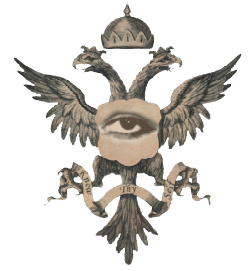


FUNDACIÓN BECKLEY

PROGRAMA SOBRE POLÍTICAS DE DROGAS



La “Descriminalización” de las drogas en Portugal: una visión general actual

Autores: Laurence Allen, Mike Trace y Axel Klein

Traducción Instituto IDES Uruguay, Elena Etchemedy y Giorgina Garibotto

El Programa de Políticas de Drogas de la Fundación Beckley (BFDDP) es un nuevo proyecto dedicado a proveer una rigurosa revisión independiente de la política global sobre drogas. El propósito de esta asociación entre la Fundación Beckley y Drugscope es ensamblar y difundir información y análisis para la base de una consideración racional de estos temas de políticas sensible a nivel internacional y avanzar hacia un manejo más efectivo en el uso de las sustancias psicoactivas más difundidas. Drugscope, el más avanzado centro británico experto en drogas, brinda junto a la Fundación Beckley, un equipo de trabajo confiable para promover una investigación responsable.

SUMARIO

En Julio del año 2001, el gobierno de Portugal implementó un cambio importante en la política de drogas. Desde esa fecha, los usuarios de cualquier droga ilegal aprehendidos por la policía eran llevados, no ante los Tribunales, sino ante comisiones especiales para compuesto por profesionales de la salud, el derecho y el trabajo social, su intención era darle a los usuarios de drogas la oportunidad de acceder a tratamientos para su adicción y otros problemas relacionados con el uso de drogas. Este abordaje desde la salud pública tuvo como su principal objetivo suministrar tratamiento inmediato a los usuarios problemáticos de drogas, con la intención de minimizar los costos sociales del uso de drogas. Con esta reforma, el estado comenzó a ver a los usuarios de drogas no como criminales, sino como a las víctimas de las drogas. Esta carta presenta una visión general de la experiencia actual Portuguesa desde la reforma del año 2001.

ANTECEDENTES

Portugal tuvo, y continúa teniendo, un serio problema de heroína, con un índice de uso que está entre los más altos de Europa de seis a diez casos por cada 1000 adultos. Portugal tiene, paradójicamente, una relativamente baja prevalencia a lo largo de su historia en el uso de otras drogas como el cannabis, éxtasis o cocaína. Teniendo en cuenta al cannabis, por ejemplo, el índice de uso en los últimos doce meses, entre el grupo de edad que va desde los 15 a los 34 años es del 6% en Portugal, comparado con el 20% en Francia, el 19% en el Reino Unido y el 17% en España. (Informe Anual del EMCDDA 2003).

Una alta proporción de este uso de heroína es por inyección, y el uso de drogas mediante su inyección ha sido identificado como uno de los factores principales en el aumento de infectados por VIH en Portugal durante la década del 90. El número de infectados por VIH en Portugal atribuido al uso de drogas se elevó de 73 en el año 1991 a 505 en el año 1998. Durante el mismo período, las muertes

relacionadas a las drogas aumentó al triple. Estos aumentos del consumo de heroína inyectable trajeron riesgos a la salud pública, que fue puesta en un primer plano en el debate sobre políticas de drogas de ese momento.

Hasta el primero de Julio del 2001, las penas por el uso, posesión y compra de pequeñas cantidades de droga en Portugal eran castigadas con hasta tres meses de prisión o una multa.¹ Las cantidades que exceden el abastecimiento para tres días eran sancionadas con hasta un año de prisión o una multa. El abordaje Portugués a las drogas ilícitas estaba, entonces, oficialmente caracterizado por un modelo prohibicionista, visto por los expertos portugueses destacados como inefectivo. El primero de Julio del año 2001, comenzó a regir la ley 30/2000, despenalizando el uso, posesión y compra de droga, tanto para los usuarios “casuales” como para los adictos. Mientras la reorientación de la política de droga encapsulada en la despenalización

¹ Como en Portugal no había, y no hay, ninguna distinción legal entre drogas “duras” y “blandas”, estas penas se aplicaban al uso de cualquier tipo de droga.

del uso personal y la posesión de drogas a mediados del año 2001 fue efectivamente un cambio legislativo radical, también pudo ser visto como la culminación de un proceso de evolución. Esta evolución discutible, data de muy atrás en el tiempo, en 1987, donde el comienzo del Proyecto Vida (National Drug Abuse Prevention Programme - Programa Nacional de Prevención del Abuso de Drogas) inició una respuesta descentralizada al problema de las drogas, propagada entre seis ministerios diferentes. Entre 1987 y 1989, fueron establecidos tres centros de adicción del Ministerio de Salud en Lisboa, Oporto y Faro, mientras el intercambio de agujas estuvo pronto para su funcionamiento en el año 1993. Los adictos podían tener tratamiento en lugar de enfrentar sentencias a prisión, mientras la encarcelación fue inusual para los usuarios ocasionales; y los usuarios menores de 21 años que prometieron no volver a cometer esa ofensa raramente enfrentaron procesos judiciales. Esto mientras, traficantes y usuarios, potencialmente enfrentaron sentencias a prisión o multas, en la práctica la mayoría de los ofensores menores fueron recibiendo rutinariamente sanciones no penales.

En este contexto, desde mediados de la década del 90 en adelante, el debate sobre alternativas a las respuestas penales tradicionales sobre el uso de drogas fue aumentando, por destacadas figuras públicas. Los Presidentes del Parlamento y de la Suprema Corte declararon ellos mismos abiertamente a favor de programas de reducción de daños.

En 1998, el gobierno Portugués invitó a un panel de expertos, que incluía académicos notables y profesionales médicos, para que propongán un nuevo pensamiento sobre la estrategia nacional sobre drogas. El panel declaró haber comenzado desde la posición de “que existen muchas nociones pre-concebidas sobre el uso de drogas, algunas de las cuales son falsas y resultan de reacciones emocionales basadas en una mala información.”² En respuesta a esto, el informe intentó producir una estrategia global basada en evidencia científica y experiencia empírica. En una estructura basada en prevención en la reducción de daños y en reinsertar a los usuarios de drogas en la sociedad, el informe propuso una nueva estrategia y un nuevo plan de acción a largo plazo, la despenalización del consumo y posesión de drogas para uso personal, y la consideración de tratamientos como una alternativa a la prisión.

Cuando el Partido Socialista (PS) de Antonio Gutierrez ganó las elecciones de 1999, rápidamente se comprometió a integrar estas recomendaciones dentro de su política de drogas. El desarrollo de esto no quedó sin respuesta. Mientras la principal parte opositora, los Social Demócratas (SD), inicialmente obstaculizaron desde una crítica excesiva de la nueva ley –recomendando que en su lugar el gobierno llamara a un referendun sobre el tema- otros actores políticos, notablemente el conservador Partido Popular (PP), se opuso fuertemente a las reformas en las políticas. No

Informe de Recomendaciones: Comisión para la Estrategia Nacional en el Combate de Drogas, 1998. (Comission for the National Strategy to Combat Drugs, 1998).

PRACTICA ACTUAL: LAS COMISIONES DEL USO DE DROGAS

obstante, el nombramiento de Vitalino Canas como Ministro de Drogas, comprometió a implementar este nuevo camino de la salud pública sobre las políticas de drogas, que ayudó al crecimiento de la conciencia pública de los potenciales beneficios de la política, mientras la mayoría parlamentaria en manos del PS aseguró los cambios legislativos necesarios procedentes del parlamento Portugués. Como las reformas fueron promulgadas en Julio del 2001, la oposición a la política del PP liderado por Paulo Portas encerraba en su reclamo que Portugal ahora ofrecía “sol, playas y cualquier droga que a ti te guste” (*The Guardian*, 20 de Julio 2001). En efecto, estos temores a un “turismo de drogas” fueron compartidos inicialmente por las embajadas de muchos otros países Europeos, pero rápidamente quedó claro que la llegada de un torrente de adictos a la heroína de toda Europa no se iba a materializar. Desde la implementación de la nueva estructura legal en Julio del 2001, los usuarios de drogas aprehendidos por la policía por el uso personal de drogas fueron remitidos dentro de las 72 horas a uno de las veinte Comisiones para la Disuasión del Uso de Drogas (*Comissoes para a Dissuasao da Toxicodependencia- CDT's*) locales que cubren el país entero. La policía ya no tiene la potestad de arrestar a los usuarios, pero pueden disponer de cualquier droga encontrada, tomar el nombre y dirección de los ofensores, y enviar esta información a las CDT. Las CDT's son un grupo de tres miembros compuesto por trabajadores sociales, consejeros legales y profesionales de la medicina, y están respaldados por un equipo de expertos técnicos. Ellos reciben a los remitidos por la policía, y asesoran cada caso de acuerdo a:

- el tipo de droga
- el nivel de uso de droga (si un ofensor es adicto, usuario habitual o usuario ocasional).
- Si el uso fue en público o en privado
- Las condiciones económicas del usuario.

Entonces, ellos deciden sobre la sanción apropiada a ser aplicada a los individuos. Las sanciones pueden incluir servicios comunitarios, multas, suspensión de licencias profesionales y amonestaciones desde lugares designados. La CDT también recomienda lo que ellos consideran ser el tratamiento apropiado o la educación apropiada para el ofensor. En la fase inicial, en la segunda mitad del año 2001, las Comisiones procesaron casi 2.400 casos en todo el país. De estos, el 93 por ciento fueron suspendidos (el panel recomendó tratamiento o educación para los ofensores), el 4 por ciento fue absuelto (el panel consideró a estos individuos no culpables), y el 3 por ciento sufrió medidas punitivas, tales como multas (EMCDDA 2002).

En el año lectivo 2002, las CDT's procesaron 5.580 casos. De más de 4.000 fallos hechos ese año, el 91 por ciento suspendió el proceso de justicia penal, el 3 por ciento encontró inocentes a los presuntos ofensores, y el 6 por ciento fueron fallos punitivos, mostrando una

pequeña variación comparando con el año 2001 (IDT 2003). En el año 2003, el número total de casos aumentó a 6.100. También hubo un incremento continuado de fallos punitivos, con un 9 por ciento de los fallos recibiendo una multa u otra sanción similar. El último informe del IDT nota otra tendencia hacia multas más pesadas en estos casos. Podemos ver desde estas cifras que las Comisiones están usando con entusiasmo sus nuevas potestades, con la vasta mayoría de los casos todavía (después de tres años de implementación) recibiendo sanciones más bien administrativas que de justicia criminal.

Otra característica notable del funcionamiento de las Comisiones es la velocidad de los procesos. Considerando que antes del establecimiento de las CDT's un proceso podía llevar más de dos años antes de llegar a los Tribunales, las decisiones ahora normalmente son hechas dentro de las cuatro o cinco semanas, pero los casos más complejos son analizados por la Comisión dentro de los tres meses.

Como los oficiales de policía son todavía el primer punto de contacto con los usuarios de drogas y las comisiones, la postura de la gestión policial ha sido crucial para una aplicación suave del nuevo sistema. Se ha admitido que la velocidad en la implementación del sistema concedió poco tiempo para el entrenamiento adecuado de los oficiales de policía en la nueva estructura legal. Sin embargo, los informes de aquellos que están involucrados son de que la policía generalmente ha aceptado la iniciativa, y a trabajado bien con las Comisiones, particularmente en áreas en donde los beneficios del nuevo modo de trabajo ha sido claramente explicado y demostrado.

¿LEGALIZACIÓN O DESCRIMINALIZACIÓN?

Cuando los gobiernos hacen cambios en su legislación y en su práctica con respecto a las ofensas relacionadas con las drogas, es importante reconocer las diferencias entre legalización, descriminalización y despenalización. A pesar de que no existe acuerdo a nivel internacional de estas definiciones, y los términos son a menudo confusos en debates políticos y en los medios, nosotros podemos ofrecer las siguientes explicaciones aclaratorias.

LEGALIZACION Es donde la legislatura de un país en particular formalmente enmienda sus leyes para ponerle fin a la prohibición de la posesión, uso o distribución de cualquiera de las drogas controladas de uso corriente. Aunque hay algunas zonas grises (algunos países penalizaron el uso, otros la posesión; la posición sobre la posesión para el uso médico o religioso de algunas drogas es incierto), éstas no han sido tratadas por ningún Estado Miembro de la ONU, y suponen una clara contravención a las Convenciones de la ONU.

DESCRIMINALIZACION Es donde un país conserva sus leyes sobre ofensas por drogas pero, ya sea a través de un acuerdo en

un cambio de la política, o a través de una nueva orientación a ser llevada a cabo por las autoridades, decide reaccionar contra algunas de estas ofensas a través de procesos administrativos más que por el sistema de justicia penal. Algunos países vienen tratando hace tiempo una serie de ofensas a través de sanciones administrativas, y tienen un amplio tratamiento de las ofensas por drogas en este sentido. Para otros países (tal como fue el caso de Portugal), esto sería un cambio significativo para haberlo establecido en la práctica. Podría señalarse que, en muchos casos, las penas administrativas para las ofensas por drogas han sido actualmente más severas que las sanciones penales, entonces la descriminalización no siempre debe ser vista como una vía menos punitiva para el uso de drogas.

DESPENALIZACION Es donde un país decide cesar con los castigos para aquellos que están involucrados en la posesión, uso o distribución de drogas. Las leyes que prohíben estas actividades podrán seguir existiendo, y los ofensores pueden ser arrestados, pero no pueden aplicarse sanciones (penales o administrativas). Un camino similar a este, pero que técnicamente no es la despenalización, es la política de no arrestar a los ofensores.

Los cambios emprendidos en Portugal son un ejemplo de descriminalización: el uso, posesión y la compra de drogas todavía están prohibidas por la ley. Mientras intenta minimizar los costos sociales del uso de drogas, el gobierno Portugués explica que su política esta ahora enfocada más de cerca al tráfico de drogas. A la luz del establecimiento de las CDT's y su función como un camino para el tratamiento y la rehabilitación de los usuarios de drogas, los cambios legales de Julio del 2001 en su lugar representan una descriminalización del uso personal de drogas. La nueva ley no legalizó ninguna ofensa relacionada a las drogas, pero quita los castigos penales por el uso, posesión y la compra de cualquier droga ilícita en una cantidad mayor al abastecimiento para 10 días de consumo.

EVALUACION DEL IMPACTO

Los efectos del nuevo régimen permanecen confusos. Indicadores claves –como el nivel del uso de drogas en Portugal desde que el nuevo sistema fue lanzado, el número de usuarios de drogas que todavía están encarcelados, y el punto hasta donde las comisiones han sido exitosas en cuanto a la rehabilitación de usuarios de drogas- no pueden ser evaluados de manera precisa en este momento debido a la falta de una investigación adecuada. La Universidad de Oporto ha sido nombrada para encargarse de presentar una evaluación de la iniciativa, pero esto no ha sido publicado todavía.

Sin embargo, un análisis de la información disponible de los últimos informes de IDT nos da alguna información de utilidad.

Características de los ofensores. De todos los casos considerados por el panel en el año 2003, el 94 por ciento eran hombres y el 6 por ciento mujeres. El 86 por ciento estaban entre los 16 y los 34 años de edad, y el 96 por ciento eran ciudadanos naturales Portugueses.

Drogas usadas por los ofensores. El hecho curioso es que, consistentemente a lo largo del período de implementación, la vasta mayoría de los casos de CDT han sido por el uso de cannabis (el 92 por ciento en el 2003). Estas cifras pueden no tener ninguna sorpresa en muchos otros países Europeos, pero Portugal ha sido visto tradicionalmente como un país con una relativa baja prevalencia en el uso de cannabis. En efecto, toda la iniciativa de descriminalización fue llevada por la búsqueda de un modo efectivo para tratar con la gran población de usuarios de heroína en el país. La concentración de casos de cannabis puede por lo tanto ser una señal de que los paneles están enfocando sus esfuerzos sobre un estilo erróneo de usuarios de drogas, o que la prevalencia respectiva que ha tenido Portugal al uso de cannabis y heroína durante los últimos años, convergieron hacia los patrones Europeos.

Índices de reincidencia. Esto ha permanecido muy bajo hasta el final del período de implementación. En el año 2003, el 6 % de todos los casos analizados que fueron considerados a estudio tuvieron recaídas (por no haber cumplido con su tratamiento o reaparecieron enfrente del panel por otra ofensa). Este es un aumento marginal de los índices de reincidencia en años anteriores, pero continúa siendo una pequeña minoría de casos. Estas cifras pueden ser explicadas enumeradamente:

- que los individuos que tratan con el panel son principalmente usuarios ocasionales que no repiten la ofensa
- que las derivaciones de éstos a un especialista hechas por el panel son efectivas asegurando que los individuos permanezcan alejados del uso futuro de drogas
- que los estándares para la conformidad de los panelistas están fijados a un bajo nivel

La verdadera situación probablemente sea una mezcla de estos factores.

SITUACION ACTUAL Y SALIDAS

La actitud del actual gobierno hacia los cambios establecidos por su predecesor es ambivalente. Aunque inicialmente amenazando con abandonar la política, en su lugar a continuado implementando el nuevo sistema. Sin embargo, hay preguntas, por ejemplo, si el apoyo del gobierno a las CDT's, en términos de respaldo político y en los recursos, es tan fuerte como lo era bajo la última administración.

El gasto actual del gobierno sobre temas de drogas esta basado en el "Horizon 2004 Action Plan" (Plan de Acción Horizonte 2004), introducido por el gobierno anterior en el año 2001, el cual pretende llegar a una inversión de 160 millones de euros durante cuatro

años. Sin embargo, la reorganización departamental dificultó la recolección de información, la IDT se dio cuenta en el 2003, que el presupuesto y los fondos, dentro de los parámetros del plan "Horizonte 2004", permanecen a la par con años anteriores (IDT 2003, p.9). Fijadas esas proyecciones de gastos para el período comprendido entre los años 2001-2004 que están contenidos en el plan "Horizonte 2004", la actual administración esta muy distante de tener alguna obligación de alterar los niveles de inversión y presupuestos.

Sin embargo, a la luz del deseo de la actual administración de recortar los gastos del gobierno –y predicciones algo pesimistas para el déficit presupuestal y el crecimiento económico de Portugal– el haber asignado recursos económicos para los temas de drogas, parece poco probable que aumente durante el tiempo que le queda al actual gobierno, que finaliza con las próximas elecciones en el año 2006.

Además, los desarrollos en las políticas de drogas del gobierno probablemente van a verse afectados por la actitud adoptada por el conservador Partido Popular (PP), el cual forma una pequeña –pero potencialmente decisiva– parte del gobierno de coalición.

Queda allí, por lo tanto, una considerable incertidumbre sobre si las Comisiones van a seguir teniendo los recursos y el apoyo para continuar su trabajo en los años venideros. Cualquier decisión sobre esto improbablemente va a estar basado sobre un análisis global de los costos y beneficios de esta nueva propuesta radical. Sin embargo, la experiencia de la lejana iniciativa nos permite sacar algunas conclusiones:

- Las autoridades Portuguesas han sido exitosas al implementar un programa nacional con cambios significativos en el modo en que trataron a los ofensores de drogas sin mayores demoras o problemas administrativos.
- Ha sido posible para la policía y los servicios de salud y sociales trabajar juntos teniendo como prioridad dar ayuda a los usuarios de drogas en vez de castigo.
- El nuevo sistema ha llevado a un progreso en la habilidad de las autoridades para identificar e intervenir tempranamente en los problemas que tiene gente joven con las drogas, y tratar con esos casos más rápidamente y con un costo económico menor de lo que están capacitados para hacer los Tribunales.
- Decenas de miles de usuarios de drogas han sido desviados del sistema penal de justicia en Portugal en los últimos 3 años, produciendo ahorros significativos de recursos en los sistemas judiciales y carcelarios.
- La introducción de este nuevo enfoque no ha llevado a un aumento significativo del uso de drogas en Portugal, o de

usuarios de drogas mudándose a Portugal debido a que perciben un riesgo menor de encarcelamiento.

Finalmente, el éxito o los distintos cambios hechos por esta política deberían medirse contra los objetivos de si actualmente (y potencialmente) más adictos a las drogas son ayudados a reintegrarse a la sociedad, y si este enfoque más liberal a llevado a un aumento general en el uso de las drogas. En este escenario, los signos generales son positivos, pero no existe todavía una clara información sobre la cual sacar una conclusión sólida.

BIBLIOGRAFIA/ REFERENCIAS

EMCDDA (2002). Annual report on the drug phenomena- Portugal, EMCDDA, Lisbon

EMCDDA (2003), Annual Report 2003, EMCDDA, Lisbon.

IDT (2003), Relatorio 2003 – *Planos Municipais de Prevencao primario das toxicodependencias*, IDT, Lisbon.

Tremlett, G (2001), “Lisbon takes drug use off the charge sheet”, *The Guardian*, 20 July 2001.

© DrugScope y La Fundación Beckley, 2004