

CONSORCIO INTERNACIONAL SOBRE POLÍTICAS DE DROGAS

CINCO PRINCIPIOS EN MATERIA DE POLÍTICAS

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

Los miembros del IDPC cuentan con una amplia experiencia en el análisis de políticas de drogas, y han participado en debates sobre políticas a escala nacional e internacional. Varios de sus miembros han participado también en la elaboración o evaluación de políticas y estrategias en este campo, desempeñando un papel gubernamental o académico. Tras revisar las evidencias científicas disponibles actualmente, los miembros del Consorcio han decidido promover los cinco principios que siguen a través de su trabajo de incidencia política con gobiernos y organismos internacionales.

LAS DECISIONES SOBRE POLÍTICAS DE DROGAS DEBERÍAN ESTAR MÁS FUNDAMENTADAS EN LAS EVIDENCIAS CIENTÍFICAS DISPONIBLES ACTUALMENTE

El uso de drogas ilegales así como las respuestas políticas que se dan a este fenómeno influyen de forma significativa en las vidas de cientos de millones de personas. Desarrollar y aplicar políticas efectivas en este terreno es, por lo tanto, un aspecto fundamental de las políticas sociales. Sin embargo, sigue siendo motivo de preocupación que los debates y las decisiones en materia de políticas de drogas –en los parlamentos nacionales y en escenarios internacionales como el Parlamento Europeo, la OAS-CICAD, ASEAN/China ACCORD o la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas (CND)– se vean dominados, por lo general, por consideraciones ideológicas, políticas o diplomáticas, y no por la búsqueda objetiva de políticas y programas que potencien la salud y el bienestar humanos.

La disponibilidad de datos y análisis sobre el uso de drogas, sobre los problemas relacionados con dicho uso y sobre el impacto de las políticas de drogas ha mejorado enormemente en los últimos 10 años, pero la mayor parte de estos análisis no parece llegar a los debates internacionales sobre políticas. Durante los años noventa, muchos gobiernos elaboraron estrategias nacionales sobre drogas, y se comprometieron a evaluarlas y revisarlas de forma continuada a la luz de las nuevas experiencias y evidencias que fueran surgiendo. Pero en la práctica, son apenas un puñado los países que han realizado evaluaciones independientes, que, por lo general, han entrañado una revisión interna superficial seguida por una reafirmación de los principales elementos de la estrategia existente. Igualmente, en las Naciones Unidas está próximo a vencerse el plazo de una estrategia acordada en la Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de 1998, que fijó unos ambiciosos objetivos globales para reducir el suministro y la demanda de

drogas ilegales en un plazo de 10 años. No obstante, los arreglos para revisar las pruebas disponibles con motivo de ese hito son de una imprecisión preocupante, y da la impresión de que los Estados miembro se están preparando para limitarse a reafirmar el actual conjunto de políticas y programas. Teniendo en cuenta los importantes cambios que se han producido en el mercado mundial de las drogas en los últimos 10 años –tanto en lo que respecta a sus dimensiones como a su carácter– y el hecho de que las políticas nacionales y la cooperación internacional no han demostrado un éxito destacable en la reducción del consumo de drogas (ni en la lucha contra los consiguientes efectos nocivos), opinamos que éste es un momento especialmente apropiado para efectuar una evaluación integral de los logros alcanzados hasta la fecha y de las opciones para futuras políticas.

LAS POLÍTICAS DE DROGAS NO DEBERÍAN HACER HINCAPIÉ EN LA REDUCCIÓN DE LA MAGNITUD DEL MERCADO DE DROGAS, SINO EN LA REDUCCIÓN DE SUS CONSECUENCIAS NEGATIVAS

Desde que se firmaron los primeros acuerdos internacionales en materia de fiscalización de drogas, a principios del siglo XX, el acento de las políticas se ha puesto en el suministro de drogas ilegales, procurando evitar su producción y distribución, y arrestando y procesando a los usuarios. Esta estrategia partía del supuesto de que reducir la oferta de sustancias con un potencial nocivo era la forma más sencilla y fiable de limitar las consecuencias negativas de su uso. Tras un siglo de fiscalización de drogas, este paradigma ha perdido toda vigencia por dos motivos fundamentales:

- La capacidad de gobiernos y organismos internacionales para contener el mercado mundial de drogas como el cannabis, la heroína y la cocaína ha sido muy limitada. Aunque se han alcanzado algunos éxitos localizados, y la producción de opio y de cocaína ha tendido a concentrarse (en Afganistán y Colombia, respectivamente), la magnitud del comercio mundial de estas sustancias aumentó de forma espectacular en la segunda mitad del siglo XX, y ha permanecido estable, como mínimo, durante los últimos 10 años. Al mismo tiempo, los mecanismos de suministro de drogas como el cannabis y los estimulantes anfetamínicos se han diversificado notablemente –con un gran número de operaciones de producción y comercio a pequeña escala, y crecientes niveles de producción propia–, haciéndose así menos vulnerables a las iniciativas nacionales o internacionales para la aplicación de las leyes. En las contadas ocasiones en que se acaba con la oferta de una determinada droga procedente de una fuente concreta, los proveedores acuden rápidamente a otra fuente o los usuarios pasan a consumir otra droga. En términos de precios, pureza y disponibilidad, las drogas ilegales son hoy más accesibles en gran parte del mundo que hace 10 años, cuando se puso en marcha la última estrategia mundial que prometía ‘eliminar o reducir considerablemente el cultivo ilícito del arbusto de coca, la planta de cannabis y la adormidera’. La situación actual, por tanto, no invita a hablar del éxito de las políticas.
- Los gobiernos y las administraciones locales han ido adoptando paulatinamente políticas y programas que no se dirigen directamente a reducir la magnitud del mercado de las drogas, sino que se centran en consecuencias concretas derivadas del consumo de drogas. Por ejemplo, medidas en la sanidad pública para evitar muertes por sobredosis y el contagio del VIH, o acciones locales para abordar los delitos menores asociados con los mercados de drogas. El objetivo clave de estos programas y políticas es mitigar los efectos que se siguen del uso, y no tanto moderar el uso de las drogas en sí. Las estrategias nacionales y locales de muchos gobiernos ahora reconocen explícitamente que es inevitable que en sus sociedades se dé cierto nivel de uso de drogas y que, por tanto, su responsabilidad consiste en minimizar las consecuencias perjudiciales que éste pueda tener. Esta postura se ha reforzado con la existencia de cada vez más pruebas que demuestran que si se conciben y se aplican correctamente programas en materia de educación pública, fomento de la salud y reducción del delito, es posible aliviar las consecuencias más negativas del uso de las drogas. El creciente apoyo que reciben estos programas ha

desembocado en una brecha cada vez más marcada entre las políticas nacionales seguidas por muchos gobiernos y el acento que los mecanismos internacionales siguen poniendo en las políticas y las inversiones para reducir la oferta.

Las tensiones que surgen entre una acción centrada en la lucha contra la oferta y el conjunto más complejo de políticas que se centra en limitar las consecuencias nocivas se deben resolver tanto en las estrategias nacionales como en los programas internacionales. Muchos gobiernos nacionales están incorporando objetivos relacionados con la oferta y la demanda de drogas, y también las consecuencias negativas del uso de éstas. En 1998, las Naciones Unidas integraron en sus políticas y programas objetivos relacionados con la reducción de la demanda para complementar así el enfoque que hasta entonces se había centrado en la reducción de la oferta. El próximo desafío de la comunidad internacional consistirá en encontrar la manera de establecer, en el marco de los acuerdos internacionales, objetivos y programas que aborden la reducción de las consecuencias nocivas del uso de las drogas.

LAS INICIATIVAS PARA REDUCIR LA OFERTA DE DROGAS NO SE DEBERÍAN CENTRAR EN LA PENALIZACIÓN DE LOS CULTIVADORES

Mientras siga habiendo demanda de drogas derivadas de plantas –como el opio, la cocaína y el cannabis–, y mientras se puedan obtener beneficios con su distribución, estas plantas no dejarán de cultivarse en algún lugar del mundo (o se producirán alternativas sintéticas). Eso es así incluso en el caso de los estimulantes anfetamínicos y del éxtasis que, a pesar de que suelen ser considerados drogas ‘sintéticas’, siguen produciéndose en gran medida a base de efedra y de plantas de safrán. Todas las medidas para frenar el cultivo de estas plantas han acabado en un estrepitoso fracaso, con el desplazamiento del patrón de cultivo a otra zona (conocido como ‘efecto globo’) o, en el mejor de los casos, con la interrupción temporal de la oferta que llega a los consumidores. La reducción del cultivo de coca en Perú a principios de los años noventa y en Bolivia a finales de esa misma década sólo consiguió trasladar más producción a Colombia. También en ese mismo período, las iniciativas que consiguieron reducir el cultivo de adormidera en Tailandia y Pakistán desembocaron en un mayor nivel de producción en Afganistán. A la luz de esta experiencia, es difícil entender cómo las continuas medidas para limitar el cultivo de estas sustancias lograrán alguna vez el objetivo de acabar con la oferta de sus productos concentrados o sintetizados en los mercados de consumo.

Sin duda, las acciones de gobiernos y organismos internacionales para encarar el creciente alcance e influencia de organizaciones y redes delictivas, que obtienen gran parte de sus fondos con la distribución de drogas ilegales, son de extrema importancia. Sin embargo, este desafío se debería regir por objetivos más amplios, que persigan la eliminación de la delincuencia organizada, y no centrar toda su atención en el volumen de drogas interceptadas. Asimismo, se necesita la acción de la comunidad internacional para llevar estabilidad y prosperidad a las zonas de cultivo de productos que se usan para producir de drogas (actualmente concentradas en Afganistán y la región andina), pero tal acción debe priorizar la generación de medios de vida sostenibles y una mejor calidad de vida entre los que son algunos de los grupos más pobres del planeta. Este enfoque, además de más humano, sería también más efectivo. Los campesinos sin recursos cultivan plantas que se utilizan para la producción ilegal de drogas porque así garantizan su subsistencia más básica. Erradicar lo que muchas veces es su única fuente de ingresos antes de establecer medios de vida alternativos los conduce a una espiral de pobreza y, además, asegura que vuelvan a plantar en algún otro lugar, lo cual se traduce en la expansión geográfica de dichos cultivos. El incesante fomento de programas de erradicación forzosa en los Andes y Afganistán no se puede justificar ni desde el punto de vista de las perspectivas de éxito en la reducción mundial de la oferta de drogas ni desde el punto de vista de su repercusión en la situación local. Los programas de erradicación forzosa son, por lo común, contraproducentes, ya que generan conflictos sociales y violencia política, y socavan la legitimidad del gobierno. Las fumigaciones aéreas afectan negativamente las economías frágiles y el

medio ambiente de las zonas de cultivo, además de que exacerban la pobreza y la exclusión entre las comunidades rurales. Por todo ello, las políticas de lucha contra las drogas del gobierno estadounidense, respaldadas por la ONUDD, se contradicen con las políticas para el fomento del desarrollo y los derechos humanos desplegadas por otros organismos de la ONU, como el PNUD, ONUSIDA, la FAO, la UNESCO y el ACNUR.

Una política más efectiva y responsable para reducir la oferta de drogas ilegales se centraría en objetivos de desarrollo y resolución de conflictos en las actuales zonas de cultivo, en lugar de tratar a comunidades y culturas enteras como delincuentes y, además, dirigiría las medidas represivas de forma mucho más explícita a las redes delictivas que se hacen con la mayor parte de las ganancias que se generan sintetizando y distribuyendo sustancias ilegales.

LAS INICIATIVAS PARA REDUCIR LA DEMANDA DE DROGAS NO SE DEBERÍAN CENTRAR EN LA PENALIZACIÓN DE LOS USUARIOS

El Informe Mundial sobre las Drogas 2006 calcula que, actualmente, hay en torno a unos 200 millones de usuarios de drogas en el mundo, lo cual equivaldría aproximadamente al 5% de la población adulta. Otros informes sugieren que ese mismo número de personas multiplicado por 3 o por 4 habrá consumido drogas ilegales en algún momento de su vida. Se trataría además de cifras estimadas a la baja debido a las limitaciones de los sistemas de recopilación de datos de muchos países. Dadas las dimensiones del uso de drogas ilegales (y el uso generalizado de medicamentos de venta con receta que se desvían de los canales oficiales y de sustancias psicoactivas, no contemplado por las convenciones internacionales), cualquier intento por criminalizar y emprender medidas represivas contra este gran número de usuarios no es una estrategia práctica. En la realidad, la mayoría de los gobiernos muestra su desaprobación frente al uso de las drogas mediante severas declaraciones, pero sólo puede tomar medidas contra un pequeño porcentaje de los usuarios. Identificar a todos los usuarios y actuar contra ellos exigiría unos recursos que sobrepasarían con creces los de los países más ricos, infringiría muy probablemente los derechos humanos y acarrearía impactos sociales muy negativos. Esta ‘brecha represiva’ socava el objetivo clave del sistema de aplicación de la ley: la disuasión de usuarios potenciales por su temor a ser arrestados y penalizados. Los usuarios y los usuarios potenciales saben perfectamente que los riesgos de ser detenidos son mínimos. Estudios sobre los factores que determinan el uso o no uso de drogas demuestran sistemáticamente que el riesgo de sufrir arrestos y penalizaciones tiene una influencia marginal, muy por detrás de factores sociales, culturales y emocionales. Además, los estudios que analizan la relación entre los índices de acatamiento de la ley y la incidencia del uso de drogas no encuentran ninguna correlación evidente entre ambos factores; algunos países con los índices de arrestos más altos experimentan una elevada incidencia, mientras que otros con leyes más liberales presentan una incidencia baja.

A la vista del limitado impacto de la represión y penalización de los usuarios con respecto a los objetivos de las políticas de drogas, cuesta dilucidar por qué se siguen respaldando estos enfoques, cuyas consecuencias indirectas son negativas:

- El uso generalizado de medidas policiales, judiciales y carcelarias contra los usuarios de drogas genera una carga significativa sobre el gasto público y, en muchos países, constituye un factor importante en la saturación de los sistemas judicial y penitenciario.
- La represión contra los usuarios siempre se aplica de forma desigual, de modo que los usuarios que pertenecen a sectores pobres, urbanos y de minorías étnicas suelen ser más susceptibles de arresto, ya sea por su mayor visibilidad o por prejuicios institucionales.
- Los esfuerzos por reducir la ‘brecha represiva’ suelen llevar a las autoridades a prácticas muy cuestionables desde el punto de vista de los derechos humanos, como la eliminación de la presunción de inocencia o la invasión de la intimidad.

- En la medida en que el encarcelamiento se utiliza como castigo, ocurre que se concentra a un gran número de usuarios de drogas en un entorno cerrado, lo cual crea las condiciones para que los no usuarios sufran una mayor presión por parte de sus compañeros y se propaguen infecciones y enfermedades relacionadas con las drogas.

Si lo que se persigue es minimizar las posibles consecuencias nocivas que entraña el uso de drogas, las actividades y recursos destinados a reducir la demanda se deberían centrar en ayudar a los usuarios y usuarios potenciales a entender los riesgos asociados con el consumo de drogas, y en facilitar el acceso a servicios de asesoramiento y rehabilitación a todos aquellos que los necesiten. En la práctica, esto supone proporcionar información seria y veraz, y programas educativos sobre las propiedades y los riesgos de las drogas, un amplio acceso a tratamientos efectivos para los adictos y, por encima de todo, programas de inclusión social para reducir, en la medida de lo posible, la pobreza y marginación que se esconden tras gran parte del problema del uso de drogas.

EL SISTEMA DE LA ONU DEBERÍA DESARROLLAR UN ENFOQUE MÁS COORDINADO Y UNIFICADO EN MATERIA DE POLÍTICAS DE DROGAS

Las actuales estructuras establecidas para abordar las políticas de drogas en la ONU son, en cierta medida, fruto de un accidente histórico. Con los acuerdos alcanzados mediante las sucesivas convenciones sobre fiscalización de estupefacientes, era necesario crear instituciones que coordinaran la puesta en práctica de los acuerdos y que supervisaran su cumplimiento por parte de los Estados miembro. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), dos organismos que surgieron a raíz de este proceso, han tendido a interpretar sus mandatos de forma restrictiva. La JIFE ha actuado principalmente como defensora del espíritu y de la aplicación de las convenciones. Además de que se ha ido excediendo gradualmente en su mandato, la JIFE siempre se apresura a criticar a los Estados miembro que, en su opinión, se desvían de sus obligaciones legales o debilitan el consenso internacional, sin tener en cuenta los cambios de políticas de la ONU en campos afines. La ONUDD ha actuado como un paladín de las políticas con enfoque represivo y como defensora de las estructuras y los programas existentes.

En el ámbito nacional, se reconoce que unas políticas sobre drogas eficaces deben coordinarse de forma multidisciplinar, pues atañen a temas de salud, aplicación de la ley, desarrollo social y económico, y asuntos exteriores. En el sistema de la ONU no existe tal coordinación. Los organismos de la ONU con un interés significativo en cuestiones de políticas de drogas, o evitan el tema o acatan las prioridades fijadas por la agencia especializada, relativamente pequeña, que por su carácter, se centra en temas de delincuencia y aplicación de la ley. Esta situación es cada vez menos justificable, pues se va haciendo más y más evidente el vínculo entre mercados de drogas y desarrollo, sanidad pública y derechos humanos. A la vista del rumbo que está tomando la ONUDD, cada vez más centrada en los lazos entre drogas, delincuencia y terrorismo, es necesario replantear el problema de las drogas en el sistema de la ONU.

- La OMS y ONUSIDA deberían recibir un mandato más destacado, equiparable al de la JIFE y la ONUDD, para identificar y responder a los riesgos de salud pública relacionados con el uso de drogas y su adicción.
- El PNUD, ONUSIDA, la FAO, el Banco Mundial y el ACNUR deberían desempeñar un papel más activo a la hora de garantizar que las medidas emprendidas contra el cultivo, la distribución y el uso de drogas estén en sintonía con los derechos humanos y los niveles y las prioridades de desarrollo establecidos en la Carta de la ONU y los Objetivos de Desarrollo del Milenio con respecto a la reducción de la pobreza y prevención del VIH.

La ONUDD y la JIFE podrían desempeñar un papel importante y positivo en un sistema internacional más coordinado. La JIFE debería emplear su amplio mandato no sólo para criticar a los Estados miembro por lo que considera un alejamiento de los aspectos represivos de las convenciones de fiscalización de drogas, sino para ayudar a los gobiernos a entender la gama de políticas y prácticas que serían más adecuadas para la aplicación de las directivas que emanan de todo el sistema de la ONU. Para que la JIFE asuma esa función, puede que sea necesario revisar los criterios de adhesión a la organización, actualmente dominada por consideraciones farmacéuticas y no por la experiencia en el contexto más amplio en que tiene lugar el uso de drogas.

La ONUDD debería convertirse más bien en un organismo de coordinación que, además de cumplir con sus funciones normativas, facilite la coherencia del enfoque adoptado por todo el sistema de la ONU frente a las políticas de drogas, actúe como centro de excelencia para recopilar y difundir buenas prácticas en la reducción de la oferta, la demanda y los efectos perjudiciales de las drogas, y proporcione (a través de la Comisión de Estupefacientes) un foro donde los Estados miembro puedan debatir, de forma abierta y objetiva, los desafíos que se plantean a las políticas de drogas. Todos estos cambios, especialmente el último, dependerán, en última instancia, del compromiso de los Estados miembro para enfrentar los desafíos confrontados por la actual política internacional de drogas, y de su buena disposición para discutir y desarrollar soluciones efectivas en lugar de quedar anclados en posturas obsoletas y polarizadas.

Los miembros del Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas son conscientes de que la búsqueda de enfoques efectivos en este delicado terreno de las políticas sociales está llena de dificultades. En este breve informe, hemos resumido algunas cuestiones extremadamente complejas y hemos presentado algunas recomendaciones generales. Consideramos sin embargo, que estos planteamientos se fundamentan en una revisión objetiva de las evidencias científicas y experiencias existentes en todo el mundo. Sabemos, no obstante, que los problemas asociados con el uso generalizado de drogas ilegales no son de fácil solución, y que lo que funciona en determinado lugar puede ser totalmente inadecuado en otro. Por lo tanto, continuaremos revisando constantemente las pruebas disponibles y, siempre que proceda, adaptaremos nuestra postura en consecuencia.

Hay también enormes barreras políticas y diplomáticas para llevar adelante algunas de las líneas de acción que proponemos. Si bien reconocemos la complejidad de las relaciones internacionales en este ámbito, estimamos que es importante que presentemos una declaración clara de lo que consideramos que deberían ser los principios rectores de unas políticas sobre drogas sensatas antes de entrar en el debate de cómo se pueden seguir y aplicar dichas políticas de manera realista.