

## Informe del IDPC

# Llegó el momento de una evaluación del impacto de las políticas de drogas

### Introducción

Todos los actores implicados en el debate sobre políticas de drogas comparten un objetivo común: maximizar el bienestar social, medioambiental, físico y psicológico. En época de crisis económica, es especialmente importante que el gasto en políticas de drogas alcance la mejor relación posible entre coste y eficacia. Sin embargo, a pesar de los miles de millones de dólares que se gastan todos los años en iniciativas relacionadas con las drogas, la eficacia de los actuales enfoques a escala nacional e internacional suscita muchas dudas. Ha llegado el momento de establecer un mecanismo objetivo para evaluar los méritos relativos de distintos enfoques normativos, desarrollando una evaluación del impacto (EI) de las políticas de drogas que se base realmente en pruebas empíricas y que sirva para comparar los efectos de políticas alternativas sobre ámbitos como el desarrollo humano, la seguridad humana y los derechos humanos.

El debate en torno a la mejora de las políticas de drogas lleva demasiado tiempo polarizado, anclado en argumentos puramente emotivos y en punto muerto. Para poder determinar la mejor combinación de políticas de drogas de base empírica resultaría muy útil iniciar un proceso independiente y neutral que puedan apoyar todas las partes implicadas porque no compromete a nadie con una postura concreta de antemano. Esto se podría conseguir mediante una EI de las políticas de drogas, tanto a escala nacional como internacional, para comparar los costes y los beneficios económicos, medioambientales y sociales de las políticas actuales con respecto a toda una serie de alternativas. A fin de garantizar que todos los actores implicados den respaldo al proceso, las alternativas evaluadas deberían abarcar desde los enfoques más intensivos/punitivos hasta los modelos que abogan por la reglamentación legal de la producción y el suministro de drogas, pasando por las distintas posibilidades de descriminalización del consumo personal.

**Cuadro 1.** Antonio Maria Costa, director ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, reconoce que el sistema de fiscalización de estupefacientes genera una serie de **'consecuencias no deseadas'**, como:

- Un enorme mercado negro delictivo
- Un 'desplazamiento de las políticas', por el que se prima la represión y la salud pública pasa a un segundo plano
- Desplazamiento geográfico –el 'efecto globo'–, por el que las actividades de represión en una zona trasladan el problema a otra.

### Políticas infructuosas y consecuencias no deseadas

A pesar de los enormes recursos que se destinan a la lucha contra los mercados y el consumo de drogas, hace mucho que se dibuja un claro patrón de incremento del suministro y la oferta de estupefacientes, un aumento del consumo de las drogas más nocivas, crecientes daños a la salud y un incremento de los niveles de delincuencia.

El enfoque actual, además de no conseguir alcanzar una reducción significativa de las dimensiones de los mercados de drogas, ha desembocado en una serie de 'consecuencias no deseadas' (*unintended*

consecuencias)",<sup>1</sup> identificadas por el director ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD; véase el cuadro 1): los beneficios obtenidos a partir de las drogas ilícitas están alimentando la delincuencia, la corrupción y conflictos en todo el mundo, socavando la seguridad y el desarrollo en los países de producción y de tránsito, desde México a Guinea Bissau y desde Afganistán a Colombia, y sus peores impactos recaen sobre los sectores más pobres y marginalizados.

A diferencia de lo habitual en otras grandes esferas de las políticas públicas, ningún país ni organismo internacional ha analizado debidamente los costes y los beneficios económicos, sociales y medioambientales de las actuales políticas de drogas o emprendido un estudio comparativo de distintas alternativas para garantizar que se adopta el mejor enfoque posible. Esta situación es insostenible en un área tan importante para la política social, sanitaria y de seguridad.

## ¿Qué es una evaluación del impacto?

*"La evaluación previa del impacto de las políticas (PIA en inglés) es un proceso que ayuda a los responsables de la formulación de políticas a comprender las consecuencias deseadas y no deseadas de sus intervenciones. Este enfoque considera que el buen diseño de una intervención exige que los Gobiernos y sus socios —el PNUD incluido— entiendan los efectos de sus políticas sobre distintos grupos sociales, actores e instituciones, incluso sobre aquellos a los que no se dirige la política en cuestión."*

**Centro de recursos virtuales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**

Referencia: Página del centro de recursos virtuales del PNUD sobre evaluaciones previas del impacto de las políticas <http://europeandcis.undp.org/pia>

*"La evaluación del impacto es un proceso cuyo objetivo consiste en estructurar y respaldar el desarrollo de políticas. Determina y valora el problema que se desea abordar y los objetivos perseguidos. Identifica las principales opciones para alcanzar el objetivo y analiza sus posibles impactos en el ámbito económico, medioambiental y social. Esboza las ventajas y las desventajas de cada opción y examina posibles sinergias y soluciones de compromiso."*

**Comisión Europea**

Referencia: Recursos de la Comisión Europea sobre evaluaciones del impacto. [http://ec.europa.eu/governance/impact/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm)

La propuesta de iniciar una EI no representa un compromiso con ninguna política determinada, sino que, con ella, se insta a realizar una valoración de las distintas opciones normativas que sea objetiva y se base en pruebas empíricas. Las EI permiten evaluar los resultados de cualquier intervención gubernamental con respecto a los objetivos acordados, así como analizar los de posibles alternativas. Por ese motivo, es una excelente herramienta para fortalecer la formulación de políticas de base empírica, mejorar los mecanismos de rendición de cuentas y la transparencia, y facilitar un debate público y parlamentario más informado. De uso común en muchos países, la UE y todas las agencias de la ONU, las EI son una práctica estándar cuando se desarrollan o se revisan intervenciones.

La aplicación de las EI para evaluar medidas existentes (evaluaciones posteriores o ex-post) es menos habitual que para evaluar la propuesta de nuevas medidas (evaluaciones previas o ex-ante). No obstante, cada vez está más generalizada la idea de que es necesario efectuar más estudios de esta naturaleza, como sucede con el trabajo de evaluación de impactos de la Comisión Europea.<sup>2</sup>

## ¿Qué analiza una evaluación del impacto?

Normalmente, las EI analizan los impactos potenciales o reales (ya sean positivos o negativos) de una política desde el punto de vista de los elementos fundamentales del desarrollo sostenible (económico,

<sup>1</sup> Costa, A. (2008) "Perfeccionamiento de la fiscalización de drogas para adecuarla a la finalidad para la que fue creada: Aprovechando la experiencia de diez años de acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas" ONUDD [http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-Uploads/CND-53-RelatedFiles/ECN72008\\_CRP17sV0853411.pdf](http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-Uploads/CND-53-RelatedFiles/ECN72008_CRP17sV0853411.pdf)

<sup>2</sup> Recursos de la Comisión Europea sobre evaluaciones del impacto. [http://ec.europa.eu/governance/impact/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm)

social y medioambiental),<sup>3</sup> aunque varían en su escala, alcance y profundidad. Además de las EI generales, que estudian los impactos de distintas opciones normativas sobre una serie de variables, hay varios tipos de EI con una definición más concreta, como serían:

- Evaluaciones del impacto medioambiental
- Evaluaciones del impacto sobre los derechos humanos
- Evaluaciones del impacto sanitaria
- Evaluaciones del impacto social
- Evaluaciones del impacto sobre la igualdad

El carácter transversal de la política de drogas supone que en ella entran en juego todos éstos y otros factores, con diversos grados según el país.

Los principios de la EI se pueden aplicar a todo un paradigma normativo (por ejemplo, la política mundial sobre drogas) o a una parte del marco legislativo (por ejemplo, la política relativa a una droga concreta o la política en una región determinada). Sin embargo, cada uno de los enfoques tiene sus puntos fuertes y débiles, y es necesario alcanzar un compromiso entre el alcance cubierto y el nivel de detalle y profundidad de análisis que permite cada uno. Así, por ejemplo, una EI centrada en un objeto más limitado (ya sea en términos geográficos o de un elemento concreto de un marco normativo general) puede pasar por alto puntos de análisis fundamentales del 'panorama general'.

Por lo tanto, la mejor forma de iniciar el proceso pasaría por combinar una serie de EI de las políticas de drogas a nivel macro (tanto a escala nacional como internacional, y que abarquen un conjunto representativo de países productores, de tránsito y consumidores) con IE paralelas a nivel micro, que se centren en temas normativos más específicos. En el Reino Unido, todos los proyectos de ley deben ir acompañados ahora de una EI, que muchas veces está integrada por varias EI menores. Una o varias de esas EI pueden ser generales y, otras, tratar elementos concretos de la nueva ley (por ejemplo, la nueva Ley sobre policía y justicia de 2006).<sup>4</sup>

Una de las condiciones fundamentales para que una EI sea realmente significativa está en garantizar que se estudian las principales opciones normativas alternativas. Cuando se está estudiando una reforma de la legislación penal, es de vital importancia que las alternativas que se valoren no estén constreñidas por los marcos jurídicos existentes, ya sean nacionales o internacionales. Además del marco vigente y de las posibilidades para intensificar la prohibición, se deben plantear también enfoques jurídicos alternativos, como la descriminalización y la regulación legal de las drogas. La proyección de posibles modelos alternativos entraña retos evidentes, pero existen metodologías bien establecidas, que se podrían acordar de antemano y estarían rigurosamente sujetas al debido control.

Cuando no hay pruebas suficientes para llegar a una conclusión firme, la EI ofrece una herramienta extremadamente útil para identificar las áreas prioritarias sobre las que se debería seguir investigando.

#### Cuadro 2. Ejemplo de proceso de EI

- **Fase de desarrollo:** definición del problema normativo; recopilación de pruebas; lógica de la intervención gubernamental; identificación de los objetivos normativos
- **Etapa de opciones:** identificación de las opciones; sondeo de las opciones mediante consulta previa con actores clave
- **Etapa de consulta:** perfeccionamiento de las opciones; publicación para consultas y comentarios públicos
- **Etapa de evaluación:** estudio detallado de los costes y beneficios de las opciones clave mediante la debida recopilación de datos y métodos cuantitativos y cualitativos de análisis del impacto
- **Publicación**
- **Etapa de puesta en práctica:** por parte de los responsables de tomar las decisiones pertinentes
- **Etapa de revisión:** una vez puesta en marcha la intervención, ésta se debería revisar para determinar cuáles son sus costes y beneficios reales, y sopesar si está logrando los efectos deseados

<sup>3</sup> Kirkpatrick, C. and Parker, D. (2007) RIA – Towards Better Regulation? Edward Elgar Publishing Ltd, ISBN 9781845424121

<sup>4</sup> Home Office Regulatory Impact Assessment – Police and Justice Bill: Data Capture <http://www.tdpf.org.uk/uk-data-capture-ia-pdf>

## ¿Quién debería efectuar una evaluación del impacto?

Lo óptimo sería que los Gobiernos nacionales encarguen EI de sus políticas sobre drogas a escala nacional y que la Comisión Europea (u otras entidades gubernamentales regionales) y la ONU encarguen estudios internacionales. No obstante, las EI pueden verse afectadas por injerencias y sesgos políticos desde el momento en que se inician hasta que se presenta el informe final. Hay motivos para la preocupación, por ejemplo, cuando a un organismo se le pide que autoevalúe el impacto de su propia labor. En tal caso, se corre el evidente peligro de que, ya sea consciente o inconscientemente, la EI esté más determinada por el entorno político que por las pruebas disponibles. Se pueden ejercer presiones para salvaguardar el statu quo, promover una política concreta o acabar con otra. Si no se establecen los mecanismos de control adecuados, las EI se pueden utilizar, de hecho, para perpetuar los sesgos institucionales. En un ámbito tan polémico y cargado de emociones como las políticas de drogas, es especialmente importante que, desde el principio, se instaure un examen riguroso, transparente e independiente del proceso de la EI de forma que todos los actores implicados (incluida la sociedad civil) puedan confiar en él.

Una forma de garantizar esto es a través de organismos como el Comité de Evaluación de Impacto de la UE, que proporciona conocimientos y controles especializados en todas las fases del proceso de una EI, y que emite un informe de control que acompaña a la EI final.

Las IE podrían encargarse a académicos independientes, organismos no gubernamentales o agencias gubernamentales semiindependientes, como el Consejo Consultivo sobre el Uso Indebido de Estupefacientes del Reino Unido, el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías o un comité de expertos de la ONUDD o de la Organización Mundial de la Salud. Si la EI es realizada por una agencia no gubernamental, deberá contar con el 'visto bueno' de los organismos gubernamentales pertinentes y de otros actores clave desde el principio, lo cual incluye su participación en el desarrollo de la metodología que se seguirá (alcance, selección de indicadores, etc.).

En el ámbito internacional, los cuestionarios bienales que la ONUDD envía a los países miembros y que se enmarcan en su proceso de recopilación de datos para el Informe Mundial sobre las Drogas podría incluir una plantilla con directrices y preguntas para realizar una EI nacional, que se podría después compilar como base para una EI global preliminar.

Se deberían también establecer las situaciones que deberían propiciar una EI en el futuro, ya sea por parte de la ONU, la UE o Gobiernos nacionales. Además de efectuar una EI cuando se propongan nuevas políticas, todas las existentes deberían estar sujetas a una EI cada cierto tiempo, como parte de su constante proceso de revisión y evaluación. El Gobierno británico, por ejemplo, considera que la aparición o detección de 'consecuencias no deseadas' es también motivo suficiente para realizar una EI.

Una vez finalizada la EI, los responsables de la formulación de políticas deberían tener la obligación de tomar medidas con respecto a las conclusiones, al igual que sucede, por ejemplo, con las EI medioambientales en muchos países, incluidos los Estados Unidos.

## Conclusión

El carácter histórico del debate sobre políticas de drogas ha supuesto que el desarrollo de estas políticas carezca, a menudo, de un examen objetivo. Las EI, al centrarse de forma racional y metódica en las pruebas, analizar los costes y beneficios de distintas opciones y utilizar metodologías consolidadas que ya están integradas en procesos de la mayoría de Gobiernos, son una excelente forma de volver a situar las políticas de drogas en la esfera de la ciencia, evitando los enfrentados choques que han caracterizado durante mucho tiempo al debate. La propuesta de una EI busca fundamentalmente mejorar las pruebas disponibles y crear un enfoque estructurado para valorar las opciones normativas con el fin aportar

evidencias al debate y determinar la mejor forma de seguir avanzando. Como tal, se trata de una reivindicación políticamente neutra y muy razonable.

Como mínimo, la realización de una EI sobre algunos elementos clave de las políticas de drogas permitiría que, por primera vez, los contribuyentes puedan valorar lo bien o mal que se está gastando su dinero. En el mejor de los casos, brindaría también la posibilidad de dar un paso hacia unas políticas de drogas basadas realmente en la ciencia, que promuevan el desarrollo humano, la seguridad humana y los derechos humanos, y que esté preparada para afrontar los desafíos del siglo XXI.

## Para saber más

Lecturas recomendadas para saber más sobre la metodología y la aplicación de las EI:

- Renda, 'Impact Assessment in the EU; The State of the Art and the Art of the State' CEPS 2006
- H. Becker and F. Vanclay (eds), 'The International Handbook of Social Impact Assessment' Edward Elgar 2003
- Kirkpatrick and D. Parker (eds), 'Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?' Edward Elgar 2007
- Para saber más sobre la teoría y la práctica de las EI de la UE, incluida una selección de ejemplos concretos, visite, por ejemplo: [http://ec.europa.eu/governance/impact/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm)

## Sobre el IDPC

El Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC) es una red mundial de organizaciones no gubernamentales y redes profesionales especializada en cuestiones de producción y consumo de estupefacientes fiscalizados.

Teléfono: +44 (0) 20 7324 2975

Fax: +44 (0) 20 7324 2977

Dirección electrónica: [contact@idpc.net](mailto:contact@idpc.net)

Web: [www.idpc.net](http://www.idpc.net)