

El Informe Mundial sobre las Drogas 2009: respuesta del Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas

Diciembre 2009



El Informe Mundial sobre las Drogas 2009: respuesta del Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD u Oficina) publicó su último informe sobre la situación del mercado mundial de los estupefacientes ilegales, el *Informe Mundial sobre las Drogas 2009*, el día 24 de junio. A diferencia de la tónica en años anteriores, el *Informe* se presentó dos días antes del Día Internacional de la lucha contra el uso indebido y el tráfico ilícito de drogas de la ONU. Sin embargo, la posible pérdida de sinergias en la publicidad se vio, al parecer, compensada por la participación en la presentación del director de la Oficina de Política Nacional de Fiscalización de Estupefacientes de los Estados Unidos (ONDCP). Así, en una muestra simbólica de unidad, el *Informe* fue presentado en Washington D.C. por parte de Antonia Maria Costa, el veterano director ejecutivo de la ONUDD, y por Gil Kerlikowske, el director de la ONDCP recientemente designado por el presidente Obama.

Como en años anteriores, el *Informe* 2009 ofrece impresionantes y amplios datos recopilados y analizados por la ONUDD. Una vez más, incluye una declaración más subjetiva de la postura de la Oficina sobre ciertos aspectos del debate sobre políticas de drogas, como se refleja en el prefacio del director ejecutivo. Cabe destacar que ésta fue la primera edición de lo que se vende como la publicación estrella de la ONUDD desde que finalizó, el pasado mes de marzo, el proceso de revisión de la UNGASS de 1998. De hecho, fue la primera publicación digna de mención de la Oficina desde que se celebró el segmento de alto nivel de la Comisión de Estupefacientes (CND) de 2009. Por ese motivo, el *Informe* se esperaba con gran expectación, no sólo por lo que diría con respecto a las tendencias de los mercados mundiales de drogas, sino también por lo que revelaría sobre la perspectiva que

comparten los altos cargos de la propia Oficina tras el período de revisión.

En cuanto a los grandes titulares, el *Informe Mundial sobre las Drogas 2009* sugiere que los mercados mundiales de la cocaína, los opiáceos y el cannabis están estabilizados o van a la baja, pero que preocupa que la producción y el consumo de estupefacientes sintéticos estén aumentando en el mundo en desarrollo. En lo que se refiere a la producción, el *Informe* calcula que el cultivo de opio en Afganistán (donde se cultiva más del 90 por ciento del opio del mundo) disminuyó en casi un 20 por ciento en 2008. En Colombia, origen de en torno a la mitad de la cocaína del mundo, el cultivo de coca y la producción de cocaína se habrían reducido, según el *Informe*, con respecto a 2007. Por lo demás, "las tendencias en otros países productores son variadas, si bien no son suficientemente importantes como para contrarrestar las disminuciones de estos dos grandes productores. Aunque los datos no son suficientemente completos como para dar una estimación precisa de la reducción de la producción de opio y coca a nivel mundial, quedan escasas dudas de que, en efecto, disminuyó" (p. 9).¹ El *Informe* también apunta a un cambio en las rutas de tráfico de las drogas y ofrece datos que indican que, tras cinco años de crecimiento, los flujos de cocaína por África Occidental han bajado. En lo que atañe al consumo, la ONUDD calcula que entre 172 millones y 250 millones de personas consumieron drogas ilícitas por lo menos una vez en 2007. Pese a reconocer los problemas inherentes a la evaluación del consumo de drogas, especialmente las sintéticas, el *Informe* estima que, en 2007, entre 15-21 millones de personas consumieron opiáceos, 16-21 millones de personas consumieron cocaína y 16-51 millones de personas consumieron

estimulantes de tipo anfetamínico (EA). El cannabis, por su parte, sigue siendo la droga más consumida en el mundo y se calcula que, en 2007, entre 143 y 190 millones de personas consumieron cannabis al menos una vez. Como en informes recientes, los autores se cuidaron de establecer una clara distinción entre el número total de personas que han consumido drogas, la prevalencia del año anterior y lo que denominan ‘consumidores problemáticos’. Este grupo estaría formado por aquellas personas que “probablemente sean drogodependientes, se beneficiarían mediante tratamiento y es posible que su nivel de consumo tenga importantes consecuencias para la salud pública y el orden público”. Según la ONUDD, el número de estos consumidores se situaría entre los 18 y los 38 millones de personas (entre 15 y 64 años).

No obstante, es importante destacar que, este año, el enfoque de la ONUDD no fue acompañado por la idea de la ‘contención’ que antes predominaba en este organismo. Recordemos que, desde 2006, el *Informe Mundial sobre las Drogas* se ha utilizado cada vez más para promover la idea de que, aunque quizá no se estén reduciendo los niveles mundiales de consumo de drogas ilícitas, el sistema internacional de fiscalización de estupefacientes ha conseguido contenerlos en menos del 5 por ciento de la población adulta. (Para más detalles, véase, en inglés, *The 2008 World Drug Report: A Response From the International Drug Policy Consortium*, http://www.idpc.net/sites/default/files/library/IDPC_ResponseWorldDrugReport_Sept08_EN.pdf). Al parecer, una vez cumplido con su objetivo de defender la utilidad del sistema internacional –y de la propia ONUDD– en el tramo previo a lo que culminó con el segmento de alto nivel, esta noción tan problemática ha desaparecido de la publicación. Se trata de una novedad que, aunque inesperada, es bienvenida. Otro ámbito de notable mejora en el *Informe* de este año atañe a la presentación de los datos en sí. Como ya hemos mencionado, este año, por primera vez, la ONUDD ha optado por presentar una horquilla de datos en lugar de cifras exactas. Esta

novedad demuestra que se reconoce los altos y diversos grados de incertidumbre cuando se trata de evaluar las distintas facetas del mercado ilícito. En consecuencia, y como se señala en varios pasajes del *Informe*, no es posible comparar cálculos precisos anteriores con los presentados en 2009. Este reconocimiento, sin duda, marca la publicación de este año como el inicio de una nueva época en la elaboración de los informes. A pesar de ello, cualquier esperanza de que estas mejoras concretas de enfoque se traduzcan en un replanteamiento general de la perspectiva de la ONUDD se ve totalmente defraudada con la lectura del Prefacio. Este apartado del *Informe* ha puesto muchas veces de manifiesto una evidente diferencia entre la opinión altamente personal del director ejecutivo sobre cuestiones clave de la política internacional de estupefacientes y el análisis de la situación mundial generado por la División de Análisis de Políticas y Asuntos Públicos de la ONUDD y otros departamentos que participan en la preparación del cuerpo principal del texto. La significativa mejora en los matices de la discusión sobre las tendencias de los mercados mundiales de drogas que se evidencia en la mayor parte del *Informe* de este año sólo sirve para agudizar esta diferencia. Por lo tanto, el *Informe Mundial sobre las Drogas 2009* se puede considerar en muchos sentidos como un discurso fragmentado que presenta tanto mejoras bienvenidas como cambios alarmantes y preocupantes. En este breve informe de repaso, analizaremos tres temas y problemas clave del documento: el prefacio del director ejecutivo, el nuevo enfoque frente a la presentación de datos y las ‘consecuencias imprevistas’ del sistema internacional de fiscalización de estupefacientes.

EL PREFACIO DEL DIRECTOR EJECUTIVO

Nuestros análisis del *Informe Mundial sobre las Drogas* han tenido en el pasado motivos para hacer notar los tonos estridentes y las dogmáticas generalizaciones a los que tienden en ocasiones los textos introductorios del director ejecutivo. Este año, como ya hemos mencionado, la falta de sintonía entre el cuerpo principal del *Informe* y el Prefacio es aún más marcada a la vista del tono cada vez más moderado adoptado en la parte principal del trabajo. Además, los autores del documento, pese a mantenerse firmes con respecto a sus argumentos, ponen sumo cuidado en aludir a aquellos con opiniones distintas o contrarias con términos respetuosos (p.163), mientras que el señor Costa, como veremos, sigue mostrando la misma postura guerrera que en otros comentarios introductorios de informes recientes. Este tono antagonista se manifiesta, sobre todo, en sus ya habituales referencias a los “defensores de las drogas”, pero esta vez reforzadas con una construcción entre “nosotros y ellos” sobre todo este tema que impregna todo su análisis, lo cual se traduce en afirmaciones exageradas sobre el papel de la ONUDD y la demonización de aquellos actores que siguen una agenda a favor del cambio en el ámbito de las políticas de drogas.

El Prefacio arranca con algunos párrafos que pretenden contextualizar los debates sobre la futura conformación y dirección de las políticas de drogas. Se desarrolla aquí una visión verticalista de los procesos sociales, en que son las instituciones de gobernanza las que parecen impulsar las opiniones y los debates públicos; en este caso, según el señor Costa, fueron la revisión de la UNGASS y el centenario de la Comisión del Opio de Shanghai los que “estimularon la reflexión sobre la eficacia y las limitaciones de la política de drogas” (p.1). Además, la “ONUDD ha puesto de relieve algunos efectos negativos –y lógicamente imprevistos– de la fiscalización de estupefacientes, que anticipan un debate necesario sobre las formas

y los medios de abordarlos” (p.1). ¿Sería ésta una versión acertada o adecuada de cómo se ha desarrollado históricamente el debate público en torno a la eficacia del control de las drogas? Desde nuestro punto de vista, las estructuras de gobernanza, lejos de liderar estos debates, han tardado –muchas veces a regañadientes– en reconocer que estos debates no se pueden evitar. Aunque la ONUDD ha participado en el proceso y últimamente ha aportado algunas perspectivas valiosas a los debates, afirmar que fue la encargada de iniciarlos no es cierto. El señor Costa continúa: “Últimamente, se ha manifestado una limitada pero creciente corriente de crítica entre círculos políticos, la prensa e incluso la opinión pública que afirma que *el control de las drogas no está funcionando*” (cursiva en el original, p.1). El tono altanero de esta versión de las cosas resulta sorprendente y puede que su cambio total de la corriente de cambio sea difícil de reconocer para los grupos de la sociedad civil, los académicos, los analistas y las comunidades afectadas que han impulsado el discurso de reforma.²

El Prefacio ofrece a continuación un repaso de los “distintos argumentos” que se han desplegado para defender la “revocación de los controles de drogas”, dividiéndolos en tres grandes grupos, según se fundamenten en motivos: 1: económicos, 2: sanitarios y 3: de seguridad. El autor pasa entonces a desmontarlos, una tarea que no le resulta difícil teniendo en cuenta que ha empezado por presentar una versión aguada y distorsionada de los argumentos. Nuestra intención en estas líneas no es proporcionar una serie de contraargumentos, sino más bien hacer constar la inútil tendencia del Prefacio a estructurar el campo de las posibilidades políticas como un elección maniqueísta entre el blanco y el negro, y en que la reforma de las políticas de drogas se entiende automáticamente como sinónimo de legalización total de todas las drogas. El resultado lógico de esta visión es que aquellos que abogan por la reforma y la modernización se convierten en “defensores de las drogas”.

El señor Costa admite que los problemas más graves relacionados con los fracasos del actual régimen de fiscalización de estupefacientes atañen a lo que cataloga como “seguridad”, concretamente, el problema de la delincuencia organizada. Reconoce, de hecho, el aumento de la delincuencia organizada en el trasfondo del régimen vigente. *“Legalizar las drogas y la delincuencia organizada perderá su línea de actividad más rentable, dicen, por tanto, los críticos”* (cursiva en el original, p.1). Y prosigue: “No tan rápido. La ONUDD es muy consciente de las amenazas que plantean las mafias internacionales de la droga”. De nuevo, la ONUDD se presenta como la fuente y la inspiración de los debates generalizados sobre las relaciones entre drogas y delincuencia: “Tras haber iniciado este debate sobre estupefacientes y delincuencia, y tras sopesarlo exhaustivamente, llegamos a la conclusión de que estos argumentos sobre delincuencia organizada relacionada con las drogas son válidos y deben abordarse” (p.2).

Este reconocimiento, a pesar de los comentarios grandilocuentes sobre haber iniciado un debate que –como demostraremos más adelante– ya estaba presente cuando nació el actual sistema de fiscalización de drogas a principios del siglo XX, merece una buena acogida. Sin embargo, la respuesta que se deriva de él podría ser perversa y, sin duda, no es adecuada para afrontar las complejas realidades de la situación mundial. Y es que el texto continúa: “Insto a los Gobiernos a recalibrar la variedad de políticas, sin demora, hacia la dirección de más controles sobre la delincuencia sin que eso signifique menos controles sobre las drogas” (subrayado en el original, p.2). A primera vista, parece curioso que el problema de los mercados delictivos que parasitan en el régimen que se supone que debe limitar la oferta de drogas se tope con la recomendación de seguir con la tónica habitual: criminalizar y procesar aún más. ¿Acaso no se acaba de reconocer que precisamente esto es ineficaz?³

El texto intenta justificar sus exhortaciones arguyendo que, aunque es cierto que la delincuencia organizada se alimenta del mercado de las drogas ilegales, no debemos concluir que legalizar el mercado es la solución. “¿Por qué? Porque aquí no estamos haciendo simples ejercicios de aritmética: estamos contando vidas”. El señor Costa, economista de formación, se declara contrario a la econometría de las políticas sociales y se presenta como el adalid de los oprimidos, del “abocado a la adicción” (p.1). Es a partir de este punto en el que el Prefacio se hace cada vez más lírico en sus llamamientos y más laberíntico en los problemas sociales que presenta, sólo para terminar con una floritura retórica: “Insto a los heroicos partisanos de la causa de los derechos humanos en todo el mundo a ayudar a la ONUDD a promover el derecho a la salud de los drogodependientes: se les tiene que ayudar y reintegrar en la sociedad” (subrayado en el original). Aunque al IDPC le complace comprobar que los conceptos de salud y derechos humanos se van convirtiendo en un componente habitual del discurso del control de drogas, la retórica es en este contexto demasiado general como para pronunciarse al respecto. ¿Qué constituye “salud” en estos pasajes? ¿Quién la define? ¿De qué tipo de “reintegración en la sociedad” estamos hablando? Como hemos apuntado repetidamente en anteriores informes, es la estigmatización y la criminalización de los consumidores de drogas que se fomenta en el marco del sistema de fiscalización de estupefacientes lo que representa la principal barrera para la reintegración. Por lo tanto, estos pasajes podrían tener tintes humanitarios o totalitarios en lo que conllevan para las personas que viven en el mundo real. Además, estos gestos generalizados de lirismo aún no se han visto acompañados de casos concretos en los que la ONUDD intervenga en nombre de la salud de los consumidores de drogas en lugares donde se les niegan de forma flagrante como, por ejemplo, la Federación Rusa, donde la metadona sigue siendo ilegal.⁴ Sin duda, es más fácil hacer un gesto de apoyo por un

“adicto” abstracto que intervenir con medidas concretas en lugares específicos.

Al defender, a continuación, una “mejor variedad de políticas”, el Prefacio añade a los temas desarrollados por el director ejecutivo en su informe *“La delincuencia organizada y la amenaza que supone para la sociedad: Cómo hacer frente a una preocupante consecuencia de la fiscalización de drogas”*,⁵ que presentó en el 52º periodo de sesiones de la CND, y en *“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”*, su rompedor informe del año anterior. La tremenda mejora en materia de políticas que se defiende aquí supone un cambio de acento para la aplicación de la ley, que se debería centrar en los traficantes y no en los consumidores. Este enfoque, se afirma, debería ir de la mano del cumplimiento del objetivo de acceso universal a tratamientos de drogas: “La drogodependencia es una enfermedad: las personas que consumen drogas necesitan ayuda médica, no un castigo penal” (p.2). El hecho de que el director ejecutivo de la ONUDD esté ahora planteando con normalidad la concepción de la política de drogas en estos términos y presentando a los consumidores de drogas más como pacientes que como delincuentes es, por supuesto, una novedad que hay que acoger con satisfacción. Sin embargo, esa satisfacción debería ir acompañada de cierto grado de prudencia. Aunque es válido argüir que “se debe dedicar atención a los grandes consumidores de drogas” (p. 2), cabría recordar que, por cuanto sabemos, la gran mayoría de aquellos que consumen drogas ilícitas no “necesitan” un castigo penal *ni* ayuda médica. Esta realidad se reconoce implícitamente en el mismo cuerpo del *Informe*, donde, como en años anteriores y como ya hemos señalado, establece una clara distinción entre el número total de personas que han consumido drogas ilícitas y el grupo, mucho menor, de “consumidores problemáticos”. Además, en la era moderna

se han producido numerosos casos en que la “ayuda médica” no solicitada se ha impuesto sobre aquellas personas cuyas creencias y culturas eran vistas como patológicas por las elites del poder, desde disidentes soviéticos en hospitales psiquiátricos a consumidores de drogas en ‘campos de tratamiento’ en Tailandia.⁶ Como señala Reinerman, el discurso de la “adicción como enfermedad” puede ser tanto “una garantía humana de servicios sanitarios necesarios” como una “legitimación de políticas de drogas represivas”.⁷

Puede que la larga sección sobre el ajuste de políticas sea la que más adolece de falta de coherencia. El párrafo que trata sobre “ciudades fuera de control” tiene un argumento poco centrado y un análisis poco coherente. Se destaca, por supuesto, el problema de la seguridad, con la afirmación de que “los tratos de drogas, como otros delitos, tienen lugar principalmente en entornos urbanos controlados por grupos delictivos” (p.2). En realidad, podríamos argüir que éste es el entorno en que son más visibles, pero que los tratos de drogas son muy difusos. El pasaje pasa entonces a observar que el problema (de la delincuencia) “sólo se puede solventar abordando el problema de los barrios marginales y el abandono en nuestras ciudades, renovando las infraestructuras e invirtiendo en las personas” (p.2). El IDPC está totalmente de acuerdo con el señor Costa en este punto. En realidad, uno de los principales problemas con gran parte del resto de su argumento es que parece implicar que los problemas de delincuencia se pueden solucionar simplemente con medidas represivas más firmes (aunque sea contra los traficantes y no contra los consumidores) y no encarando el contexto social, económico, político y cultural en que surge.⁸ De hecho, en la frase que sigue, este tipo de supuesto punitivo parece volver a su análisis: “Los ghettos no crean yonquis y desempleados: muchas veces es al revés” (p.2). Este curioso giro en el argumento parece culpar a las mismas personas que hace un momento tildaba de víctimas, una lectura que se ve reforzada por el uso del término

peyorativo “yonqui”. Estas palabras resultan inquietantes en la medida en que recuerdan a la construcción de absolutismo moral del problema de las drogas que desplegó con tanta eficacia la autodenominada “nueva derecha” en los Estados Unidos en los años ochenta. Entonces, “se hablaba y se actuaba sobre el desempleo, la pobreza, el deterioro urbano, la crisis en las escuelas, la delincuencia y todas las formas de problemas humanos que los acompañaban como si fueran resultado de la desviación del buen camino, la inmoralidad y la debilidad”. Al darle la vuelta a una premisa básica de las ciencias sociales –que las circunstancias sociales influyen en las elecciones individuales– el señor Costa, al igual que la nueva derecha durante la era de Reagan y sus discípulos neoliberales, transmite por tanto la noción de que “la gente que *tiene* problemas es gente que *crea* problemas”.⁹

La lejanía del director ejecutivo no sólo de los principios básicos de las ciencias sociales sino también de la cultura popular se ve traicionada por su recomendación de cómo asignar los recursos que desea invertir en las personas, especialmente en los jóvenes que son “vulnerables a las drogas y la delincuencia”. Esta vulnerabilidad se puede proteger proporcionándoles “educación, empleo y deporte”. Aunque pocos discutirían la idea de ofrecer oportunidades educativas y económicas, el acento en el deporte no deja de resultar extraño. No porque haya algún problema con el deporte en sí, sino porque el hecho de que se haya elegido como la única actividad cultural que cabe mencionar nos da una buena idea de lo que probablemente entiende el señor Costa por “salud”. Muchos sectores de la juventud, que tiene sus propias culturas, estilos, gustos y valores morales, no sentirán como propia una idea de salud que se limite a actividades deportivas.¹⁰ Y es importante resaltar que ésta no es una cuestión trivial. La mención al deporte en el Prefacio no representa un término escogido arbitrariamente para referirse a todo un conjunto de prácticas culturales, sino que alude a un discurso al que suele

recurrir la Oficina en general y el señor Costa en particular.¹¹ Normalmente, se suele atribuir al deporte la solitaria carga de actuar como protección contra las drogas. Cuando varios investigadores destacados¹² han señalado la cultura popular como quizá el factor individual más importante que impulsa el consumo de drogas mundial, es fundamental desarrollar una lectura más matizada de la formación cultural del consumo de drogas, los significados que conlleva y su papel en la identidad juvenil.¹³

El apartado sobre “variedad de políticas” exhorta a continuación a los Gobiernos a hacer mayor uso de las convenciones internacionales sobre delincuencia; éste sería “el punto más importante”, y es aquí donde el señor Costa se muestra más crítico con el comportamiento de los Gobiernos, que no se han tomado suficientemente en serio su deber de tomar medidas enérgicas contra la “sociedad incivil” de la delincuencia organizada. Con ello, el señor Costa vuelve a su tema favorito: que los Gobiernos tienen los problemas de drogas y delincuencia que se merecen.¹⁴ Advierte asimismo que el blanqueo de capitales e internet están fuera de todo control; internet, además, está siendo usada como un “arma de destrucción masiva por parte de los delincuentes (y terroristas)” (p.3). Exhortando a que se adopten nuevas convenciones internacionales para controlar estos dos ámbitos y opinando que sus llamamientos no hallan respuesta, aduce que “la política de drogas recibe las culpas y es subvertida” (p.3).

El Prefacio termina pidiendo “un doble NO” a las drogas y a la delincuencia. El señor Costa arguye que “el argumento que se basa en la interrelación entre drogas y delincuencia (...) no es otro que la búsqueda de la vieja agenda de legalización de las drogas, por la que abogan con insistencia los defensores de las drogas” (p. 3). El señor Costa afirma que “la mayoría de nuestra sociedad” se ha opuesto con firmeza a esta agenda, hecho que considera loable. Sin embargo, manifiesta, “ya no basta con decir ‘no a las drogas’. Debemos decir con la misma

vehemencia ‘*no a la delincuencia*’. Cualquier otra cosa constituiría un “craso error” (p.3). La construcción de una respuesta centrada en la prevención de la delincuencia y sus insuficiencias se debate en profundidad más adelante.

A modo de resumen, destacamos que el Prefacio del señor Costa adopta un tono malsano y antagonista que resulta totalmente inadecuado para un dirigente de un organismo de la ONU, y que choca marcadamente con el estilo más moderado del cuerpo del documento y su presentación de datos. El supuesto protagonismo de la ONUDD en el inicio de una serie de debates peca de grandilocuencia, y podría relacionarse con las opiniones arrogantes expresadas en varios pasajes y su incomodidad frente a la sociedad civil.¹⁵ El Prefacio está mal estructurado en algunos puntos y parece que los argumentos estén organizados en torno a una serie de temas favoritos del director ejecutivo, mientras que el análisis de los problemas de delincuencia y seguridad carece de cualquier tipo de coherencia conceptual.

EL RECONOCIMIENTO DE LA INCERTIDUMBRE: UN NUEVO ENFOQUE SOBRE LOS DATOS

Como nuevo elemento, el *Informe Mundial sobre las Drogas* de este año incluye un apartado de ‘Temas especiales’ que presenta una discusión bienvenida sobre delitos de drogas registrados por la policía, consumo de drogas entre jóvenes y datos sobre drogas. Con una breve pero ilustrativa panorámica, el *Informe* examina algunos de los problemas asociados con identificar estadísticamente la relación entre delincuencia y consumo de drogas, pero revela que, de los países que notifican sus datos a la ONUDD, la “mayoría muestra un aumento en el número de delitos de drogas en los últimos años”. Así sucede tanto con los delitos de posesión como de tráfico. El *Informe* subraya con cautela que “es difícil

afirmar si esta tendencia es el resultado de un creciente problema o de una mayor actividad represiva”. Se sugiere, sin embargo, que “estos incrementos podrían estar impulsados por una mayor aplicación de las leyes de drogas y no por cambios en la situación de las drogas en sí” (p. 29). Si esto es así, todo aumento del número de delitos relacionados con la posesión debe considerarse un motivo de preocupación, especialmente a la luz del llamamiento del director ejecutivo y otros actores a centrar más la atención en los traficantes de drogas que en los consumidores.

Introduciendo la discusión sobre el consumo de drogas entre los jóvenes, se nos dice que éste es un ámbito de importancia por varias razones. En primer lugar, la mayoría de las personas empieza a consumir drogas durante la juventud y que los jóvenes son el grupo ideal hacia el que dirigir las actividades de prevención del consumo de drogas. En segundo lugar, las tendencias de consumo de drogas entre los jóvenes podrían indicar cambios en los mercados porque, normalmente, reaccionan ante los cambios en la oferta o las percepciones sociales sobre el consumo de drogas con mayor rapidez que los consumidores de más edad. En tercer lugar, empezar a consumir drogas a una edad temprana se ha asociado con consecuencias sociales y sanitarias negativas en momentos posteriores de la vida. Sin duda, todos estos son puntos lícitos y justifican plenamente el análisis que los acompaña bajo el título de “Tendencias en el consumo de drogas entre los jóvenes: ¿qué sabemos?”. En realidad, la discusión es constructiva en la medida en que, más allá de mostrar las tendencias en el consumo de cannabis, cocaína y EA, revela que, al igual que sucede con los patrones de consumo de drogas entre la población general, hay muchas cosas que aún no sabemos. Tal como reconoce el *Informe*, se necesitan más investigaciones sobre, entre otras cosas, el consumo cada vez más popular y generalizado de fármacos, el consumo de drogas entre los jóvenes en Asia y África, y el panorama actual sobre el consumo de EA en Oceanía. También señala las limitaciones

de las encuestas escolares para captar las opiniones de los jóvenes que están al margen del sistema educativo y la cantidad limitada de datos comparables sobre el consumo de cannabis en los países sudamericanos. Aunque todas estas lagunas son dignas de atención, también animamos a la ONUDD a seguir desarrollando su análisis fomentando el debate sobre las causas del consumo de drogas entre los jóvenes, como, por ejemplo, los patrones de iniciación según grupos de edad y sustancias.¹⁶ Sólo entendiendo mejor los factores de riesgo y protección que afectan a los niveles y patrones de consumo podremos concebir respuestas más eficaces. Además, dado que las actividades de prevención se centran fundamentalmente en los jóvenes, ¿no exigiría también atención la eficacia real de dichos programas? Sería ingenuo pensar que la puesta en práctica de estas sugerencias –incluso una revisión de las investigaciones existentes en este ámbito– no implicaría costes para la ONUDD. Dicho esto, los donantes deberían reconocer que el desarrollo de un centro verdaderamente especializado con capacidad para ir más allá del análisis de tendencias en la producción, el tráfico y el consumo requiere inversiones sostenidas y adecuadas.

Los temas de “¿qué sabemos?” y los recursos apropiados apoyan también en muchos sentidos la parte sobre “mejora de la calidad de los datos de drogas” del apartado ‘Temas especiales’. Apuntando a las mejoras en la calidad y la disponibilidad de datos sobre drogas ilícitas durante la última década, el *Informe* reconoce con candidez que sigue habiendo desafíos importantes. Entre ellos, habría algunos clave, como llenar los huecos sobre los datos de consumo y producción o seguir las tendencias a lo largo del tiempo; procesos que exigen “recursos técnicos y financieros, así como voluntad política” (p. 21). Aunque aún quedan por ver los compromisos financieros necesarios, en el 52º período de sesiones de la CND, el pasado marzo, se puso de manifiesto cierta mejora en el deseo político de mejorar la calidad de los datos sobre drogas.

En este encuentro, el tema fue objeto de una considerable atención, que se tradujo, por ejemplo, en una Resolución (52/12) centrada en la recopilación de datos, la elaboración de informes y el análisis (Para más detalles, véase *La Comisión de Estupefacientes 2009 y el segmento de alto nivel – Informe de la sesión*, IDPC). Como se señala en el *Informe Mundial sobre las Drogas 2009*, “el objetivo consiste en desarrollar procesos de recopilación de datos más simples e integrados, así como incrementar la capacidad de los países para recopilar y notificar información sobre la situación de las drogas en sus territorios”. “La ONUDD”, prosigue el texto, “invita a los Estados miembro a sumarse a esta iniciativa para mejorar la recopilación de datos a escala nacional y la presentación de informes a escala mundial” (p. 22). Éste es un claro llamamiento que el IDPC comparte plenamente. La adopción de medidas significativas para mejorar no sólo la calidad y la cantidad de los datos recopilados, sino también la forma en que se presentan a la ONUDD, podría marcar el inicio de un nuevo enfoque en este ámbito tan vital.

De hecho, este año, la ONUDD reconoce sin tapujos los altos niveles de incertidumbre con respecto a ciertos aspectos del mercado ilícito, especialmente en lo que atañe al cultivo de cannabis y la fabricación de EA. “Teniendo en cuenta el nivel de fiabilidad de los datos sobre producción y consumo de drogas ilícitas”, señala el *Informe*, “no siempre es posible proporcionar información precisa sobre los niveles y las tendencias”. La abierta aceptación de esta realidad supone, como ya hemos apuntado, que el *Informe* de este año se distancia de las cifras exactas y “aborda explícitamente” la cuestión de la incertidumbre utilizando horquillas de cifras “cuando el nivel de fiabilidad no es suficiente para respaldar las estimaciones exactas” (p. 21). Éste es, sin duda, un gran paso en la metodología de la presentación de informes y sitúa a la ONUDD en línea con la práctica de otras organizaciones y estudios académicos en este campo. Dicho esto, los cálculos aproximados sobre la producción de coca y

cocaína constituyen una curiosa excepción a esta novedad; ninguna de las estimaciones sobre coca y cocaína en el *Informe 2009* se presentan como horquillas de datos, a pesar de reconocerse las incertidumbres en torno a estos cálculos.

Más allá de este paso de los datos exactos a las horquillas, el *Informe* de este año también da muestras de desmitificar las fuentes de las que proceden los datos y los enfoques adoptados para generar las horquillas mencionadas. Éste sería el caso de la construcción de las estimaciones nacionales y mundiales sobre consumidores de drogas, por ejemplo (p. 22). Con este fin, el documento también está aderezado de cuadros complementarios muy informativos sobre ámbitos como “Estimaciones del cultivo y la producción de opio” (p. 40) e “Interpretación de los datos relativos a decomisos” (p. 51). Otra de las ventajas de este enfoque es que facilita la presentación de información sobre las actividades de la ONUDD, como el “Programa conjunto ONUDD-OMS sobre tratamiento y atención de la drogodependencia” (p. 86), y cuestiones de enorme importancia como el “Consumo de estupefacientes por vía intravenosa y VIH” (p. 57), que en años anteriores recibieron una atención relativamente modesta. La mayor transparencia en la metodología representa una mejora inconmensurable con respecto a informes anteriores, en los que todos los datos sobre metodología, aunque presentes, quedaban arrinconados en el último capítulo, algo impenetrable, tras el anexo estadístico (uno de los problemas planteados en la respuesta del IDPC al *Informe Mundial sobre las Drogas 2008*).

Entre otras cosas, al adoptar la Resolución 52/12, “Mejoramiento de la reunión, la presentación y el análisis de información con objeto de vigilar la aplicación de la Declaración política y el Plan de Acción sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas”, los Estados

miembro acordaron convocar un grupo intergubernamental de expertos para evaluar los instrumentos existentes de recopilación de datos y el desarrollo de un conjunto revisado de instrumentos para su examen y posible aprobación durante el período de sesiones de la CND en 2010. Ambas son iniciativas importantes que se seguirán con interés. El IDPC también respalda los pasos que se están dando para desarrollar un grupo de referencia en el marco de la ONU sobre datos de drogas. Una vez establecido el proceso para mejorar la calidad de los datos recibidos por la ONUDD, tiene todo su sentido que la Oficina y otros organismos de la ONU, como la OMS y ONUSIDA, utilicen los conocimientos epidemiológicos que funcionan en otras organizaciones.

La mejora de la metodología de la ONUDD este año no significa, no obstante, que los datos actuales carezcan de problemas. De hecho, aunque se ha progresado en los matices relativos a los datos de prevalencia, sigue habiendo incógnitas en cuanto al ámbito de la producción. Como sucedía en informes anteriores, una de las áreas de disputa está en las cifras de la coca en Colombia, un tema ya discutido ampliamente en respuestas del IDPC de años anteriores y, por lo tanto, en el que no profundizaremos aquí. Sin embargo, los datos de la ONUDD sobre las áreas totales de cultivo en Colombia en 2007 –99.000 hectáreas (p. 63)– no son, como en años anteriores, comparables en modo alguno con los presentados por el Gobierno estadounidense, que las sitúa en 167.000 hectáreas.¹⁷ Cabe destacar que, aunque muestra un descenso del 8 por ciento, la cifra de la ONU de 2008 para el área *total* con cultivos de coca (Bolivia, Colombia, Perú) es de 167.600 hectáreas. Hay otras investigaciones que sugieren que los datos de la ONUDD –tanto en lo que se refiere a las áreas con cultivos de coca como a la producción potencial de cocaína (430 toneladas métricas)– están muy subestimados.¹⁸ Dejando a un margen estas diferencias, es también importante indicar que, aunque sea alentador, la supuesta caída del 18

por ciento en el cultivo del arbusto de la coca en Colombia de 2007 a 2008 “no es tan notable como parece”. De hecho, tal como señala el Programa CIP Colombia, “representa una vuelta a los mismos niveles de cultivo de coca que la agencia de la ONU detectaba en 2003-2006, los años que siguieron al Plan Colombia, que condujeron a un aumento de la erradicación”. En realidad, si se eliminan los que podrían considerarse los datos anómalos de 2007, Colombia ha experimentado un nivel estable de cultivo de coca. “En cinco de los últimos seis años, la ONU ha concluido que el cultivo de coca en Colombia se situaba en una estrecha franja entre las 78.000 y las 86.000 hectáreas. La cifra de 2008 – 81.000 hectáreas– se ajusta perfectamente a esa franja”.¹⁹ En el contexto de la exactitud de los datos, merece también resaltar que, apenas unos días después de la presentación del *Informe*, el Gobierno brasileño cuestionó la fiabilidad de los datos relativos al VIH entre los consumidores de drogas inyectadas que se presentan en él. Lo que el Ministerio de Sanidad en Brasilia consideraba cifras obsoletas, mostraban un índice de prevalencia del VIH del 48 por ciento, que reflejaría más el panorama nacional de los años noventa que el del Brasil actual.²⁰ Aunque los detalles exactos sobre la confusión aún no están claros, este incidente refleja los desafíos al los que se enfrentan los Estados miembro y la ONUDD para garantizar la recopilación y transmisión de información exacta.

Considerando la titánica tarea que afronta la ONUDD al preparar el *Informe Mundial sobre las Drogas*, puede que un fallo de vez en cuando sea, hasta cierto punto, inevitable. Dicho esto, además de la constante y necesaria mejora en el funcionamiento del marco existente del *Informe*, sería lícito sugerir que tanto las metodologías como los tipos de datos recopilados y analizados por la Oficina deberían seguir yendo más allá de los actuales parámetros. Por ejemplo, aunque los Estados miembro han aprobado la recopilación de datos sobre consumo de drogas inyectadas, VIH entre consumidores de drogas por vía intravenosa, tratamientos de drogas y

mortalidad relacionada con las drogas, estos indicadores siguen recibiendo una atención relativamente escasa en comparación con el gran acento puesto en la oferta de drogas. Este defecto se podría remediar aumentando la cooperación con ONUSIDA y la OMS, dos organismos que cuentan con mandatos para seguir de cerca estas cuestiones. Otra forma de ampliar el alcance pasaría por aprovechar el trabajo del Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías sobre enfermedades infecciosas relacionadas con las drogas y muertes relacionadas con las drogas, y los apartados pertinentes del análisis *Global Burden of Disease* de la OMS. Otro ámbito de estudio que podría ser constructivo supondría investigar eso a lo que el director ejecutivo alude como las “consecuencias imprevistas” del sistema de fiscalización.²¹ La relevancia del *Informe Mundial sobre las Drogas* mejoraría, sin duda, si se ampliara su alcance “para incluir datos sobre lo que está yendo mal en el sistema internacional de fiscalización y no sólo sobre lo bien que están yendo las cosas”.²² Por otro lado, y como el IDPC ya apuntó el año pasado, “para fortalecer la actividad de reducción de la demanda y, más en general, para mejorar los conocimientos sobre los fenómenos objeto de estudio, la ONU podría quizá sopesar la posibilidad de ampliar el alcance de los instrumentos de investigación que utiliza para mejorar los métodos cualitativos y culturales”. (*The 2008 World Drug Report: A Response from The International Drug Policy Consortium*, septiembre de 2008, p. 10.)

CONSECUENCIAS IMPREVISTAS: LOS DAÑOS COLATERALES

El capítulo temático del *Informe* de este año se titula “Consecuencias imprevistas: la fiscalización de las drogas y el mercado negro”. El capítulo se basa en el influyente texto escrito por el señor Costa para la revisión de la UNGASS (“*Perfeccionamiento de la fiscalización de*

drogas para adecuarla a la finalidad para la que fue creada) y también se inspira en el tema de “un siglo de fiscalización internacional de drogas”²³ del *Informe Mundial sobre las Drogas 2008*. En él, se elabora un análisis histórico que proporciona un contexto narrativo para el presente. Esta narrativa organizativa enmarca la labor de la ONUDD y del régimen general de fiscalización de estupefacientes de una forma que engloba el anterior discurso de “contención” y absorbe elementos de discurso crítico antes desplegado por los reformistas. A pesar de celebrar tanto el establecimiento de un sistema de fiscalización mundial como sus logros en “proteger a millones de personas de los efectos del uso indebido de drogas y la adicción a ellas” (p.163), reconoce que el sistema tiene “consecuencias imprevistas”, la más significativa de las cuales sería el aumento del mercado negro delictivo. En esta parte final, repasaremos en análisis que hace el *Informe* de estas consecuencias imprevistas y sus planes para mitigarlas.

Al introducir el capítulo sobre “consecuencias imprevistas”, el *Informe* apunta a la adherencia práctica universal de todos los Estados a los tratados de fiscalización de drogas; y, aunque exagera el carácter consensual del desarrollo histórico de dichos tratados,²⁴ explica con precisión la resistencia del régimen de control de drogas, que “ha ido avanzando paulatinamente y culminado en un marco de acuerdos e intervenciones conjuntas con pocos precedentes o parangones en el derecho internacional” (p.163). No obstante, aunque es cierto que la adherencia de los Gobiernos es casi universal, hay dos grupos de fenómenos que cabría reseñar: en primer lugar, que el consenso, aún siendo indudablemente amplio, está cada vez más fracturado en términos de profundidad, como se presenció en la CND de este año, donde 26 Estados insistieron en interpretar que la declaración política contempla prácticas de reducción de daños;²⁵ en segundo lugar, que entre las poblaciones de los Estados signatarios de los tratados de control de drogas existen minorías de ciudadanos, a

menudo numerosas, que desean consumir sin fines médicos sustancias fiscalizadas por esos tratados. Este último aspecto desvela un punto negro significativo del análisis ofrecido por la ONUDD en este apartado del *Informe*. Los autores apuntan en varias ocasiones al “curioso” hecho de que, aunque la comunidad mundial no ha conseguido acabar con la guerra ni con la pobreza, es el sistema de control de drogas el que está “exclusivamente sujeto a llamamientos para abandonar la lucha” (p.163). En la misma línea, Antonio Costa reprende a los reformistas en su Prefacio por su supuesta incoherencia, preguntándose por qué no exigen también que se abandone el control de armas (“no a las armas, sí a las drogas” (p.3).

Hay varios motivos por los que la política de drogas representa un caso distinto del resto de temas mencionados. Mucha gente argüiría que las drogas pueden tener tanto efectos beneficiosos como nocivos, aparte de sus usos terapéuticos. De hecho, sería muy sorprendente que ninguno de los autores del *Informe* haya consumido alcohol con fines no médicos. El alcohol es también, evidentemente, una droga. La razón por la que no sea ilegal entre gran parte de los miembros de la ONU está vinculada con cuestiones de preferencias culturales, poder e historia más que con las propiedades farmacológicas que lo diferencien de otras sustancias ilícitas. En otras palabras: las dinámicas del actual sistema reflejan la preponderancia de los Estados Unidos y de Europa en el momento de su creación, en los primeros años del siglo XX. En caso de que el equilibrio de fuerzas hubiera sido distinto, el actual marco normativo para la fiscalización de “drogas” podría tener un aspecto muy diferente.²⁶ Como señaló Hans Halbach, ex director de la Sección sobre estupefacientes adictivos de la OMS, “si en aquellos días, si a los países productores de opio les hubiera preocupado el alcohol tanto como a los occidentales les preocupaba el opio, podríamos haber tenido una convención internacional sobre el alcohol”.²⁷

El alcohol, si se consume en exceso, es una de las drogas más peligrosas que existen; mucho más nocivo para el cuerpo que la heroína. A pesar de eso, sabemos que millones de personas consumen alcohol de forma relativamente segura; facilita la cordialidad e ilumina la vida social de muchos tipos de personas, incluidas aquellas con las opiniones más diversas sobre el control de drogas. El mismo principio puede aplicarse a aquellas sustancias que actualmente son ilegales. Hay gente en todo el mundo que las utiliza para conseguir placer, relajación, creatividad en el arte y la música, otras perspectivas e ideas sobre la subjetividad humana. Éste es un importante motivo que justifica por qué es legítimo el debate sobre su fiscalización y por qué el control de drogas es un tema totalmente diferente de las leyes contra la delincuencia con violencia, la guerra y la pobreza. Las drogas, sean legales o ilegales, plantean un problema ético-político bastante concreto. Resulta sorprendente que los analistas de la ONUDD no parezcan reconocer estos aspectos fundamentales de la cuestión de las drogas. Así pues, contemplarlos no supone adoptar una postura “de defensa de las drogas” sino que implica, más bien, la observación empírica de una realidad compleja (el consumo de drogas tiene efectos positivos y negativos; muchos ciudadanos que, por lo demás, respetan la ley, optan por consumirlas) y hacer frente a los dilemas resultantes con franqueza.

No obstante, el tono general del capítulo, que es más analítico que retórico, y los términos con los que alude a los críticos del régimen actual, suponen una notable mejora con respecto al Prefacio –ya discutido– y merecen una buena acogida explícita. Hablar del movimiento de reforma como un “grupo serio y comprometido de académicos y organizaciones de la sociedad civil que consideran que el actual sistema hace más mal que bien” (p.163) es, por lo menos, considerablemente más educado que aludir a los “defensores de las drogas”. Es más probable que esta postura facilite un debate creativo en lugar de un antagonismo mutuo ante una

situación en que se necesita urgentemente una inteligencia cooperativa.

Intención y predicción

Ha sido necesario tratar algunos de los supuestos subyacentes en este capítulo del *Informe*. Sin embargo, la mayor parte de la atención de un trabajo concienzudo y en ocasiones muy matizado se dedica a discutir las “consecuencias imprevistas”, en las que nos vamos a centrar específicamente ahora.

El concepto de “consecuencias imprevistas” es algo problemático y el capítulo no da una definición exacta de ellas. Tras señalar los logros del régimen de fiscalización de drogas, los autores admiten “reveses y contrariedades, novedades sorprendentes y consecuencias imprevistas”, que enumeran brevemente: “los traficantes han demostrado ser rivales resistentes e innovadores, y los cultivadores, difíciles de disuadir. El número, la naturaleza y los orígenes de las sustancias fiscalizadas han cambiado de manera espectacular con el paso de los años. *Nada de esto se podía haber previsto en un principio*” (p. 163, la cursiva es nuestra).

El concepto de “consecuencias imprevistas” –traducción del término inglés “unintended consequences”– ha sido minuciosamente analizado por Peter Reuter, que apunta a la diferencia entre los adjetivos (en inglés) “unintended” y “unpredicted”.²⁸ A pesar de que las traducciones oficiales del término en español suelen aludir a “consecuencias imprevistas”, el matiz en el original apuntaría más bien hacia “consecuencias involuntarias” o “no deliberadas”. Así, centrándonos en la parte final del párrafo citado, que hemos marcado en cursiva, podemos señalar que la afirmación conlleva un error histórico, ya que algunas de las consecuencias involuntarias (‘unintended’) no sólo *se podían haber previsto*, sino que, de hecho, *se previeron*. Entre ellas, está la considerada por el *Informe* como la más grave: el aumento del mercado negro delictivo.

La aparición de una respuesta empresarial delictiva a la prohibición de los opiáceos, la cocaína, el cannabis y otras sustancias fue explícitamente prevista por muchos analistas ya durante la primera etapa del sistema y antes de su establecimiento. A partir de la década de 1890, cuando la Comisión Real sobre el Opio²⁹ estudió la prohibición del opio en India, hasta el momento en que el Gobierno neerlandés optó por entender la adicción desde un punto de vista de salud pública durante las negociaciones de las convenciones del opio en La Haya y Ginebra,³⁰ una multitud de voces³¹ advirtió que las fuentes ilícitas se harían cargo de la oferta de las drogas ilegalizadas en virtud del sistema internacional.

La referencia a lo que se podría haber predicho razonablemente cuando se creó el sistema parece indicar que el término “consecuencias involuntarias” se refiere a las intenciones de sus artífices a principios del siglo XX. Así pues, es necesario preguntarse en qué momento esas consecuencias imprevistas o involuntarias se hicieron intencionadas; si una acción tiene efectos poco deseables y, a pesar de todo, seguimos desarrollándola, ¿cabe argüir que esos efectos siguen siendo involuntarios? Surge así la cuestión de la mala fe, ya que, aún siendo conscientes de las consecuencias, se utiliza su naturaleza “imprevista” o “involuntaria” para sacudirse de encima las propias responsabilidades.

Sin embargo, ver que los organismos del sistema internacional de fiscalización cada vez reconocen más que las políticas de drogas han tenido importantes “efectos secundarios” y que es necesario modificar el equilibrio del sistema para intentar aliviar algunos de ellos supone una novedad muy bienvenida. Gran parte de este capítulo se dedica, de hecho, a sugerir posibles formas de hacerlo, y el IDPC coincide con gran parte de su contenido. En realidad, a pesar de las reservas destacadas en el apartado anterior, resulta alentador ver cómo se habla en términos fundamentalmente positivos del experimento de descriminalización

desarrollado en Portugal. Tras una reforma de las leyes en 2001, la posesión de drogas en Portugal pasó de ser un delito penal a un delito administrativo. El *Informe* señala que, dado que la posesión de drogas sigue siendo ilegal, la JIFE ha manifestado que estas reformas se ajustan a los parámetros de las Convenciones. El *Informe* afirma: “Estas condiciones mantienen las drogas alejadas de las personas que las evitan bajo un sistema de total prohibición y, a la vez, fomentan el tratamiento –en lugar del encarcelamiento– de los consumidores” (p.168). De hecho, sólo se deriva a tratamiento a los consumidores dependientes, pero la cuestión fundamental es que se considera, en general, que estas reformas están funcionando y podrían ofrecer cierto terreno común entre el sistema de fiscalización de drogas y sus críticos. México descriminalizó la posesión personal en abril de 2009 y parece que Argentina seguirá sus pasos. En varias jurisdicciones europeas, entre otras, se vive una tolerancia *de facto* ante los casos de posesión. Así pues, la tendencia de los tiempos parece apuntar hacia la reforma, a pesar de la adherencia generalizada a las Convenciones.

Las sugerencias para aliviar las consecuencias imprevistas del régimen internacional de control de drogas son indicio de que esta tendencia también ha entrado en la ONUDD. Además de su cauta aprobación del enfoque “creativo” de Portugal, el *Informe* pasa a señalar, con toda la razón, que estos enfoques tienden a limitarse a los “extremos de la cadena del tráfico”, es decir, a los consumidores finales y los cultivadores, que son “vistos, en efecto, como víctimas” (p.168). Es estimulante leer cómo los autores defienden que se deberían estudiar alternativas al encarcelamiento también para los traficantes; en la práctica, muchos de ellos, especialmente los pequeños traficantes, son también consumidores de drogas. En la misma línea, muchas de las personas arrestadas y que reciben duros castigos a través de las operaciones de decomiso son meros ‘soldados’ de las operaciones de

tráfico, ‘mulas’ o correos de drogas que, sin ser totalmente inocentes, no son los magnates de las drogas que imperan en los mitos populares. En cuanto a los consumidores, el texto pasa a destacar que las penas de prisión “sólo se deberían aplicar a los consumidores en casos excepcionales” (p.169). La principal respuesta que se propone consiste en reducir la demanda “encauzando el medio punto porcentual”; el término se refiere al 0,5 por ciento de la población adulta global de consumidores definidos como “problemáticos”. Los autores afirman que se puede socavar el mercado y negar a los traficantes sus clientes más importantes y fieles derivando a los “consumidores problemáticos” hacia servicios de tratamiento. Estas ideas son encomiables y resulta alentador verlas en la publicación estrella de la ONUDD, pero sería aún más alentador constatar una mayor voluntad de señalar aquellos puntos en que los países están al margen de la base de conocimientos demostrados a escala mundial; por ejemplo, por el encarcelamiento generalizado de los consumidores de drogas o la denegación de acceso a tratamientos de demostrada eficacia.

Se presta también una atención considerable a esas “ciudades fuera de control” que se mencionan en el Prefacio, en un apartado titulado “*Cerrar los mercados abiertos de las drogas*”. El texto empieza con unas líneas prometedoras, hablando de lo inútil que resulta estar siempre arresando a las mismas personas y proponiendo, en lugar de ello, “intervenciones (...) que vayan más allá del arresto y los decomisos para abordar las condiciones sociales de las que dependen los mercados de las drogas” (p.170).

Sin embargo, el análisis vuelve a dirigirse hacia la “prevención de la delincuencia”, empleando instrumentos conceptuales derivados de la teoría de la prevención situacional del delito. El análisis se centra en los “espacios abandonados” en los que funcionan los mercados de las drogas, que también “dan refugio a fugitivos, trabajadores sexuales,

prófugos e inmigrantes ilegales, así como a cualquiera que desee evadir la ley” (p.170). Lo que se debería hacer para abordar estas zonas sin regulación aparente, indican los autores, es adoptar medidas con respecto a aquellos a los que les interesa la “aparición del caos. Si se pudiera pedir cuentas a estas autoridades, estas áreas se podrían reivindicar, con serias consecuencias para los mercados de las drogas” (p.171). Si bien los consumidores y los traficantes de la calle no tienen nada que perder, habría que apuntar a los dueños de las propiedades. La amenaza que los llevará a cumplir con la ley sería la pérdida de su propiedad. “Una legislación que exija que los propietarios asuman responsabilidades por lo que sucede en sus establecimientos podría suponer un gran avance para restaurar el orden”. Se defiende un sistema de multas progresivas y, en última instancia, de confiscación de propiedades; además, “como acciones adoptadas en virtud del derecho civil, se necesitaría un criterio aplicable en materia de valoración de las pruebas más laso que en virtud del derecho penal, y los procedimientos se podrían racionalizar para reducir las demoras debido a los litigios”. El entusiasmo con que se acoge una rebaja de los criterios de valoración de las pruebas no casa muy bien con un organismo que emite, al mismo tiempo, líricos llamamientos a favor de los derechos humanos. Más en general, las soluciones ofrecidas por la prevención situacional del delito tienen una historia un tanto irregular, no abordan los problemas subyacentes de la sociedad que genera este sufrimiento y alienación, y lógicamente no se pueden considerar como la panacea para problemas socio-económicos muy complejos. El hecho de que estas ‘criminologías de la vida cotidiana’ –como las denomina Garland³² puedan reducir la visibilidad de la escena de las drogas fundamentalmente mediante su desplazamiento es sólo una de las desventajas de la propuesta.³³ Más en general, su atención se centra exclusivamente en la eliminación de la delincuencia; aunque este objetivo forma parte del mandato de

la ONUDD, no hay ningún análisis del contexto social general del vínculo drogas/delinuencia, ninguna conceptualización de la pobreza y la marginación en el seno de unas estructuras políticas y económicas que están fuera del control de aquellos que habitan en estas zonas marginales, ningún análisis de la cultura más amplia en que viven. De hecho, los consumidores de drogas se conciben como personas que carecen de la racionalidad o la conciencia para saber “qué es lo que más les conviene” por el mero hecho de ser consumidores de drogas (p.171).

Hay también otros fallos en las demás tácticas de aplicación propuestas, que suponen la “interrupción de las redes de información”. Se afirma que “uno de los puntos débiles inherentes de los mercados negros es que la mayoría de los actores son de poca confianza” (p. 172). Ésta es, sin duda, una curiosa afirmación para la que no se aporta ninguna referencia y que parece sacada de los retratos televisivos de los mercados de las drogas y no de la realidad de las redes delictivas, que, en su mayoría, funcionan de forma muy parecida a cualquier otro negocio (lo cual explica, en parte, por qué son tan fuertes).³⁴ La propuesta para desarrollar “estrategias de drogas dirigidas específicamente a los flujos” conlleva fundamentalmente ajustarse a los métodos globalizadores de los propios traficantes; en este punto, hay un pensamiento estratégico bastante matizado, aunque se reconocen las dificultades de alcanzar “enfoques equilibrados”: “hasta que el esfuerzo de fiscalización de estupefacientes disponga del abanico completo de poderes gubernamentales, es probable que los mismos organismos sigan desarrollando las mismas tareas de una forma muy parecida”. En este pasaje, es evidente que se admiten las complejidades del entorno socio-económico del consumo de drogas, especialmente del “consumo problemático de drogas”. Nos gustaría ver más este tipo de análisis procedente de la ONUDD, que, hasta la fecha, ha tendido a quedar algo atrapada en las respuestas represivas a cuestiones

cuya solución se encuentra en gran medida al margen de la competencia de la ley.

El resto del capítulo desarrolla el llamamiento a una respuesta más matizada, aunque los argumentos esgrimidos se podrían desplegar a menudo a favor de distintas estrategias y tácticas. Se reconoce, por ejemplo, que las formas en que se consumen las drogas varían según las sustancias y los contextos sociales. “Estas diferencias son reales y tienen sus implicaciones para las estrategias de fiscalización, pero no se deberían confundir con las propiedades inherentes de la droga. La misma droga puede tener impactos muy distintos según los contextos sociales”. El alcohol y el cannabis se usan como ejemplos de este fenómeno; el *Informe* señala que el cannabis se asocia en ciertos países con la violencia, “un hecho que puede que les cueste creer a los consumidores occidentales” (p.175). Sin embargo, a pesar de este análisis, los autores son reacios a admitir que una gran parte de lo que se suele conocer como “el problema de las drogas” es, en realidad, algo que se sitúa en el discurso y la práctica cultural,³⁵ y que es más probable que se evite que el consumo de drogas derive en problemático para los individuos y la sociedad con los controles informales integrados en un contexto social que con medidas legales.³⁶ Quizá merece la pena recordar aquí las palabras del padre de la criminología en los Estados Unidos, Edwin Sutherland, quien, en cierta ocasión, señaló que “cuando las limitaciones tradicionales son adecuadas, no se necesitan leyes; cuando las tradiciones no son adecuadas, las leyes son inútiles”.³⁷

Gran parte de la argumentación de este capítulo ofrece puntos de acercamiento entre la ONUDD y algunas voces críticas de la sociedad civil, especialmente en lo que respecta a la tendencia de dejar de castigar a los consumidores. Es de esperar que este compromiso, emprendido de buena fe y con respeto por ambas partes, conduzca a un conjunto de políticas bien equipadas para

abordar las consecuencias negativas de la fiscalización de drogas, independientemente del grado en que cabía preverlas o no en el pasado. Acogemos con satisfacción este paso por parte de la ONUDD y la animamos a seguir yendo más allá en la búsqueda de soluciones al margen de los parámetros del control de crimen y la represión, una herencia muy restrictiva de un paradigma dominado por la aplicación de la ley que está experimentando un proceso de erosión lenta pero constante en este inicio de siglo XXI.

Nos encontramos en un período de revisión y reflexión para la ONUDD, con la culminación del proceso de revisión de diez años y un posible cambio en su liderazgo. El *Informe Mundial sobre las Drogas 2009* representa un paso adelante bienvenido, que desarrolla unos conceptos que aparecen en otros documentos recientes de la ONUDD y que demuestran que la Oficina reconoce que los datos deben mejorarse, las conclusiones en materia de políticas se deben extraer con cautela de la información disponible en la actualidad, y que hay verdaderos dilemas normativos que se deben encarar con sobriedad y objetividad a escala nacional y multilateral. De nuevo, sin embargo, debemos constatar que el Prefacio del *Informe* (a menudo, el único apartado que se lee) no está a la altura de estos argumentos, recurriendo a la retórica, a una lógica errónea y a interpretaciones selectivas de las pruebas para justificar una visión particular del mundo. Esto sólo puede socavar la búsqueda razonable de políticas más eficaces y esperamos, una vez más, que no tengamos que volver a presenciar lo mismo en el *Informe 2010*.

(Notas Finales)

- 1 A falta de la versión oficial del *Informe* completo en español, las citas que aparecen en estas páginas son traducciones propias, excepto en los contados casos en que dichas citas se han publicado en el resumen ejecutivo del *Informe*, que sí cuenta con versión oficial en español. Las páginas de referencia de las citas mencionadas, por lo tanto, aluden a la versión original en inglés.
- 2 La forma en que el sistema se ha resistido a los cambios en lugar de liderarlos se analiza en profundidad en Jelsma, M. (2003) '*Las drogas en el sistema de la ONU: La historia no escrita de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS) sobre el problema mundial de las drogas*', publicado (en inglés) en *International Journal of Drug Policy* 14 (abril de 2003) 181-195. La versión en español se puede consultar en: <http://www.tni.org/archives/jelsma/unwritten-s.pdf>
- 3 Este enfoque no tiene nada de nuevo. El director ejecutivo, por ejemplo, presentó un argumento igual de sesgado en la conferencia de la Alianza sobre Políticas de Drogas (DPA) en 2007. Véase, en inglés: http://transform-drugs.blogspot.com/2007/12/unodc-director-lamb-addresses-dpa_07.html
- 4 Malinowska-Sempruch, K., Hoover, J. y Alexandrova, A. (2003) '*Unintended Consequences: Drug Policies fuel the HIV Epidemic in Russia and Ukraine*' International Harm Reduction Development, Open Society Institute.
- 5 Costa, A.M. (2008) *La delincuencia organizada y la amenaza que supone para la sociedad: Cómo hacer frente a una preocupante consecuencia de la fiscalización de drogas*, <http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-Uploads/CND-52-RelatedFiles/CND-52-Documents/CND52-ECN72009-ECN152009-CRP4-S.pdf> y Costa, A. M. (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*', <http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-Session51/CND-UNGASS-CRPs/ECN72008CRP17S.pdf>
- 6 International Harm Reduction Development Programme (2009) '*At What Cost? HIV and Human Rights Consequences of the "Global War on Drugs"*' Open Society Institute.
- 7 Craig Reinerman, (2005) "Addiction as accomplishment: The Discursive construction of disease", *Addiction Research and Theory*, 13 (4), p. 307.
- 8 Para una interesante discusión sobre estos temas en el Reino Unido, véase Seddon, T. (2006) '*Drugs*,

- Crime and Social Exclusion: Social Theory and Social Context in British Drugs-Crime Research* British Journal of Criminology, 46, 680-703.
- 9 Reinerman, C y Levine, H., Editors. (1997) 'Crack in America: Demon Drugs and Social Justice'. University of California Press, Berkeley, p. 37
 - 10 Pilkington, H. (2006) 'Beyond "peer pressure": Rethinking drug use and "youth culture"' *International Journal of Drug Policy*, volumen 18, número 3, pp. 213-224
 - 11 Véase, por ejemplo, <http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2009/September/speaking-the-language-of-sports.html>
 - 12 Véase, por ejemplo, Reuter, P. y Stevens, A. (2007) 'An Analysis of UK Drug Policy: a monograph prepared for the UK Drug Policy Commission', p. 81
 - 13 Manning, P., Editor (2007) 'Drugs and Popular Culture: Drugs, Media and Identity in Contemporary Society' Willan Publishing.
 - 14 Véase, por ejemplo, los comentarios del director ejecutivo en la presentación del *Informe Mundial sobre las Drogas 2006*, International Drug Policy Consortium, *The 2006 World Drug Report: Winning the War on Drugs*, septiembre de 2006, y Costa, A.M. (2009) 'Not sent by God: cities have the drug problem of their choice'. Discurso pronunciado en la Conferencia Internacional de Alcaldías sobre Drogas, Goteborg, Suecia, <http://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/speeches/2009-05-02.html> Véase también ONUDD (2007) 'Sweden's successful drug policy: A review of the evidence', http://www.unodc.org/pdf/research/Swedish_drug_control.pdf
 - 15 Véase, por ejemplo, la actitud del director ejecutivo con respecto a los que defienden la reforma de las políticas de drogas en la conferencia de la Alianza sobre Políticas de Drogas (DPA) en 2008.
 - 16 Véase, por ejemplo, Christian Almeder, Jonathan P. Caulkins, Gustav Feichtinger y Gernot Tragler, (2002) *An Age-Structured Single-State Drug Initiation Model – Cycles of Drug Epidemics and Optimal Prevention Programs*.
 - 17 *International Narcotic Control Strategy Report*, 2009, <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2009/vol1/116520.htm>
 - 18 Sandro Donati, *Dossier Colombia: Production and Smuggling of cocaine. UN Creative Accounting of the Antinarcotics*, FLARE, LIBERA 2009, http://www.flarenetwork.org/documents/FLARE_Production_and_Smuggling_of_Cocaine_in_Colombia.pdf
 - 19 CIP Colombia Program, The UNODC's 2008 coca data.
 - 20 Véase http://www.unodc.org/pdf/brazil/WDR2009/Nota_esclarecimiento.pdf Consultado el 06-09-09
 - 21 Véase Christopher Hallam y David R. Bewley-Taylor, "Data Resolutions at the CND: Locating the World Drug Problem", próxima publicación.
 - 22 Transnational Institute, *Diálogo informal sobre políticas de drogas*, Creta 2009.
 - 23 Para una versión más larga y detallada de '100 Years of Drug Control' 2008, véase: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/100_Years_of_Drug_Control.pdf
 - 24 McAllister, W. (1999) 'Drug Diplomacy in the Twentieth Century: An International History' Routledge.
 - 25 Véase nota informativa del IDPC, 'The 10 year review of the United Nations Drug Control System: Difficult questions remain for member states and UN system-wide coherence'. Disponible en: http://www.idpc.net/sites/default/files/library/IDPC_ECOSOC%20Briefing%20Note_June%202009_FINAL.pdf
 - 26 Peter Andreas y Ethan Nadelmann, (2006) *Policing the Globe: Criminalization and Crime Control in International Relations*, Oxford University Press, p. 45
 - 27 Conversation with Hans Halbach, *British Journal of Addiction* (1992) 87, pp. 851-55.
 - 28 Reuter, P. (2009) 'The unintended consequences of drug policies' RAND. Disponible en: http://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR706/
 - 29 Report of the Royal Opium Commission (1895) HMSO, Eyre & Spottiswoode, Londres.
 - 30 De Kort, M. 'Doctors, diplomats and businessmen: conflicting interests in the Netherlands and Dutch East Indies, 1860 -1950', en Gootenberg, P. (1999) 'Cocaine: Global Histories' Routledge, Londres y Nueva York.
 - 31 Véase también McAllister (1999), op. cit.
 - 32 Garland, D. (2002) 'The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society' Oxford University Press.
 - 33 Aitken, C., Moore, D., Higgs, P. Kelsall, J. y Kerger, M. (2002) 'The impact of a police crackdown on a street drug scene: evidence from the street'. *International Journal of Drug Policy* 13 (2002), p. 193-202
 - 34 Coomber, R. (2006) 'Pusher Myths: resituating the Drug Dealer' Free Association Books. Véase también Coomber, R. (2003) 'There's No Such Thing as a Free Lunch: How 'Freebies' and 'Credit' Operate as Part of Rational Drug Market Activity', *Journal of Drug Issues*, 33: 939-962.
 - 35 Para un análisis fascinante sobre la construcción de las drogas en la cultura, véase: Bancroft, A. (2009) 'Drugs, Intoxication & Society' Polity Press.

- 36 Reinerman, C., Cohen, P. y Kaal, H. (2004) 'The Limited Relevance of Drug Policy: Cannabis in Amsterdam and in San Francisco', *American Journal of Public Health*, mayo de 2004, volumen 94, no. 5 , p. 836-842
- 37 Reinerman, C. (2003) "Geo-political and cultural constraints on international drug control treaties", *International Journal of Drug Policy*, 14 (2), p. 207.