiosos. Como MacCoun y Reuter argumentan, no hay un equilibrio neutral para medir los diferentes daños relacionados a las drogas – por ejemplo, un aumento en problemas de salud en contraste con una reducción en el crimen. Estos autores además argumentan que si van a ser políticamente viables, “los cambios legales tienen que tener garantías, y los cambios proyectados no deben ofender valores fundamentales, tales como aumentar la intoxicación y el uso de drogas, sobre todo entre los jóvenes (MacCoun R y Reuter P 2001).

Impacto en los países de origen y en los de tránsito

Los efectos del mercado global de drogas ilegales se nota sobre todo en los países donde las plantas están cultivadas (sobre todo opio y coca). En las áreas de cultivo de la coca en los Andes (Colombia, Bolivia y Perú) y en las áreas de cultivo de opio de Asia (originalmente Pakistán y el triángulo de oro: Myanmar, Tailandia y Laos, pero más recientemente, Afganistán), la existencia de un mercado ilegal creciente ha dictado la historia reciente de los países implicados. Al mismo tiempo que los esfuerzos internacionales para erradicar el comercio de drogas ha tenido un impacto significativo en el sitio donde se cultiva y en la distribución, con el tiempo, la escala de estos dos mercados lucrativos ha continuado a aumentar aún con los esfuerzos de las fuerzas de la ley. A veces se dice que simplemente legalizando y regulando la producción de la hoja de coca y de la amapola del opio, las autoridades podrían asegurar un mejor nivel de vida para los campesinos y alejarse de los efectos corruptores del mercado ilegal. En un país como Afganistán, en el cual el mercado del opio es 60% del producto interno bruto, esto es un interrogante razonable. La idea atractiva de una riqueza generada legalmente, enmascara una serie compleja de factores interrelacionados, como se puede ver en el estudio de la producción de drogas ilegales – por ejemplo, café – y pobreza, explotación y violencia en el mundo en vía de desarrollo.

El profesor Martin Jelsma, uno de los expertos más importantes en este campo, ha subrayado la falta de atención detallada dada al impacto de formas alternativas de la regulación y control de drogas sobre la economía de supervivencia de los países en vías de desarrollo. Por ejemplo, él dijo en una presentación en Feldafing, Alemania el 8 de enero del 2002, que “el concepto de la legalización está aún poco definido y que se han propuesto varios escenarios diferentes, desde la liberalización hasta la regulación legal. Además el debate sobre los diferentes modelos se ha concentrado totalmente en la demanda. No hay estudios, por ejemplo, sobre lo que haría

una situación como la de “la caída de muro” en relación con la prohibición sobre los millones de personas que están implicadas en este mercado para sobrevivir. La necesidad de desarrollar mejores estrategias es alta, y ninguna opción debería ser excluida de esta búsqueda. Pero sería inteligente el pensar en términos de un proceso de transición gradual, en el cual experimentos con diferentes escenarios se llevan a cabo, en vez de exigir el cambio radical de un régimen de prohibición a un concepto poco definido del concepto de la legalización. La polarización que esto ha creado no ha sido muy útil (www.tni.org/archives/jelsma/altdel.htm).

Con esto en mente, los estudios de viabilidad recientes para transformar Afganistán en una productora de opio legal para uso medicinal, merecen ser estudiado. El Senlis Council que es la ONG sobre políticas de drogas europea responsable de esta proposición, calcula que los campesinos afganos y los intermediarios podrían recibir ganancias de un tal proyecto parecidas a las que ganan con la producción ilegal de opio (Jack 2005). Aunque la puesta en marcha de este plan tiene grandes obstáculos políticos y logísticos (Szalavitz 2005), la propuesta pone en cuestión a la comunidad internacional para que considere alternativas a una erradicación del cultivo de opio que puede ser dañina e ineficaz para Afganistán.

Comentarios

Hay suficiente evidencia disponible ahora para plantear que los que hacen las políticas en los gobiernos nacionales y en las agencias internacionales deberían tomar medidas para alejarse de su insistencia en intentar hacer cumplir la ley para reducir la producción y enfocarse más en la reducción de daños. Estos enfoques – erradicación forzada de cultivos, y detención y encarcelación de los usuarios – han recibido la mayoría de los recursos y de la atención política en “la guerra contra las drogas”, pero han hecho muy poco en términos de reducir la escala de los mercados de drogas y sus daños asociados. El enfoque que se sigue teniendo con la política y los recursos de “ganar la guerra” contra las drogas, que aún es evidente en lo que dicen los gobiernos y las agencias internacionales, llevan a un mal uso de los fondos públicos y está frenando la búsqueda de soluciones eficaces. Esta falta de progreso no justifica dismantlar todo el sistema. Tal cambio radical en las políticas, dado nuestro nivel actual de comprensión, sería de consecuencias imprevisibles.

Pero el persistir con políticas que han fracasado y con objetivos que claramente no son realistas no es una buena opción tampoco. Un nuevo enfoque es necesario.

El BFDPP ha mantenido la posición que promueve un cambio de enfoque y del uso de los recursos hacia el manejo de la producción y el consumo de maneras que minimice los daños. En la realidad esto implicaría, por ejemplo:

- en los países de producción, concentrarse en desarrollar formas alternativas de ganarse la vida y de desarrollo social

para los que ahora cultivan coca u opio;

- manejar los mercados locales de maneras que se minimice la violencia e intrusión sufrida por los miembros de la comunidad;
- concentrar las intervenciones con los usuarios de drogas en los que tiene patrones de consumo que crean problemas para los que les rodean; y
- llevar a cabo intervenciones con usuarios de drogas problemáticos para reducir los daños en vez de castigarlos.

La falta de evidencia en este momento no quiere decir que la opción de legalizar se tenga que descartar permanentemente. Esta es una opción que, como todas las otras, debería ser evaluada en un ambiente de análisis objetivo y racional. Sin embargo, dos conclusiones deberían ser resaltadas:

Primero, que una reorganización revolucionaria tendría consecuencias que no eran las intencionadas, que no se podían prever aún si hay una mejor información. Con lo cual el teórico Karl Popper razona que lo mejor sería una “ingeniería social” en pequeños pasos en vez de una utópica, ya que “el que va a pequeños pasos, sabe que sabe poco. Sabe que puede aprender sólo por los errores, con lo cual avanzará poco a poco, con cuidado comparando los resultados conseguidos y siempre mirando con cuidado para evitar consecuencias de cualquier reforma no deseadas y evitar abarcar algo que luego le será imposible deshacer los efectos y saber lo que realmente está pasando” (Popper K 1967).

Segundo, el BFDPP cree que el desarrollo de las políticas de drogas, aunque está basado en la evidencia internacional, debería también estar basado en las creencias y valores locales. Las decisiones sobre las leyes de drogas deberían reflejar las normas y prioridades locales y no deberían elaborarse de una manera general por gobiernos nacionales ni por marcos internacionales. Como tal, nuestra posición reúne el compromiso a la repatriación de las políticas de drogas – para facilitar más espacio para experimentar políticas de drogas dentro de estados naciones – (Bewley-Taylor D.R., y Fazey, C.S.J. 2003, Bewley-Taylor 2004) y la promoción de unas normas universales.

Como normas mínimas universales, la discusión de políticas de drogas en todos los países debería estar basada en información fiable que se comparte con el público y no basada en mitos y percepciones erróneas. Además todos los gobiernos tienen el deber de proteger y promocionar el bien estar de los seres humanos. Ninguna jurisdicción debería seguir con políticas de las cuales hay evidencia de que los daños a los intereses humanos fundamentales son más que los beneficios – por ejemplo, el no tener intercambio de jeringas como una manera de reducir la epidemia del VIH/SIDA. Todas las políticas de drogas deberían respetar los derechos humanos y las normas y prácticas jurídicas locales. Pero dentro de esto, cada país debería ser libre de desarrollar leyes sobre las drogas que sean más o menos permisivas o restrictivas guiados por valores y normas locales y por el debate público.

EL CAMINO ADELANTE

Hay un reconocimiento creciente de los límites del enfoque en el mercado de las drogas que está llevando a disputas dentro de y entre países sobre los objetivos finales de las políticas de drogas. Hay un aumento en la tensión dentro de las Naciones Unidas y entre diferentes agencias de las Naciones Unidas. El consenso internacional sobre las políticas de drogas se va a romper si no se adapta a la evidencia que está surgiendo. Con la estrategia de diez años de la ONU sobre las drogas que va a finalizar el 2008, el BFDPP cree que ha llegado el momento de construir y difundir la evidencia internacional, animando un debate público e informado para que, finalmente se puedan reducir los costes del abuso de drogas en el mundo moderno.

Aunque el camino a seguir en esta compleja área de políticas no está claro, y las diferentes condiciones sociales, culturales y políticas llevarán a diferentes conclusiones en diferentes países, los informes Beckley han subrayado cinco áreas claras de responsabilidad para los que hacen las políticas:

1. **Creando una base de evidencia.** Este tema ya se trató en el Beckley Report 2, *Assessing Drug Policy Principles and Practice*. La monitorización y evaluación de las políticas de drogas están mejorando a nivel nacional e internacional. Pero aún quedan numerosos problemas que se necesitan mirar si se va a desarrollar una política guiada por evidencia objetiva y racional. Primero, no hay ningún estándar sobre el cual hay consenso internacional para medir el daño relacionado a las drogas (el UNODC está desarrollando un Índice de Drogas Ilegales que se explica en el *World Drug Report 2005*, y ha habido algunos intentos de desarrollar medida estadísticas para medir el daño relacionado a las drogas en Australia y en el Reino Unido). Segundo, las comparaciones internacionales están frenadas por diferentes niveles de competencia de los profesionales que están recogiendo los datos de país en país (en parte, el problema es que en los países pobres se carece de capacidad y recursos para monitorizar). Tercero, se ha hecho demasiado poco para informar del progreso contra las dianas estratégicas, y para diseminar y debatir los resultados de investigaciones y sus implicaciones. Los gobiernos nacionales y las agencias internacionales necesitan aumentar sus esfuerzos para desarrollar, diseminar y analizar datos fiables.
2. **Redirigir el cumplimiento de las leyes.** El trabajo llevado a cabo por el BFDPP muestra preocupaciones sobre la eficacia de las medidas relacionadas al mercado de drogas y el hecho de que se ha perseguido a los usuarios de drogas ocasionales y los que están en las esferas menos importantes de la producción y de la venta. Un estudio del Reino Unido sobre la actividad de la policía relacionada al cannabis encontró que uno de cada siete de todos los usuarios de cannabis conocidos detenidos

en Inglaterra y Gales fue por posesión. La mayoría no tenían ningún tipo de problema de delincuencia – esto fue cuando la ley estaba más enfocada en delitos más serios. El coste económico de la policía en el tema del cannabis era de 50 millones de libras al año y esta actividad ocupaba la actividad de 500 policías a tiempo completo, en un momento en el cual había una carencia de policías para otros temas cruciales (May T et al 2002). Además, hay una tendencia a que las fuerzas policiales tengan un impacto exagerado sobre las personas con menos recursos que se implican en la producción o venta de drogas por intimidación o explotación (por ejemplo, jóvenes en áreas pobres de la ciudad, mujeres que transportan la droga y campesinos).

Las decisiones sobre las leyes relacionadas a las drogas no están basadas en la evidencia y hay temas relacionados a los valores que se resolverán de diferentes maneras en diferentes comunidades en momentos diferentes. De cualquier manera, el criminalizar a los usuarios o a los que venden pequeñas cantidades en un mundo en el cual alrededor de 200 millones de personas usan drogas cada año, causará, inevitablemente, desigualdades y costes sustanciales. Estos costes incluirán los recursos del sistema judicial que deberían ir a otros asuntos (incluido ir a por los criminales que controlan el tráfico de drogas duras). El aumento de personas en las cárceles y la criminalización de personas que, aparte del uso de drogas, no son delincuentes en un coste innecesario. El BFDPP no ha encontrado evidencia de que una aplicación dura de las leyes sea eficaz en reducir el uso de drogas o que la clase de liberalización de las leyes que se ha hecho, por ejemplo, en Portugal y en el Reino Unido ha resultado en un aumento significativo en el uso de drogas o en los daños relacionados con las drogas. La investigación oficial del gobierno del Reino Unido publicada en enero del 2005, un año después de la reclasificación del cannabis, informó que el uso del cannabis seguía estabilizado entre los jóvenes en los 12 meses previos y que había descendido significativamente desde 1998. Un 28% de los jóvenes entre 16 y 24 años habían utilizado cannabis en 1998 en contraste con un 24% después de la reclasificación (Fuller E, 2005). Con lo cual parece recomendable que las autoridades utilicen sus recursos para medidas específicas que están enfocadas en reducir daños específicos relacionados con la venta tales como la violencia y las molestias a la comunidad.

3. **Manejando el daño relacionado a las drogas.** El daño relacionado con las drogas no sólo tiene que ver con la prevalencia, también con los métodos y las circunstancias en las cuales se consumen las drogas. Con lo cual es una política válida el manejar ciertos tipos de consumo de drogas de maneras que minimicen los daños al usuario y a su entorno. Los principios de la reducción de daños se pueden aplicar a muchos aspectos de las políticas de drogas – al manejo de la producción, al control de los mercados locales, a la reducción de los delitos contra la propiedad y a los riesgos a la salud relacionados con el uso de drogas.

El BFDPP cree que las iniciativas en reducción de daños deberían ser asesorados basándose en la evidencia y no ser rechazados por motivos ideológicos. Hay ahora mucha evidencia en todo el mundo para apoyar el desarrollo de intervenciones que pueden ayudar a reducir algunos de los daños más serios asociados al uso de las drogas. Pero la disponibilidad de las intervenciones que ya han mostrado su eficacia no es igual en todas partes y, aún con toda la evidencia científica, siguen siendo polémicas. Por ejemplo, el coste humano y económico de no desarrollar intercambios de jeringas en sitios del mundo que se enfrentan a la epidemia del VIH/SIDA por vía de la inyección de drogas es enorme, pero aún así, muchos gobiernos se niegan a poner en marcha tales iniciativas. Es decepcionante que demasiado a menudo el desarrollo de nuevas iniciativas para reducir el daño relacionado a las drogas está frenado por la idea de que tales iniciativas no contribuyen a erradicar las drogas. Los gobiernos y las agencias internacionales deberían poner más esfuerzo en promocionar y evaluar nuevos programas que tienen el potencial de ayudar con problemas que existen ahora.

4. **Aumentando el tratamiento de las adicciones.** En todos los países del mundo, un número significativo de ciudadanos desarrollan adicciones a algún tipo de sustancia psicoactiva (legal o ilegal) y estas adicciones pueden llevarle a él y a su familia a la miseria y crear costes a la comunidad. Hay suficiente evidencia que muestra que si se ofrece tratamiento a estas personas, se puede reducir los daños relacionados con las drogas y el coste social y económico. Se ha calculado que en el Reino Unido, la inversión en tratamiento de una libra ahorra entre 9 y 18 libras en costes al sistema judicial solamente (Godfrey *et al* 2004).

Una revisión del UNODC de la evidencia sobre el tratamiento del abuso de las drogas publicado en el 2002, concluyó que “hay una fuerte evidencia que muestra que los programas de tratamiento pueden conseguir sus objetivos y beneficiar a los pacientes, a sus familias, a la comunidad y a la sociedad”, y añade “que hay diferencias en los resultados según el enfoque del tratamiento, el sitio, la medicación y el grupo de pacientes”. (1) El término “tratamiento” cubre varios factores que determina su enfoque (por ejemplo, medicación de sustitución o un programa de los 12 Pasos), el propósito (por ejemplo, reducción de daños o abstinencia) y la intensidad (por ejemplo, un programa de metadona de día o un programa residencial intensivo). La calidad del tratamiento es vital, como también lo es la relevancia de la metodología y su aplicación a las necesidades de los individuos en un momento específico. Aún con la evidencia que hay sobre la eficacia de los programas de tratamiento, su disponibilidad varía mucho entre los que están bien dotados en Europa y América del Norte a otros países donde casi no hay y en algunos de estos países existe una alta población de adictos.

El tema del tratamiento tiene una relevancia especial dentro del sistema judicial ya que el tratar la adicción es una manera

de prevenir la reincidencia. También hay evidencia de que el desviar a los usuarios que han cometido delitos por drogas a un programa comunitario con tratamiento en vez mandarlos a la cárcel es una manera eficaz de combatir el problema de drogas y reducir la delincuencia.

5. **Reconocer el contexto social.** Mientras el uso controlado de drogas de la forma que sea, existe en todos los grupos sociales y económicos, los problemas que más preocupan a las autoridades – delincuencia relacionada a las drogas, muertes, infecciones – están sobre todo asociadas a barrios pobres. Las interacciones entre la pobreza y las adicciones las drogas son complejas. Pero está claro de que los problemas económicos y sociales son un factor importante en la creación de patrones de uso de drogas dañinos y que la adicción en sí contribuye a los procesos de exclusión social.

Con lo cual es importante recordar que muchas de las soluciones a los problemas de drogas no se pueden encontrar en las políticas solamente. El uso, la producción y la venta de drogas está ligado con toda una serie de temas económicos, sociales y culturales en particular la experiencia de la pobreza y la marginalización. El problema del uso de drogas y, hasta cierto punto el tráfico de drogas en sí, son dimensiones de problemas estructurales más amplios sociales y culturales. Hay mucha evidencia de que unas condiciones económicas y sociales difíciles, en las cuales muchos ciudadanos son excluidos de la sociedad, es un caldo de cultivo para el problema de las drogas y para el tráfico, aunque los programas de prevención y tratamiento sean eficaces. Para que los programas de tratamiento sean eficaces, estos temas de “reintegración” – vivienda adecuada, oportunidades de educación y trabajo y apoyo familiar y social – no se pueden dejar de lado. De la misma manera, en los países productores, la creación de maneras alternativas de ganarse la vida por los que cultivan coca u opio es una condición para la reducción de la producción.

LOS RETOS PARA LOS QUE HACEN LAS POLÍTICAS

Esperamos que hayamos podido dar aquí un argumento para convencer de que se necesita una nueva apertura para desarrollar políticas de drogas para el futuro y que si no se avanza en estas políticas, en el futuro, se dirá que se perdió una oportunidad para reducir el sufrimiento humano. Estamos comprometidos a ayudar a los que hacen las políticas en los gobiernos nacionales y en las agencias internacionales a desarrollar políticas sobre las drogas más eficaces. Para esto, el resto de este informe mira las específicas agendas de los organismos que hacen las políticas y se hacen recomendaciones para cómo podrían proceder.

El enfoque de estas recomendaciones es sobre todo, pero no exclusivamente, el rol de organismos como las Naciones Unidas

y la Unión Europea en el desarrollo y la divulgación de la base de evidencia internacional, la creación de un espacio de discusión en el cual las opciones de las políticas se pueden debatir de una manera informada, honesta y racional, y la necesidad de los organismos expertos de implicar al público en una discusión informada sobre las políticas que tienen impacto sobre las vidas de cientos de millones de personas en el mundo. Este enfoque es también una muestra del punto de vista del BFDPP de que el rol de las Naciones Unidas, la Unión Europea y otros organismos internacionales deberían ser repensados. Estos organismos deberían enfocarse más en investigar y recoger datos, en asesorar políticas y en la divulgación de ideas sobre las mejores maneras de proceder. Su rol debería ser el de asesorar y facilitar que los gobiernos nacionales desarrollen soluciones eficaces y estar menos preocupados por el hacer cumplir un marco rígido.

LAS NACIONES UNIDAS

Aunque la política de drogas sea específicamente el mandato de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena sobre las Drogas y el Crimen (UNODC), muchos otros organismos globales intergubernamentales tienen un interés en este tema desde sus perspectivas particulares – UNAIDS, la OMS, el Banco Mundial, el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, UNICEF, la Comisión de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos y muchos otros que se interesan sobre como el tema de las drogas ilegales está manejado. El UNODC es la agencia que se ocupa de asegurarse de que la comunidad mundial cumple las tres Convenciones de las Naciones Unidas sobre las drogas ilegales firmadas en 1961, 1971 y 1988. Juntas, estas convenciones representan el sistema global de control de drogas, que requiere que los miembros socios lleven a cabo los pasos necesarios para prohibir la producción, distribución, posesión y uso de drogas psicoactivas para usos que no son medicales y asegurarse que la producción y la distribución de estas sustancias es sólo para uso médico y para investigación. Casi todos los estados miembros han ratificado estas convenciones pero han implementado los contenidos con interpretaciones y entusiasmo diferentes.

Siendo consecuentes con las tres Convenciones, los primeros trabajos de la agencia se enfocaron en apoyar a los gobiernos nacionales para poder crear las leyes necesarias e instituciones para hacer cumplir las leyes en sus territorios y promocionando la colaboración entre la policía de los diferentes países. Pero más recientemente, sus actividades se han diversificado para incluir más énfasis sobre la recogida de datos y la evaluación, la organización y la distribución de información sobre los programas más eficaces en la reducción de la demanda y la venta (ver recuadro sobre un ejemplo) y el manejo de programas multilaterales para los donantes.

Los Estados Socios de las Naciones Unidas se reúnen cada año para revisar la situación global sobre el uso de las drogas y el progreso hecho en la implementación de las políticas y los programas de las Naciones Unidas. En esta reunión, formalmente conocida como la

Comisión sobre las Drogas Narcóticas, los Estados Socios están se ponen de acuerdo, a través de resoluciones y declaraciones, sobre las prioridades en las políticas que guían el trabajo del UNODC.

Las Naciones Unidas publica dos informes claves con regularidad:

- El UNODC *World Drug Report*. El informe del 2005 es el cuarto que ha publicado el UNODC. Como las publicaciones previas (1997, 2000, 2004) el informe del 2005 tiene como objetivo el dar una visión comprensiva de las tendencias en las drogas ilegales. Al hacer esto, explica las tendencias en los mercados, en el VIH/SIDA en relación a las drogas, en la producción, comisiones, precios y consumo de drogas ilegales. Un añadido que ha sido bienvenido en el informe de este año es la presentación del trabajo del UNODC sobre el cálculo del valor de los mercados ilegales y la creación del Índice de Drogas Ilegales. Como observamos en la introducción a este informe,

EL UNODC Y LA RED INTERNACIONAL DE CENTROS DE TRATAMIENTO Y REHABILITACIÓN

En el 2003, la Comisión on Narcotic Drugs aprobó una estrategia de cinco años para la reducción de la demanda para que la llevara a cabo el UNODC. Uno de los puntos principales de esta estrategia era la de recoger y distribuir la mejores iniciativas sobre varios aspectos de la reducción en la demanda. La idea era de crear un banco de información sobre intervenciones basadas en la evidencia que estaría localizado en el sistema de las Naciones Unidas y que podría dar a los gobiernos y a los interventores ideas y ayuda práctica para desarrollar y mejorar un sistema de reducción de la demanda eficaz para las necesidades de su país.

Los principios de esta estrategia están sobre todo en el área de tratamiento de la adicción y de la rehabilitación de adictos. Basado en la evidencia sobre tratamientos y rehabilitación eficaces que fue publicada por el UNODC en el 2002, los que llevan el programa en Viena han conseguido establecer un programa estructurado para la distribución de estos conocimientos y consejos para esos países donde el tratamiento para las drogas aún no ha sido desarrollado. La primera fase de este proyecto que se lanzó en junio del 2005 y que pondrá en marcha 20 centros de recursos, que entre ellos darán una cobertura global y la ayuda de expertos sobre las cuatro áreas prioritarias:

- Tratamiento de las adicciones basado en la comunidad
- Tratamiento y rehabilitación en las cárceles
- Tratamiento y rehabilitación en prevención y tratamiento del VIH/SIDA
- Trabajo sostenible, rehabilitación y reintegración

Cuando esta red de centros esté establecida, funcionará en colaboración con las oficinas de las Naciones Unidas para identificar situaciones en las cuales servicios de tratamiento y rehabilitación necesitan ser reforzados y planificará y llevará a cabo el apoyo técnico necesario. Este trabajo será apoyado por el desarrollo de guías para las mejores intervenciones en las cuatro áreas prioritarias.

La idea es que los centros de recursos sean el punto de referencia sobre cómo llevar a cabo buenas intervenciones en sus regiones y para estimular más apoyo y financiación para iniciativas de tratamiento y rehabilitación para gobiernos nacionales.

el *World Drug Report* del 2005 calcula que unas 200 millones de personas han utilizado drogas ilegales por lo menos una vez en los últimos doce meses: un aumento de quince millones desde el año anterior. El informe también muestra importantes cambios en los patrones de uso. Por ejemplo, ha aumentado la demanda de tratamiento para el cannabis en América del Norte, Oceanía, Europa, África y América del Sur desde el final de los años 90 mientras la demanda de tratamiento para la cocaína ha descendido en Norte América pero a aún está aumentando en Europa. Basado en las percepciones de los países socios del desarrollo de la situación de las drogas en sus países, el análisis del UNODC sugiere que el consumo de drogas continúa a crecer por todo el mundo. Los datos de los países que informaron al UNODC muestran que las incautaciones siguen al mismo nivel y que más de la mitad son de cannabis. El informe dice que la producción es “bastante estable” en relación al opio, desciende para la coca y parece aumentar para el cannabis y también aumentan, después de un descenso, para las anfetaminas. En relación al opio, el informe explica que la tendencia de aumento a largo plazo de la producción de opio en Afganistán está equilibrada por el descenso en la producción en Myanmar y el Laos PDR en los últimos años.

- El Informe Anual del International Narcotics Control Board (INCB). Este organismo se estableció por la Convención de 1961 para, específicamente, monitorizar la conformidad de los países socios con las Convenciones y su implementación de sistemas para manejar el mercado ilegal para investigación y usos médicos. Estos informes también han discutido y han hecho comentarios sobre temas de políticas que son de interés a los miembros del INCB. El informe que se publica cada mes de marzo, da el asesoramiento del INCB de la situación global en el año anterior incorporando datos hasta el mes de noviembre de ese año. Desde 1992, el primer capítulo del informe anual está dedicado a temas específicos de control de drogas en el cual el INCB presenta sus conclusiones y sus recomendaciones “para contribuir a las discusiones y decisiones sobre el control de drogas a nivel nacional, regional e internacional”. El primer capítulo del informe del 2004 estaba dedicado a la interacción entre la oferta y la demanda, subrayando la importancia de un enfoque equilibrado e integrado. Como fue el caso en los años anteriores, el resto del informe mira el funcionamiento del control internacional de drogas y da un análisis mundial por cada continente. Los temas especiales este año es el análisis internacional que incluía en control del cannabis para usos científicos o médicos, el tema de las farmacias y la situación en Afganistán, sobre todo su adherencia a los tratados de las Naciones Unidas. El INCB también subrayó el tema de la infección por el VIH/SIDA entre usuarios de drogas inyectadas. Animó a los gobiernos a aumentar los conocimientos sobre la transmisión del VIH y otras infecciones por la inyección y de asegurarse de que las políticas de drogas “no perpetuarán el círculo vicioso entre la inyección de drogas y el VIH”. El

presidente del INCB dijo que: “Las medidas de prevención de las infecciones no deberían ser vistas como que promueven el abuso de las drogas, que es, en el fondo, la raíz de problema” (INCB 2004).

Es en las Naciones Unidas donde los desacuerdos entre los países socios se hacen más evidentes: más y más en los últimos 10 años han habido grandes diferencias de opinión entre países que están a favor de un enfoque de “la guerra contra las drogas” y los que creen que debería haber más tolerancia y mejor manejo del uso de drogas. También hay desacuerdos sobre el enfoque en varias agencias de las Naciones Unidas. Por ejemplo, hay tensiones entre las políticas promovidas por el UNODC en países productores como Afganistán y las agencias con otras prioridades como el Development Programme de las Naciones Unidas o la Comisión de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. De la misma manera, el enfoque de la OMS, UNAIDS y el UNODC sobre la prevención del VIH entre usuarios de drogas inyectadas no es siempre el mismo. El UNODC ha sido bastante fiel a su misión original en dar importancia a la prohibición de drogas en este debate, pero más recientemente ha suavizado esto tomando posiciones que admiten la complejidad social, cultural política de este tema y los diferentes puntos de vista de los países socios. Creemos que es muy importante que este proceso de modernización del UNODC continúe. Si el UNODC continúa a tener una fe ciega en las medidas de prohibición y del cumplimiento de la ley – aún con la evidencia creciente que cuestiona esa fe y en contra los deseos de muchos de los países socios – entonces corre el riesgo de marginalizarse y ser irrelevante a las políticas y programas que se llevan a cabo a nivel local. Esto sería una lástima, ya que la creación de esta agencia de las Naciones Unidas (respaldada por las Convenciones) sobre un tema tan importante pero complejo, se podría ver como un gran logro del siglo 20. Pero esta agencia necesita encontrar maneras de integrar estas complejidades en sus políticas y sus programas y en relación a sus donantes.

Con lo cual, sugerimos los siguientes retos claves para el UNODC y otras agencias partnerias de las Naciones Unidas en los años siguientes:

1. Las publicaciones claves (el *World Drug Report* y el Informe Anual del INCB) debería admitir abiertamente los problemas con el sistema de prohibición y hacer propuestas sobre esto.
2. La Comisión del 2006 sobre las Drogas Narcóticas debería estar de acuerdo en un proceso fuerte y transparente para revisar el progreso de los objetivos de 1988, para incluir una revisión de las opciones de políticas a partir del 2008.
3. En el programa de prioridades del UNODC, se tendría que dar más prioridad y recursos a la tarea de aconsejar sobre políticas de drogas a gobiernos nacionales sobre cómo responder a sus problemas domésticos (más allá de hacer leyes y hacer cumplir las leyes) y recoger y dar información sobre iniciativas eficaces.

4. La UNAIDS, la OMS y el UNODC deberían urgentemente poner en pie un programa para aumentar sus esfuerzos en la prevención del VIH entre usuarios de drogas inyectadas y presentarla para ser ratificada a los países donantes.
5. Los organismos de las Naciones Unidas, en particular el INCB, debería crear un ambiente que ayude a crear nuevos enfoques en políticas y programas, maximizando la flexibilidad que existe en las Convenciones. Se debería evaluar nuevos enfoques y distribuir los resultados por todo el sistema de las Naciones Unidas.

LA UNIÓN EUROPEA

Entre los 25 países socios de la Unión Europea hay puntos de vista y experiencias diferentes sobre cómo afrontarse al problema de las drogas. Aún así, se ha hecho progreso en mejorar la comprensión colectiva de los problemas del uso de drogas y del impacto de la política y los programas de intervención. Hay muchos interesados que están implicados en el desarrollo de las políticas a nivel de la UE, políticas que están en la Estrategia de Drogas de la Unión Europea y en planes sucesivos.

La Comisión Europea – La UE tienen un gran número de órganos que están interesados en la política de drogas. Estos intereses, que a veces compiten los unos con los otros, están coordinados por una pequeña unidad (Drugs Co-ordination Unit) que está localizada en el Justice and Home Affairs Directorate en Bruselas. Dada la gran escala de este tema y de su importancia para los ciudadanos de la UE, (los temas de drogas están siempre en las encuestas del Eurobarometer sobre preocupaciones sociales), se podría decir que esta unidad debería dar más recursos y poderes ejecutivos para asegurar un enfoque consistente a través de las instituciones de la UE.

Las Agencias de la Unión Europea- La UE es única en tener una agencia (el Centro Europeo de Monitorización sobre las Drogas y Adicciones – EMCDDA) que fue establecida en 1994 para mejorar la disponibilidad y comparación de los datos sobre drogas. El EMCDDA, basado en Lisboa, con 70 empleados, se asegura que haya información y datos en circulación sobre el uso de drogas y los problemas asociados, las políticas de drogas y la eficacia de las intervenciones del gobierno, y que esta información esté disponible a los que hacen las políticas a nivel local y nacional. EUROPOL, la policía europea también está implicada en las estrategias relacionadas a las drogas a través de facilitar colaboración e intercambio de información entre las agencias de cumplimiento de las leyes y los países socios.

Países socios- Mientras la estrategia de drogas de la Unión Europea es oficialmente un documento de la Unión Europea apoyado por los 25 países socios, está gobernado por el principio de subsidiaridad – esto quiere decir que la responsabilidad principal del desarrollo de políticas y programas cae sobre los gobiernos individuales. Con lo cual, cada gobierno nacional decide sus propias políticas de drogas – leyes, prioridades, costes- dentro de un marco general decidido

por la Unión Europea. Esta flexibilidad deja que países con enfoques tan diferentes como Suecia y Holanda que trabajen de una manera positiva en áreas de interés común a nivel de la Unión Europea.

Parlamento Europeo- Mientras el acuerdo y la implementación de las actividades bajo la Estrategia sobre Drogas de la Unión Europea es la responsabilidad de la Comisión y de los países socios, el Parlamento Europeo tiene el derecho de verificar y comentar sobre propuestas. Esto lo hace a través de representantes que están en los comités claves, revisando el informe anual del EMCDDA y haciendo comentarios formales sobre estrategias y planes de acción.

Grupo de Drogas Horizontal- Este es el grupo de trabajo, formado de representantes de todos los países socios, la Comisión, el EMCDDA, la Europol y el Parlamento Europeo, que dirige el trabajo de la Estrategia sobre Drogas de la UE. Este grupo se reúne cada mes para revisar el progreso del trabajo acordado y la posiciones que la UE tomará sobre el tema de las drogas con gobiernos externos y con agencias internacionales.

La Estrategia sobre las Drogas actual es desde el 2005 hasta el 2012, con un plan de acción que nombra las actividades sobre las cuales se ha decidido para los primeros cuatro años. Un punto flojo de esta estrategia es que (al revés de la anterior) no incluye una lista de objetivos claros contra el cual el progreso para reducir los problemas de drogas se puede medir. Una lectura cuidadosa del documento muestra que los objetivos amplios – reducir la disponibilidad de drogas ilegales, la prevalencia del uso de droga ilegales y los daños asociados – siguen siendo los mismos pero no tan claros. De todas maneras, se ha hecho un compromiso a la estrategia de intentar encontrar un enfoque equilibrado y basado en la evidencia y, también, una revisión anual del progreso. Además, hay señales de que la Unión Europea está adoptando un enfoque más coordinado y consistente en los debates internacionales – por ejemplo a través de defender con argumentos fuertes y buenos las prácticas de reducción de daños en reuniones recientes del CND y del UNAIDS. De la misma manera, se están haciendo más esfuerzos para distribuir información de las intervenciones eficaces en la reducción de la demanda y de la venta en los países que tienen menos experiencia con estos temas. Estos son roles importantes para la UE, que tiene, entre sus países socios una larga y variada experiencia de enfrentarse a los problemas de las drogas, con redes bastante bien desarrolladas de profesionales y académicos y acceso a datos fiables.

Con una tan amplia experiencia y con marcos institucionales fuertes, sugerimos que la UE debería tomar la oportunidad de:

- Aumentar y reforzar los esfuerzos de recoger datos y analizarlos sobre el uso de droga y sobre las respuestas de las políticas para mejorar la comprensión del impacto de estas políticas. Hay que hacer más esfuerzos para que esta información llegue a público general.
- Llevar a cabo revisiones anuales objetivas y transparentes bajo

la Estrategia sobre las Drogas de la UE, informar hasta que punto se están alcanzando los objetivos y proponer cambios en las políticas y programas del futuro.

- Desarrollar un programa coordinado para distribuir información sobre las iniciativas más eficaces en la reducción de la demanda entre los países socios y con países externos en Asia, América Latina, África y la vieja Unión Soviética.
- Tomar posiciones fuertes y asertivas en los debates con otros países y en foros internacionales como la Comisión sobre Drogas Narcóticas, el UNAIDS y la OMS.
- Crear mecanismos que faciliten un compromiso abierto y respetuoso entre gobiernos y expertos de las ONGs y el mundo académico.

LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS Y LA COMISIÓN DE CONTROL DEL ABUSO DE DROGAS INTERAMERICANA

La Comisión de Control del Abuso de Drogas Interamericana (CICAD) fue establecida por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1986 como el foro del hemisferio oeste sobre todos los aspectos del problema de drogas. Según la CICAD su misión central es de “recoger la energía colectiva de sus países socios para reducir la producción, el tráfico y el uso y el abuso de drogas en las Américas”. Como tal, es una agencia de la OEA que:

- Anima cooperación multilateral sobre temas de drogas en las Américas.
- Ejecuta programas de acción para reforzar la capacidad de los socios de la CICAD para prevenir y tratar el abuso de drogas legales e ilegales y para impedir los beneficios de los traficantes ilegales.
- Promociona investigación relevante, el intercambio de información, la formación especializada y la ayuda técnica.
- Desarrolla y recomienda unos niveles mínimos para la legislación relacionada con la legislación sobre las drogas, tratamiento, el cálculo del consumo de drogas y del coste de drogas a la sociedad y medidas de control, entre otras cosas.

En 1998, la CICAD respondió al mandato de la *Segunda Cumbre de las Américas* comenzando un proceso multilateral de asesorar el progreso de cada país socio y del hemisferio, en relación con varios aspectos del problema de drogas. La Comisión formó un Grupo de Trabajo Intergubernamental para planificar y monitorizar lo que se conoce como el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM).

El MEM está en el centro de las actividades de la CICAD y muchos lo ven como una respuesta al proceso de certificación unilateral de los Estados Unidos. Su objetivo afirmado en público es el de “reforzar mutuamente la confianza, el diálogo y la colaboración hemisférica para resolver el problema de las drogas con más eficacia” y de esa manera hace un seguimiento de los esfuerzos

individuales y colectivos de todos los países socios de la OEA. El proceso actual del MEM implica un ciclo de dos años de evaluaciones en todos los países. Una evaluación de seguimiento se hace en los años alternos entre las evaluaciones principales y así hay un sistema de información anual. Los informes del MEM (*Evaluation of Progress in Drug Control, el Hemispheric report y el Progress Reports on Implementation of Recommendations*) son considerados como documentos claves publicados por la CICAD.

Las evaluaciones de los países se hacen con datos de las respuestas del cuestionario MEM. Está dividido en cuatro secciones: la Optimización de la Estrategia Nacional Anti-droga, Reducción de la Demanda, Reducción de la Venta, y Medidas de Control y esta última incluye indicadores sobre corrupción, armas de fuego, extradición, crimen organizado transnacional y blanqueo de dinero. Los evaluadores del CICAD producen un informe basado en estos datos, haciendo un resumen sobre cada país.

De la misma manera que en las evaluaciones, los procesos de seguimiento de MEM requiere que todos los países rellenen un formulario para describir el progreso que se está haciendo en respuesta a las recomendaciones de la evaluación previa. Basado en estas respuestas, el *Progress Report on Implementation of Recommendations* se elabora para cada país socio y se presenta al CICAD para su aprobación en año siguiente a la evaluación.

La tercera evaluación MEM comenzó en octubre del 2003 cuando, después de que lo pensara el IWG, se mandó a los países socios de la OEA, un cuestionario revisado y puesto al día de 86 indicadores. Estos informes de la evaluación 2003-2004 y el Informe Hemisférico ya están disponibles al público. La cuarta evaluación que cubre los años 2004-2005 empezará después de que el IWG se reúna en el 2006 para revisar y mejorar todos los aspectos del MEM, incluido el cuestionario de indicadores.

El CICAD y el MEM son sin duda adiciones positivas a las estructuras supranacionales que tratan el tema del problema de las drogas ilegales. Aún así, nuestra idea es que este sistema de revisión tiene unas cuantas áreas que habría que mirar en más profundidad:

- El CICAD-MEM es un buen sistema de monitorización de la implementación de las recomendaciones, pero las recomendaciones tienden a no cuestionar el status quo. Otros informes en el futuro, podrían cambiar su enfoque sobre los niveles de consumo y del daño relacionado a las drogas, a los resultados de las iniciativas para reducir los daños. Esto implicaría mirar cómo el uso de drogas y la reducción de daños reaccionan a ciertas políticas.
- El CICAD podría beneficiar si colaborara con ONGs y el sector académico.
- El CICAD-MEM no se enfoca en hablar de los problemas fundamentales en el marco del control internacional de drogas de las Naciones Unidas. El CICAD podría iniciar una

evaluación de las políticas de las Naciones Unidas en vez de aceptarlas como ejemplares.

- Aunque los informes MEM son públicos, y el proceso MEM es más transparente que otros mecanismos similares de otras organizaciones, las respuestas nacionales sobre las cuales se basan estos informes, no lo son. Además la colaboración cercana entre las estructuras del CICAD y los países socios durante la escritura de los informes asegura que la evaluación inicial y las recomendaciones no sean muy independientes. Un proceso más abierto podría hacer surgir temas más incómodos pero animaría a una búsqueda de soluciones reales.

GOBIERNOS NACIONALES

Dentro de los parámetros propuestos por las Convenciones de las Naciones Unidas y por las estrategias en las cuales están de acuerdo organismos como la Unión Europea o la OEA, son los gobiernos nacionales los que toman las decisiones claves sobre la política de drogas – cuales leyes implementar, qué estrategias desarrollar, y qué programas promocionar y a cuáles dar recursos. Los retos que tienen los diferentes gobiernos en respuesta a los problemas de drogas en sus territorios varían según:

El momento – el cultivo de drogas ilegales se ha llevado a cabo en momentos diferentes, a ritmos diferentes y en partes del mundo diferentes. A finales del siglo 20, el uso de drogas ilegales era común en Europa Occidental, y en los Estados Unidos fue en los años 70 y 80, pero sólo se extendió a partes de Asia y de Europa del Este durante la década de los 90 y existe poco en África.

Intensidad – la escala del uso de drogas varía entre y dentro de cada país. Por ejemplo, la prevalencia del uso de heroína en Europa ha sido más alta en los países mediterráneos que en Escandinavia, y aún más alta en la vieja Unión Soviética.

Problemas relacionados – El crimen y los problemas sociales y de salud relacionados con las drogas se han manifestado de maneras diferentes en diferentes países. Por ejemplo, en el Reino Unido parece haber un problema más grande con las muertes por sobredosis que en otros países de Europa con niveles parecidos de uso de drogas y los problemas que la venta de drogas ha causado a la comunidad parece ser una preocupación más grande en Suiza.

Por eso tiene sentido que cada gobierno nacional y autoridad municipal responda a los problemas relacionados con las drogas que más preocupan a sus ciudadanos. De todas maneras, hay algunos principios comunes que deberían tomarse en cuenta por todos los gobiernos cuando piensan en cómo seguir adelante con el tema de las políticas de drogas:

- Las estrategias nacionales sobre las drogas no deberían incluir objetivos o afirmaciones sobre reducciones importantes en la prevalencia del uso de drogas. Esto sería poco realista y daría una impresión errónea al público.
- Los gobiernos deberían buscar una manera de acabar con la situación en la que la gran parte del presupuesto policial va

al tema de las drogas. Se pueden tener mejores resultados invirtiendo en programas de reducción de la demanda y del daño.

- Los gobiernos y las autoridades municipales deberían tomar medidas para intentar entender en detalle las causas, la naturaleza y los patrones de venta y uso de las drogas en su territorio, y juntar los recursos en situaciones que están causando el daño más grande. Se debería evitar políticas y programas que tratan a todos los drogadictos como igual de problemáticos.
- Los políticos y los representantes deberían encontrar maneras de comunicar el hecho de que el uso de drogas no se puede erradicar, pero que se debería manejar de maneras que minimizaran los daños a individuos y las comunidades. Un diálogo más honesto – más allá de “tenemos que combatir y eliminar el mal de las drogas” – necesita ser desarrollado entre el gobierno, los medios de comunicación y el público.

CONCLUSIÓN

El primer paso para salir de esta situación problemática en relación a las políticas de drogas a medida que nos acercamos al final de la estrategia de 10 años de las Naciones Unidas, que acaba en el 2008, es admitir honestamente las limitaciones del sistema actual de control de drogas a nivel mundial. Los resultados y las perspectivas del enfoque “tolerancia cero” no son muy alentadores si se miran todo tipo de indicadores, incluyendo los del crimen y la delincuencia, los del impacto medioambiental (urbano y rural), los de la salud (sobre todo las infecciones de sangre) y el de las muertes relacionadas a las drogas. Tampoco podemos continuar indefinidamente con una política que criminaliza a 200 millones de personas en el mundo, que no son delincuentes. Muchas de estas personas tienen una adicción y otros problemas de salud relacionados (incluyendo VIH/SIDA y Hepatitis) que se deberían ver, sobre todo, como problemas de salud pública. El intentar evitar estas duras realidades y negarse a implicarse en una revisión fundamental de las políticas en este momento es poner en cuestión la credibilidad de las políticas de drogas oficiales.

En una vena más positiva: la pasada década ha sido testigo de algunos desarrollos muy prometedores en muchos países, incluyendo una expansión de las iniciativas de reducción de daños y de medidas de hacer cumplir la ley más eficaces. Es bueno para la comunidad internacional si la estrategia de drogas permite y anima a los países a innovar con programas tan prometedores. Una diversidad de enfoques crea un espacio de experimentar sobre las políticas de droga internacionales, que responde a variaciones locales en la naturaleza de la política de drogas internacional que reconoce la necesidad de desarrollar políticas y programas que son relevantes al tamaño y la naturaleza del problema de drogas en cada país. También respeta las culturas locales y los procesos democráticos en un tema de política pública que puede estar llena de controversia y de carga moral. El BFDPP está a favor de una repatriación de las políticas de drogas.

Pero también, las políticas en todos los países deberían estar basadas en información fiable que ha sido dada a conocer al público. Los valores pueden variar, pero ningún gobierno debería basar decisiones sobre políticas en información falsa, mitos o sensacionalismo.

Las cuatro normas mínimas propuestas por el BFDPP, y que nos gustaría ver en el centro de futuros documentos sobre la estrategia de drogas, se pueden resumir de la siguiente manera:

1. Que las políticas de drogas estén basadas en apertura, honestidad, información, monitorización, evaluación y evidencia;
2. Que las políticas de drogas tengan como objetivo el reducir el daño y que midan su efectividad en relación a eso;
3. Que ningún gobierno siga adelante con políticas o iniciativas las cuales causan daños profundos a los intereses humanos u omitir iniciativas y políticas en las cuales los daños a los intereses humanos son más que los costes; y
4. Que las políticas deben respetar los derechos humanos, los procesos humanos y las normas y prácticas judiciales.

La adopción de estos principios básicos ayudaría a diseminar iniciativas que se han mostrado eficaces en reducir el daño relacionado con el uso de las drogas, dejando a cada país un poco de libertad – la flexibilidad para implementar y experimentar con nuevos enfoques que son relevantes a la condiciones locales. Las agencias internacionales pueden dar apoyo a este proceso dando un marco en el cual la eficacia de las políticas y prácticas pueden ser evaluadas objetivamente y lo aprendido de todo esto, distribuido por el mundo.

REFERENCIAS

- ACMD (2000), *Reducing drug-related deaths*, A Report by the Advisory Council on the Misuse of Drugs. London: The Stationary Office.
- ADMC (2003), *Hidden harm responding to the needs of children of problem drug users*, A Report by the Advisory Council on the Misuse of Drugs. London: The Stationary Office.
- Bewley-Taylor D.R. and Fazey C.S.J. (2003) Editorial, “Prohibition, pragmatism and drug policy repatriation”, *International Journal of Drug Policy*, (14) 2:141-143.
- Bewley-Taylor D.R. (2004) “Harm reduction and the global drug control regime: contemporary problems and future prospects”, *Drug and Alcohol Review*, (23) 4:483-489.
- Drugs and Conflict Debate Papers (2005), *Downward Spiral: Banning Opium in Afghanistan and Burma*, Transnational Institute, June 2005, no.12.
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction – EMCDDA (2003), *Annual report 2003: The state of the drug problem in the European Union and Norway*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004.
- EMCDDA (2004), *The state of the drug problem in the European Union and Norway*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004.
- EMCDDA (2004a), *Co-morbidity – drug use and mental disorders*, Drug in Focus at www.emcdda.eu.int
- Fuller E (2005) “Drug use, Smoking and Drinking Among Young People in England in 2004”. London, Department of Health.
- Godfrey C et al (2002), *The Economic and Social Costs of Class A Drug Use in England and Wales 2000*, HORS 249, Home Office, London.
- Godfrey C, Stewart D, and Gossop M (2004), “Economic analysis of costs and consequences of the treatment of drug misuse: two year outcome data from the National Treatment Outcome Research Study (NTORS)”, *Addiction* 2004, 99(6): 697-707.
- Gunaratna R (2001), “Transnational threats in the post-cold War era”, *Jane's Intelligent Review*, Jan 2001, p.46-50.
- Human Rights Watch (1995), *Modern Capital of human rights? Abuses in the State of Georgia* at www.hrw.org/reports/1996/Us.htm
- Human Rights Watch (2004), *Thailand – not enough graves: the war on drugs, HIV/AIDS and violations of human rights*, HRW, June 2004, Vol 16 No 8.
- International Narcotics Control Board (2004), *Report 2004*, UN, Vienna, Austria.
- Jack A (2005) “Afghans to consider Legalising Opium Production”, *Financial Times*, July 25.
- 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.
- May T et al (2002), *Times they are a-changing: Policing of cannabis*, Joseph Rowntree Foundation, York.
- Morbidity and Mortality Weekly*, 18 May 2001/50(19); 337.
- Popper K (1969), *The poverty of historicism*, Routledge, London.
- Szalavitz (2005), “Let a Thousand Licensed Poppies Bloom”, *New York Times*, July 13.

UNODC (2002), *Contemporary Drug Abuse Treatment: A review of the Evidence Base*, Vienna, Austria.

UNODC (2004), *World Drug Report 2005, Volume 1 – Analysis*, Vienna, Austria.

UNODC (2005), *World Drug Report 2005, Volume 1 – Analysis*, Vienna, Austria.

Youngers, C.A., “The Collateral Damage of the US War on Drugs: Conclusions and Recommendations” in Coletta A. Youngers and Eileen Rosin (Eds), *Drugs and Democracy in Latin America: The impact of US policy*, Lynne Rienner Publishers, Boulder and London, 2005: 355.

