

# Guía sobre políticas de drogas del IDPC

## Resumen ejecutivo

**El Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC) es una red mundial integrada por organizaciones no gubernamentales (ONG) y redes profesionales que está especializada en cuestiones relacionadas con el uso y la producción de drogas fiscalizadas. El Consorcio trabaja para fomentar un debate objetivo y abierto sobre la eficacia, la dirección y el contenido de las políticas de drogas en el ámbito nacional e internacional, y apoyar las políticas que se fundamentan en evidencias científicas que reducen eficazmente los daños relacionados con las drogas. La red publica asimismo informes ocasionales, difunde los informes de sus organizaciones miembros sobre cuestiones específicas relacionadas con las drogas, y ofrece servicios especializados de asesoría a encargados de políticas y funcionarios de todo el mundo.**

### Introducción

Todos los gobiernos se enfrentan a desafíos cada vez más complejos al decidir cómo responder a los problemas provocados por los mercados de drogas ilegales y el consumo de estupefacientes en sus territorios. Los responsables de la formulación de políticas de todo el mundo han llegado a la conclusión de que los enfoques tradicionales de 'guerra contra las drogas' no han conducido a la erradicación de los mercados ilegales ni a la reducción significativa de los niveles de consumo que se esperaban. Esta realidad supone que los gobiernos deben encontrar estrategias y programas equilibrados e integrados que consigan contener las dimensiones del mercado ilegal y, al mismo tiempo, minimizar los daños asociados a éste, como la delincuencia relacionada con las drogas, los riesgos para la salud pública y el impacto social sobre familias y comunidades.

Identificar una buena combinación de estrategias y programas para países concretos, especialmente en un momento de recortes generalizados del gasto público, entraña un gran reto. Sin embargo, los gobiernos deben abordar cuidadosamente este desafío en los próximos años, ya que se ha puesto de manifiesto que el desarrollo de políticas de drogas más eficientes tiene impactos a largo plazo sobre las condiciones sociales generales y la productividad económica de los países.

Los encargados de la formulación de políticas pueden sentirse abrumados por el alud de análisis, estudios, opciones normativas y, a menudo, debates polarizados en el campo de las políticas de drogas. También se ven presionados por un público y unos medios que quieren soluciones rápidas y por los políticos de la oposición, deseosos de criticarlos por no alcanzar los objetivos o por ser

‘blandos en el tema de las drogas’. Además, las preocupaciones sobre delincuencia e inseguridad ciudadana, más en general, suelen desembocar en el apoyo popular a los enfoques de ‘mano dura’ ante problemas de drogas y delincuencia.

La Guía sobre políticas de drogas del IDPC reúne pruebas y ejemplos de buenas prácticas de todo el mundo sobre la elaboración y puesta en práctica de políticas y programas de drogas, y ofrece recomendaciones a los encargados del diseño de dichas políticas y programas a escala nacional. Este resumen ejecutivo ofrece una breve introducción a los temas que abarca la guía, cuyo texto completo se puede descargar en la página web del IDPC: [www.idpc.net](http://www.idpc.net)

## Capítulo I: Principios fundamentales

El primer capítulo de la Guía de políticas de drogas del IDPC articula cinco principios para garantizar políticas de drogas más eficaces y humanas.

- 1. Las políticas de drogas se deberían desarrollar mediante una evaluación estructurada y objetiva de las prioridades y las pruebas empíricas:** Teniendo en cuenta que se trata de un área normativa muy sensible políticamente, la Guía subraya la importancia de marcar objetivos y asegurar una evaluación independiente del impacto de las políticas. Las evaluaciones deberían centrarse en la eficacia de los programas y las políticas para reducir los problemas sociales, sanitarios y de delincuencia relacionados con las drogas, y no en la medición de actividades como los decomisos y los arrestos. Los responsables de la elaboración de políticas se muestran, comprensiblemente, muy cautos a la hora de plantear revisiones que podrían poner sobre la mesa posibles fallos o cuestiones políticas difíciles pero, si deseamos aprender de la experiencia, es fundamental asumir un compromiso para comprender mejor el impacto de la labor desempeñada. Los tiempos, en este sentido, también son importantes: si la revisión se efectúa sobre un período de tiempo demasiado breve, será difícil evaluar las tendencias y los impactos, aunque el carácter cambiante de los mercados de drogas y los patrones de consumo significa que los gobiernos no se pueden permitir quedarse enclaustrados con estrategias fijas durante demasiado tiempo.
- 2. Todas las actividades se deberían desplegar en plena conformidad con las normas internacionales de derechos humanos:** No ha pasado mucho tiempo desde que los investigadores y analistas en materia de políticas han empezado a examinar las diversas formas en que las políticas y los programas de drogas pueden violar los derechos y las libertades fundamentales consagrados en la Carta de la ONU y el resto de convenciones y declaraciones que conforman el aparato internacional de derechos humanos. Entre ellas cabría mencionar el uso de la pena de muerte para delitos de drogas, los castigos extrajudiciales o la invasión de la intimidad, así como casos generalizados de denegación de acceso a servicios sanitarios básicos, la aplicación de penas desproporcionadas y el empleo de la tortura y de castigos crueles e inhumanos en nombre del tratamiento para la dependencia de las drogas. Todas estas actividades de fiscalización de estupefacientes chocan con las obligaciones internacionales que han contraído los organismos gubernamentales de fomentar y proteger los derechos humanos. Por lo tanto, que las políticas de control de drogas cumplan con las debidas obligaciones en materia de derechos humanos es un principio clave para el desarrollo y la revisión de políticas de drogas.

**3. Las políticas de drogas deberían centrarse en reducir las consecuencias nocivas de las drogas y no en las dimensiones del consumo y los mercados de estas sustancias:**

En el último siglo, los países han centrado gran parte de sus iniciativas de control de drogas en reducir las dimensiones de los mercados de drogas, fundamentalmente a través de medios punitivos, con el convencimiento de que así se rebajarían los daños relacionados con estas sustancias. Estas iniciativas han resultado, en gran medida, un fracaso y, muchas veces, han desembocado incluso en daños adicionales. Por ejemplo, las leyes que criminalizan el consumo de drogas y la posesión de ‘accesorios’ de inyección animan a la policía a acosar a los consumidores de drogas en los centros de intercambio de agujas, lo cual los aleja de los servicios de prevención de enfermedades como el VIH y la hepatitis y, con ello, se incrementa la prevalencia de estas enfermedades entre esta población tan vulnerable. Las pruebas demuestran que las políticas y los programas que persiguen explícitamente reducir en daños concretos son más eficaces que las que intentan alcanzar una sociedad sin drogas. El término ‘reducción de daños’ suele utilizarse para aludir a medidas de fomento de la salud –como programas de intercambio de agujas, prevención de drogas, tratamiento y otros programas de ayuda social–, pero también abarca medidas que buscan reducir un amplio abanico de daños relacionados con las drogas para las personas, la comunidad y la población en general. La reducción de daños, por tanto, es un enfoque pragmático que parte del reconocimiento de que la reducción general de las dimensiones de los mercados de drogas no es el único objetivo –ni el más importante– de la política de drogas. Los gobiernos deberían empezar por evaluar los daños relacionados con las drogas que tienen el impacto más negativo sobre sus ciudadanos para diseñar y poner en práctica políticas eficaces.

**4. Las políticas y actividades deberían perseguir el fomento de la integración social de grupos marginalizados y no centrarse en medidas punitivas con respecto a ellos:**

La ‘guerra contra las drogas’ se basa ‘al menos en parte’ en la idea de que, si una sociedad muestra un absoluto rechazo al consumo de drogas y los organismos gubernamentales trabajan duro para identificar y castigar a los consumidores de drogas, se disuadirá a los consumidores potenciales de drogas ilícitas. Así, muchos aspectos de las actuales estrategias de drogas se fundamentan en la teoría de que la exclusión social ‘el arresto y castigo generalizado de los consumidores de drogas, los análisis de detección de drogas y la exclusión de la escuela o el empleo, y la denegación de acceso a ayudas públicas’ actúan como mecanismo disuasorio ante el consumo de drogas. Sin embargo, en la práctica, este principio de disuasión funciona muy raramente. Y no sólo eso, sino que este proceso de exclusión se suele aplicar a grupos ya marginados de la sociedad ‘sectores pobres, minorías étnicas e inmigrantes’ mientras, al mismo tiempo, otros programas gubernamentales de desarrollo social y económico están intentando mejorar la inclusión de estos mismos grupos. Por tanto, las políticas de control de drogas basadas en la disuasión pueden socavar, aunque no sea de forma deliberada, la labor de los programas de desarrollo social y económico. El IDPC, en consecuencia, aboga por que las estrategias nacionales sobre drogas se basen en el principio general de la integración social: el objetivo debería consistir en maximizar la integración social y económica de las comunidades pobres y marginalizadas donde actualmente prosperan los mercados y el consumo de drogas. Esto entraña una mejor alineación entre las estrategias y los programas de desarrollo y los de control de drogas.

## 5. **Los gobiernos deberían construir relaciones abiertas y constructivas con la sociedad civil para debatir y desarrollar sus estrategias:**

A menudo, las susceptibilidades políticas han llevado a los responsables de adoptar políticas a ver a la sociedad civil como un problema que es mejor evitar. Sin embargo, las ONG y los representantes de consumidores y cultivadores son una fuente de conocimientos de gran valor debido a su visión de los mercados de drogas ilícitas y de las comunidades que las consumen. Los principios básicos de una interacción positiva con la sociedad civil son:

- Apoyar una formulación de políticas y un establecimiento de prioridades adecuados y basados en experiencias y asesoramientos prácticos;
- Reforzar el apoyo político en la elaboración y puesta en práctica de las estrategias adecuadas;
- Facilitar una comunicación eficaz entre responsables de políticas y actores clave de la sociedad civil, garantizando que las personas y las comunidades participen en las intervenciones que les afectarán;
- Buscar asociaciones mutuamente ventajosas con organizaciones de la sociedad civil para emprender la elaboración conjunta de programas y/o actuar como ejecutores de éstos; y
- Promover una red dinámica de organizaciones de la sociedad civil que pueda seguir apoyando un diseño y una aplicación eficaces de políticas y programas.

Los tres capítulos que siguen resumen las pruebas, las experiencias y los ejemplos de buenas prácticas y ofrecen recomendaciones a los gobiernos nacionales para el diseño y la aplicación de políticas de drogas eficaces y humanas.

## Capítulo II: Justicia penal

Los organismos encargados de la aplicación de la ley y los sistemas judiciales penales desempeñan un papel clave en la respuesta a los mercados de drogas y a la delincuencia relacionada con estas sustancias. No obstante, el IDPC recomienda a los gobiernos nacionales que dejen de centrar toda su atención en medir los logros en términos de números de arrestos y sentencias o en el volumen de drogas decomisadas, ya que estas medidas de ‘proceso’ no parecen conducir a reducir las dimensiones del problema. En lugar de ello, las estrategias se deberían centrar más directamente en limitar las consecuencias sanitarias, sociales y de delincuencia que se derivan de los mercados y el consumo de drogas. Este nuevo acento exigirá una revisión de las estrategias y tácticas de la justicia penal, tales como:

1. **Reformar las leyes de drogas**, de forma que distingan mejor entre los distintos actores que interactúan en los mercados de drogas ‘consumidores ocasionales, consumidores dependientes, traficantes ‘sociales’, ‘mulas’ o correos y traficantes comerciales – y puedan centrar los castigos más severos sobre aquellos que controlan los mercados de drogas para obtener unas importantes ganancias comerciales.

2. **Replantear las estrategias de aplicación de la ley de manera que persigan el objetivo explícito de reducir la violencia**, la intimidación y la corrupción asociadas con los mercados de drogas–, dedicando la principal atención a los grupos más violentos e implacables, y trabajar en estrecha colaboración con las agencias sociales y sanitarias.
3. **Aplicar programas que desvíen a los autores de delitos menores de procesos judiciales o sentencias penitenciarias** que salen muy caros a las arcas públicas para aliviar la sobrecarga de los sistemas judiciales y penitenciarios con casos menores de drogas y que, además de cara, genera problemas de gestión y no ayuda a mitigar el problema general de las drogas.
4. **Crear estrategias de drogas para centros penitenciarios que combinen medidas de seguridad**, tratamiento y sanidad pública para gestionar la concentración de consumidores de drogas en entornos controlados por el Estado y con gran densidad demográfica.

### Capítulo III: Programas sociales y sanitarios

El IDPC insta a una mayor inversión en programas de prevención, tratamiento y reducción de daños como la forma más eficaz en términos de costos de reducir los problemas sociales y sanitarios asociados con los mercados y el consumo de drogas. Las pruebas empíricas y las experiencias que surgen de iniciativas de todo el mundo pueden informar las estrategias nacionales sobre drogas:

1. **Prevención:** Si bien la prevención del consumo de drogas es, lógicamente, preferible a responder después de que se produzcan los problemas, hay escasas evidencias de que las campañas generalizadas de prevención de drogas reduzcan efectivamente los niveles generales de consumo de drogas. Aunque muchas de estas iniciativas han mejorado la concienciación sobre los riesgos o han contribuido a un desarrollo más amplio de las capacidades para la toma de decisiones, no han alcanzado su objetivo principal: reducir los índices de prevalencia o de edad de iniciación. Las pruebas empíricas muestran que parece existir una estrecha correlación entre los niveles de consumo de drogas en una comunidad concreta y la cohesión social de ésta. En otras palabras: se suelen observar menores niveles de consumo problemático de drogas allí donde hay fuertes 'factores de protección', como estrechos vínculos familiares, una sólida cohesión comunitaria, igualdad económica y buenas oportunidades de educación y empleo. Entender qué hace que las comunidades sean más susceptibles al consumo problemático de drogas ayudará a los responsables de la formulación de políticas a minimizar los riesgos mediante la ejecución de programas de desarrollo socio-económico adaptados al entorno. Aunque este enfoque puede plantear un importante desafío para los gobiernos y las comunidades locales, será la forma más eficaz de reducir a largo plazo las dimensiones generales del mercado de las drogas y los niveles de consumo problemático.
2. **Tratamiento para la dependencia de drogas:** El tratamiento para la dependencia de drogas se basa en el principio de que esa dependencia es una enfermedad tratable y no una falta moral o un delito. Las pruebas demuestran que los programas bien concebidos y ejecutados pueden reducir de forma significativa los problemas de salud y delincuencia asociados con la dependencia de drogas. Este capítulo subraya la importancia de que los gobiernos desarrollen sistemas de tratamiento integrados que abarquen mecanismos debidamente coordinados para identificar

a personas dependientes de las drogas, ofreciéndoles acceso a toda una serie de programas de tratamiento y gestionando su reinserción en el mundo laboral, la vivienda y la vida comunitaria. Estos sistemas deberían diseñarse y aplicarse mediante la colaboración entre diversos organismos de los ámbitos de la sanidad, los asuntos sociales y la justicia penal.

3. **Reducción de daños:** Hay pruebas empíricas evidentes sobre la eficacia de toda una gama de actividades para reducir contagios como el VIH/SIDA y la hepatitis, así como el nivel de muertes por sobredosis accidentales. Aunque estas actividades no reducen necesariamente el nivel general de la demanda, son eficaces en la reducción de algunas consecuencias sociales y sanitarias de la dependencia de las drogas, por lo que se deberían desplegar en aquellas áreas en que las consecuencias sanitarias del consumo de drogas sean motivo de preocupación.

## Capítulo IV: Fortalecimiento de comunidades

Este capítulo se divide en tres apartados que persiguen fomentar los principios de la inclusión social y el desarrollo:

1. **Reducción de la violencia de los mercados de drogas:** Este apartado destaca varios ejemplos de buenas prácticas y llega a la conclusión de que las estrategias de aplicación de la ley se deberían elaborar y ejecutar sólo después de tener un cuadro claro de las estrategias y las dinámicas de los mercados de drogas ilegales. Las iniciativas en este sentido se deberían centrar en reducir la violencia asociada con los mercados de drogas en lugar de sus dimensiones generales, así como en mitigar los niveles de desigualdad socio-económica en las zonas más afectadas por ellos.
2. **Fomento de medios de vida alternativos:** Tras evaluar las pruebas empíricas, el IDPC ha llegado a la conclusión de que la erradicación de cultivos es una actividad muy costosa que impacta de manera especialmente negativa en los agricultores pobres y marginalizados. Un enfoque basado en medios de vida alternativos, debidamente secuenciado y enmarcado en una estrategia integral de desarrollo diseñada para mejorar la calidad de vida general de los productores campesinos, puede reducir con éxito los cultivos destinados al mercado ilícito de drogas.
3. **Protección de los derechos de los pueblos indígenas:** Este último apartado de la Guía se centra en las violaciones de los derechos de los pueblos indígenas en nombre de la fiscalización de estupefacientes. El IDPC propone un enfoque que respete esos derechos y proporciona pruebas de que estas políticas no se traducen en un aumento de la producción y el consumo de drogas.

Esta Guía se publicó en 2009, a raíz de una importante iniciativa conjunta de investigación y consulta entre los expertos de nuestra red internacional. La Guía se irá actualizando periódicamente con el fin de que refleje los últimos ejemplos y pruebas de buenas prácticas en el campo de las políticas de drogas.

Para más información sobre la Guía de políticas de drogas del IDPC o cualquier otra consulta, visite nuestra página web ([www.idpc.net](http://www.idpc.net)) o póngase en contacto con la secretaria del Consorcio ([contact@idpc.net](mailto:contact@idpc.net)).

La versión íntegra de la Guía se puede descargar en la página web del IDPC en:

- Español: <http://www.idpc.net/es/publications/guia-sobre-politicas-de-drogas-idpc>
- Inglés: <http://www.idpc.net/publications/idpc-drug-policy-guide-version-1>
- Ruso: <http://www.idpc.net/ru/publications/idpc-drug-policy-guide-russian>



This publication has been produced with the financial support of the Drug Prevention and Information Programme of the European Commission. The contents of this publication are the sole responsibility of the author/contractor/ implementing partner and can in no way be taken to reflect the views of the European Commission.

International Drug Policy Consortium  
c/o Release, 124–128 City Road, London  
EC1V 2NJ, United Kingdom

teléfono: +44 (0)20 7324 2975  
correo electrónico: [contact@idpc.net](mailto:contact@idpc.net)  
página de web [www.idpc.net](http://www.idpc.net)  
Copyright (C) 2010 International Drug Policy Consortium All rights reserved