

FUNDACIÓN BECKLEY
PROGRAMA SOBRE
POLÍTICAS DE DROGAS



HACIA UNA REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS GLOBALES SOBRE DROGAS ILEGALES

Autores: Marcus Roberts, Axel Klein y Mike Trace

INFORME UNO

Traducción: Clara Valverde con la colaboración del Departamento de Salud de la Generalitat de Catalunya

Hacia Una Revisión De Las Políticas Globales Sobre Drogas Ilegales

Autores: Marcus Roberts, Axel Klein y Mike Trace

RESUMEN

En este primer informe del *Programa de Políticas de Drogas de la Fundación Beckley (BFDPP)* trata del sistema global de control de drogas - particularmente el rol de las Naciones Unidas – y los retos que presentan para las políticas de drogas. Se argumenta que el sistema actual no está consiguiendo su objetivo definido: el erradicar totalmente – o por lo menos reducir sustancialmente – el mercado de drogas ilegales. Al contrario, 80% de los 92 países que informaron de su progreso a la Oficina de las Naciones Unidas sobre las Drogas y el Crimen dijeron que el uso de drogas entre su población no sólo no estaba disminuyendo si no que –en la mayoría de los casos – seguía aumentando.

La *BFDPP* pide una revisión fundamental del impacto de este marco global. Los grandes objetivos de una política global sobre las drogas debería reducir el crimen y la delincuencia, la mortalidad, las enfermedades físicas y mentales, el daño a los niños y familias, y el fracaso escolar y laboral productos del consumo de drogas. En este informe se interrogará sobre si los objetivos están siendo alcanzados y cuáles estrategias serían las más relevantes para dar resultados positivos en el futuro.

Se concluye que un mundo libre de drogas hacia el cual está aspirando las Naciones Unidas es un ideal imposible, pero un mundo en el que haya menos efectos negativos de la producción, tráfico y uso de las drogas es un ideal hacia el cual se puede trabajar y un objetivo más posible.

EL SISTEMA GLOBAL

Desde los años 1920, la comunidad internacional está de acuerdo de tener sistemas de prohibición para un gran número de sustancias psicoactivas tales como la heroína, la cocaína y el cannabis. El marco actual para este sistema de control está desarrollado dentro de tres importantes reuniones de las Naciones Unidas:

- *La Primera Convención sobre Drogas Narcóticas 1961.*
- *La Convención sobre Sustancias Psicotrópicas 1971.*
- *La Convención contra el Tráfico Ilegal de Drogas Narcóticas y Sustancias Psicotrópicas 1988* (ver apartado 1).

Estas Convenciones limitaron el uso de narcóticos y sustancias psicotrópicas a intervenciones médicas o para investigación y se pidió a todos los Estados Miembros que los prohibieran para todo otro uso, producción y distribución.

Estas Convenciones han sido firmadas y ratificadas por casi todos los Estados Miembros. Esto es un logro diplomático increíble. Muestra un alto nivel de consenso internacional sobre una política compleja que impacta a diferentes sociedades de maneras diferentes. Hay un reconocimiento casi universal de la seriedad del “problema de las drogas” y un reconocimiento común de que tiene una dimensión global.

Pero hay, también, diferencias importantes sobre los contenidos y el recorrido de la política de drogas. Consideremos tres puntos:

- 1 Diferentes países han implementado la prohibición de las drogas con diferentes niveles de entusiasmo. Desde unas fuertes leyes punitivas (incluido el uso de la pena de muerte en países tales como Tailandia y Arabia Saudí) hasta tolerancia con el uso generalizado de la coca en algunos países de América del Sur y (más y más) el uso de cannabis en partes de Europa.
- 2 Hay diferencias entre países, y dentro de estos, sobre la relativa importancia de control, tratamiento, prevención e inclusión social. Algunos países continúan a enfocar todos sus esfuerzos en reducir el suministro de drogas. Otros aceptan que una parte significativa de la población van a consumir drogas a pesar de los esfuerzos policiales y, aunque sin condonar el uso de drogas, están buscando maneras de reducir los daños que son el resultado del consumo.
- 3 La efectividad de las políticas de drogas está siendo – más y más – monitorizada y evaluada por las Naciones Unidas, organismos regionales (como la Unión Europea) y gobiernos nacionales. A medida que la evaluación de las políticas aumenta, surgen preguntas sobre la eficacia de los marcos establecidos y empieza a haber divergencias de opinión sobre cómo proceder.

Estas diferencias han contribuido a discusiones diplomáticas duras entre Estados Miembros en las Naciones Unidas – y algunos debates interesantes dentro de algunos países – pero no han llevado a ninguna revisión seria de las políticas existentes en marcos internacionales oficiales. Recientemente ha aumentado el dar más importancia a la reducción de la demanda (tratamiento y prevención)

en las políticas internacionales de drogas, pero el horizonte político sigue, sin embargo, dominado por la acción policial (nacional e internacional) con el objetivo de eliminar, o por lo menos reducir sustancialmente, el uso y disponibilidad de drogas psicoactivas ilegales.

Las crecientes tensiones entre las interpretaciones inflexibles de algunas ortodoxias de las Naciones Unidas y las prácticas de algunos Estados Miembros son obvias, una vez más, en el Informe Anual del Consejo Internacional de Control de Narcóticos (INCB) del 2003, publicado en marzo del 2004. Se condena al gobierno canadiense por aprobar la puesta en marcha de una sala de inyección en Vancouver. Se expresa preocupación con la relajación de las leyes sobre el cannabis en algunos países europeos. Se expresa una preocupación general sobre lo que el INCB ve como una “ambigüedad hacia el uso de drogas...en países de Europa Occidental” (INCB 2004). Habría que subrayar que hay, al mismo tiempo, varias posiciones progresistas en el informe anual del INCB. Por ejemplo, la discusión entre las conexiones entre las drogas y el crimen subraya la necesidad de programas de reducción de daños eficaces y la importancia de derivar a personas adictas a tratamiento a través del sistema judicial como alternativa a la encarcelación. Pero en muchas partes del mundo, prácticas locales basadas en la evidencia están, más y más, en conflicto con el rígido sistema global de control.

El coste de seguir con un enfoque en las políticas de drogas que está enfocado en el suministro (y que ha dificultado la reducción de la demanda y de los daños) ha costado caro. Los gobiernos y las agencias internacionales continúan a dedicar presupuestos importantes para asegurarse el cumplimiento del sistema global de control de drogas. Cálculos recientes muestran que en los Estados Unidos, un total de 30 billones de dólares anuales del dinero de los contribuyentes se está utilizando para asegurarse el cumplimiento de las leyes contra las drogas. Un cálculo equivalente para el Reino Unido es de más de un billón de libras. El presupuesto global de tres años para reducir la cantidad de coca cultivada solamente en Colombia es de entre 2 y 6 billones de dólares. Sea cual sea la cantidad exacta, estas inversiones son sustanciales. A lo mejor este nivel de gastos sería justificable si este enfoque estuviera reduciendo de una manera importante el consumo. Pero no es así. Entonces, ¿no ha llegado el momento de repensar nuestras tácticas?

El Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, en su presentación en la apertura de la Sesión Especial de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas en 1998 (UNGASS), declaró que la misión de la comunidad internacional era de “crear el momentum para un mundo libre de drogas en el siglo 21”.¹ En abril del 2003 se evaluó el progreso en Viena en una reunión de la Comisión sobre las Drogas Narcóticas (CND) – el organismo de las Naciones Unidas que supervisa las políticas globales de drogas. Esta reunión concluyó con una reiteración y defensa de el marco existente. Antonio Costa, el Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas sobre Crimen y Drogas

(UNODC), proclamó que las Naciones Unidas estaban “haciendo un progreso significativo hacia sus aún distantes objetivos”.

Esta pretensión es, obviamente, muy cuestionada. Y en realidad es muy difícil el encontrar coherencia con los hechos descritos en el informe de las Naciones Unidas *Global Illicit Drug Trends 2003*. De los 92 países que informaron al UNODC en el 2001 sobre el uso de crack:

- 5% informaron de un aumento
- 10% informaron de un pequeño descenso
- 11% informaron de un gran descenso
- 37% informaron de un ligero aumento y
- 37% informaron que no había ningún cambio significativo o “estabilidad” (UNODC 2003, página 104).

Entonces, sólo 15% informaron de un descenso mientras 85% informaron de que la situación no había cambiado o había empeorado. Sobre las sustancias en particular:

- 21% informaron de un aumento en el uso de crack
- 36% en el aumento del uso de extasis
- 36% en el aumento del uso de heroína
- 46% en el aumento del uso de cocaína
- 50% en el aumento del uso de anfetaminas y
- 54% en el aumento del uso de cannabis (UNODC 2003, página 105).

Sobre esta situación, Georges Estievenart, Director Ejecutivo del Centro de Monitorización de Drogas y del Uso de Drogas Europeo (EMCDDA) ha comentado, recientemente, que “en general, el uso de drogas sigue en aumento y nuevos problemas están surgiendo”.²

Hay unas importantes diferencias en las diferentes evaluaciones de las políticas internacionales de drogas – o por lo menos, unas importantes diferencias en el énfasis. Lo que va más allá de la duda es que la estrategia de las Naciones Unidas no está haciendo un progreso satisfactorio contra sus propias dianas, lo cual lleva a interrogarse sobre el realismo y lo acertado que son los objetivos en sí.

RECUADRO 1 EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

Primera Convención sobre Narcóticos, 1961

Esta Convención proponía combatir el abuso de drogas a través de una acción internacional coordinada. Hay dos formas de intervención y control que funcionan juntas. Primero, se intenta limitar la posesión, uso, comercio, distribución, importación, exportación y producción de drogas exclusivamente a drogas de uso médico y científico. Segundo, se lucha contra el tráfico de drogas a través de cooperación internacional para desanimar e impedir a los traficantes de drogas.

Convención sobre Sustancias Psicotrópicas, 1971

Esta convención establece un sistema de control internacional de sustancia psicotrópicas. Responde a la diversificación y expansión del espectro de drogas ilícitas e introduce controles sobre un número de drogas sintéticas según su potencial de abuso o terapéutico.

Convención contra el Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas y Sustancias Psicotrópicas, 1988

Esta convención ofrece extensas medidas contra el tráfico de drogas, entre otras, medidas contra el blanqueo de dinero y el desvío de sustancias químicas precursoras. Anima la colaboración internacional a través de, por ejemplo, extradición de traficantes de drogas, control de llegada de mercancías y transferencia de casos fiscales.

Los organismos claves de las Naciones Unidas

La Oficina sobre Drogas y Crimen

La UNODC es la organización clave a nivel internacional para desarrollar e implementar políticas para enfrentarse a drogas ilícitas y crimen internacional. Tiene, aproximadamente, 500 empleados a través del mundo y cuenta con contribuciones voluntarias, sobre todo de los gobiernos de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, para 90% de su presupuesto. El Director Ejecutivo de la UNODC, actualmente, es Antonio María Costa.

La Junta Internacional de Control de Narcóticos (INCB)

Establecida por la Convención de 1961 en 1968, esta organización pseudo-judicial es responsable de monitorizar la implementación de las Convenciones de drogas de las Naciones Unidas. El INCB se asegura que haya suficientes drogas legales para el uso médicos y científico. La Junta también se asegura de que no haya fugas de drogas legales al mercado ilegal. También identifica y ayuda a corregir puntos débiles en los sistemas de control de drogas y determinar cuáles sustancias químicas utilizadas para hacer drogas ilegales deberían estar bajo control internacional. Sus miembros son elegidos por el ECOSOC (el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas) a partir de los nominados por los Estados Miembros y la Organización Mundial de la Salud.

¿CUÁNTO PROGRESO SE HA HECHO?

Antes de medir el progreso – como se hará en otros informes del BFDPP – es necesario preguntarse: ¿medir cuáles objetivos?

Hay espacio para desacuerdos razonables sobre los objetivos de las políticas de drogas y, además, las Naciones Unidas nunca ha articulado una lista clara de objetivos en el control internacional de drogas. Aún así, es posible llegar a algunas conclusiones

definitivas. En particular, como dicho anteriormente, está claro al leer las Convenciones de las Naciones Unidas – y declaraciones subsecuentes del CND – que el objetivo principal de las políticas internacionales de drogas han sido de reducir sustancialmente, o también erradicar completamente, los mercados ilegales de sustancias controladas. Evaluando las políticas globales de drogas de los últimos cuarenta años, la conclusión de que se ha fracasado, es evidente.

Consideremos la evidencia. Es verdad que la producción de opio y coca – cultivos asociados a algunas de las drogas de uso problemático – se ha estabilizado desde mediados de los años 1990. Pero, esta estabilización ha ocurrido a niveles muy altos después del dramático aumento en el pasado reciente. La producción de opio aumentó en los años 1980 y 1990. Hubo un gran aumento en la producción de coca en los años 1970 y 1980 (ver Fazey C y Lloyd C, 2003).³ El Informe *Global Illicit Drug Report 2003* concluye que el cultivo de cannabis ha continuado a aumentar. Además, hay una expansión en la producción y el tráfico de sustancias “de tipo anfetamínico” (ATSs) – o sea, anfetaminas, metanfetaminas y extasis (UNODC 2003, páginas 10 y 11). Este último fenómeno muestra cómo “el problema de las drogas” ha cambiado en los últimos 30 años con cambios en los patrones de consumo y en la disponibilidad de diferentes sustancias psicoactivas – por ejemplo, con diseminación del uso de crack en los años 1980 y 1990.

La información disponible sobre el consumo de drogas cuenta una historia parecida. Como dicho anteriormente, aún con la prohibición internacional, se piensa que unos 200 millones de personas trasgredieron las leyes de sus respectivos países (a menudo arriesgando sanciones criminales) y utilizaron drogas ilegales en el 2000-2001. El consumo mundial en este tiempo es el siguiente: 163 millones de personas en el mundo consumieron cannabis, 34 millones anfetaminas, 8 millones extasis, 14 millones cocaína y 15 millones opiáceos, de los cuales 10 millones utilizaron heroína (UNODC, 2003, p11, pp 101-161, pp 334-345).⁴

Hay problemas obvios con el intentar contabilizar la prevalencia del uso de drogas pero, de todas maneras, las estadísticas son impresionantes – y son, si acaso, menos de lo que existe en la situación real (algunos de estos problemas están expuestos en el UNODC, 2003, pp 346-347). Mientras una carencia de datos fiables quiere decir que cualquier conclusión que se haga sobre el consumo tienen que hacerse con cautela, hay muchas razones para pensar que el uso de drogas ha continuado a aumentar al nivel mundial y ha aumentado significativamente en las últimas cuatro décadas en las cuales del sistema actual de política de drogas se ha desarrollado e implementado

Claro que hay variaciones significativas entre regiones y entre países. Un estudio de estas diferencias podría ser muy interesante y tendría un rol importante en el desarrollo de más políticas de drogas eficaces. Pero también es necesario subrayar una clara e

inquietante tendencia: el mercado de drogas está aumentando y se está diversificando.

RECUADRO 2 LA OPCIÓN “DURA”

Dos tendencias inquietantes en diferentes partes del mundo sugieren que las respuestas punitivas no están ayudando a prevenir ni controlar epidemias del uso de nuevos tipos de droga: la epidemia del VIH en la vieja Unión Soviética y el problema de metanfetaminas en el sur este de Asia.

Uso de heroína en la vieja Unión Soviética

Entre 1991 y el 2001, el número de adictos a drogas registrados en la Federación Rusa aumentó por diez, de 21,2 a 219,9 por 100.000 habitantes. En el 2001, Rusia informó al UNODC, una vez más, de un fuerte aumento en el abuso de la heroína. El aumento en el uso de heroína ha hecho crecer la pandemia del VIH en la vieja Unión Soviética. En el 2003, el número total registrado de infectados por el VIH era 265.000, tres veces más que en el 2000. Se piensa que en realidad el número de seropositivos es probablemente de 1,5 millones. Transmisión por vía parenteral es la causa principal, seguida de la vía sexual. El aumento en el uso de la heroína ha ocurrido a pesar de la introducción de leyes duras que han aumentado las sanciones por el uso de drogas. Estas leyes no han cambiado la tendencia en el aumento del uso de heroína en esta región (ver Grácil N C et al, 2003). *Ver BFDPP Informe número 2 para un análisis detallado de los desarrollos recientes en la vieja Unión Soviética.*

Tailandia y la explosión en el uso de metanfetaminas

Metanfetaminas son unos psicoestimulantes potentes que se han utilizado desde hace años en el Oriente Lejano. Recientemente, su fabricación se ha extendido a nuevos países incluyendo China, Indonesia y Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur y Tailandia. *El Global Illicit Drug Trends 2003* del UNODC incluye evidencia que sugiere que el número de personas que consumen las metanfetaminas en Tailandia ha aumentado por diez de 1993 a el 2001 – con 2,5 millones de Tailandeses admitiendo que han utilizado esa droga a veces (5,6% de la población entre 15 y 64 años). El uso de metanfetaminas está asociado a comportamientos de alto riesgo para la transmisión del VIH, problemas sociales y trastornos psicológicos agudos y crónicos (Farrell M y Marsden J, 2002). El gobierno tailandés, bajo el primer ministro Thaksin Shinawatra, recientemente declaró victoria en una “guerra” de un año para eliminar las metanfetaminas del país, citando la detención de 90.000 sospechosos de usar esta droga y dice que los precios han subido por siete como consecuencia del descenso en la disponibilidad de la droga. Pero hay una gran preocupación internacional sobre el hecho que unas 2,500

personas han muerto en circunstancias misteriosas durante esta campaña y, observadores externos – incluyendo los de las Naciones Unidas – dudan sobre la sostenibilidad de la reducción de la disponibilidad de la droga. Yngve Danling del UNODC en Bangkok ha comentado que: “Ha sido un éxito si hablamos de un descenso en la disponibilidad. Pero dudo que Tailandia ha podido reducir la demanda, con lo cual la pregunta es, ¿hasta que punto es sostenible?” (Aglionby J, 2003). *Ver el BFDPP Informe número 4 para detalles sobre el impacto de la política tailandesa sobre el problema de metanfetaminas.*

En una rápida encuesta basada en la evidencia, el pronóstico general de la política internacional de drogas no parece favorable. Pero todo no es negativo. Hay partes del mundo en las cuales el uso ilícito de drogas es aún bastante poco frecuente. Además, hay ejemplos de políticas de drogas que muestran éxito en frenar el mercado ilegal.

En los Estados Unidos durante los años 1980, la prevalencia del uso de drogas descendió significativamente. En Escandinavia el mercado de drogas ilegales ha continuado bastante limitado comparado con el resto de Europa, aún con condiciones similares. Australia ha conseguido crear una “sequía” de heroína que ha durado el 2002 y el 2003. Mientras estos éxitos parecen ser temporarios y parecen ser la excepción y no la norma, es importante aprender de ellos. El proyecto *BFDPP* investigará estas experiencias y sacará conclusiones para los que hacen las políticas. Esto también quiere decir preguntarse si la ausencia o la reducción del problema de las drogas en algunos países ha sido como resultado de los programas contra las drogas o debido a otros factores culturales, económicos, sociales y políticos – y si estos factores son factores de protección y si se pueden “exportar” – por lo menos en principio – a otras áreas del mundo.

EL DILEMA

El reto para la comunidad mundial no es sólo que un enfoque excesivamente centrado en el control del suministro de drogas está fracasando en su objetivo principal de eliminar – o reducir – el uso y la disponibilidad de las drogas ilegales. También hay países – sobretudo en el mundo en vías de desarrollo – que pueden ser presionados por la comunidad internacional a utilizar un enfoque hacia las drogas ilegales que ya ha fracasado en otros sitios y que puede frenar la inversión de ese país en medidas de salud pública. Mientras tanto, algunos de los Estados Miembros que tienen más experiencia en el problema de las drogas, han cambiado de dirección. Mientras estas jurisdicciones no han abandonado sus esfuerzos en el área de control policial, ahora están desarrollando políticas complementarias para reducir el daño del uso de las drogas. Sin embargo, a veces están ante el reto de reconciliar la evidencia que surge de sus programas con los enfoques promocionados por el UNODC.

En realidad, detrás de una cortina de consenso hay tensiones dentro de y entre los diferentes organismos de las Naciones Unidas.

Martin Jelsma y Pen Metaal del Instituto Transnacional han subrayado, recientemente, inconsistencias fundamentales en el corazón mismo del programa de control de drogas de las Naciones Unidas – tensiones entre represión y protección, entre dogmatismo y pragmatismo, entre los países desarrollados y los que están en vía de desarrollo, y entre el enfoque centrado en la disponibilidad y el enfoque centrado en la demanda. Concluyen que el “buscar consenso” ha acabado en la creación de “una realidad virtual... en las salas de las reuniones, como si estas diferentes posiciones contribuyeran a un objetivo común, reforzando una a la otra, cuando, en realidad, algunas son incompatibles o se excluyen mutuamente”. También los organismos de las Naciones Unidas, ellos mismos, tienen diferentes culturas y enfoques. El INCB tiene la reputación de interpretar las Convenciones de una manera estricta y limitada (por ejemplo, haciendo una declaración en la que se condena la decisión del gobierno del Reino Unido de reclasificar el cannabis), mientras otras agencias de las Naciones Unidas, como el UNAIDS, la Organización Mundial de la Salud y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas han dado su apoyo al enfoque de salud pública y desarrollo que se vieron de una manera sospechosa en Viena.

También se dice que hay tensiones entre la política internacional de drogas y el Estatuto de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y otros instrumentos legales – sobretodo en sitios donde los castigos por ofensas de poca importancia relacionadas a las drogas son desproporcionadas a la gravedad de la ofensa (ver, por ejemplo, Bewley-Taylor D, 2003). Por ejemplo, puede ser difícil conciliar el encarcelamiento de jóvenes por ofensas relacionadas a las drogas con el Artículo 37 de la *UN Convention on the Rights of the Child*, según el cual el “arresto, detención o encarcelación de un niño se utilizará sólo como último recurso y por el tiempo más corto posible”.

FUTURAS OPCIONES EN POLÍTICAS

Hay pocas razones para ser optimistas y pensar que el sistema de control global actual puede llevar a erradicar o reducir significativamente el uso de drogas. La producción extensiva, el tráfico y el consumo de drogas psicoactivas continuará en la mayoría del mundo en el futuro. Esa es la realidad. Ante este escenario, hace tiempo que se tendría que haber hecho una evaluación independiente y un proceso de replantearse los objetivos de una política de drogas global basada en una evaluación independiente de lo que se está haciendo bien y menos bien. Esto es parte de la misión del *BFDPP*.

Para nosotros, el reto es desarrollar políticas y programas – a nivel nacional e internacional – que puedan manejar el fenómeno de las drogas en maneras que reduzcan los costes sanitarios, económicos, sociales y políticos. El enfoque de la “guerra contra las drogas” tiene como objetivo el eliminar – o reducir sustancialmente – el uso

de sustancias ilícitas a través del cumplimiento “duro” de leyes. La realidad es que esto ya no es un objetivo creíble. El objetivo de la política de drogas al principio del siglo 21 tendría que ser el minimizar los daños causados por el uso de drogas ilegales, con el cumplimiento de la ley pero también tratamiento y prevención como métodos importantes a seguir utilizando. La implantación de políticas de drogas nacionales e internacionales mal concebidas pueden causar daño directo a los usuarios, a las familias, a los barrios, comunidades y sociedades.

Es posible crear una lista de objetivos de las políticas con el cual se podría medir el progreso conseguido- aunque hay importantes desacuerdos sobre la relativa importancia de cada uno. Una taxonomía detallada la ofrecen MacCoun y Reuter. Ellos diferencian entre el daño a los usuarios, vendedores de drogas, entorno, empresarios, barrios y la sociedad. Estos autores identifican cuatro categorías amplias de “daño”: “salud”, “funcionamiento socioeconómico”, “seguridad y orden público” y “justicia social”. Estas categorías se dividen en listas de daños más específicos desde el fracaso escolar y laboral hasta la corrupción de las autoridades jurídicas, desde enfermedades físicas y mentales hasta interferencia en los países productores, desde el uso de la detención como una sanción moral hasta VIH y otras enfermedades de transmisión (ver MacCoun R y Reuter R 2001, pp 106-107).

La taxonomía del daño del *BFDPP* (ver recuadro 3) ofrece unas bases más sencillas para evaluar la eficacia de las diferentes políticas. Cambia el enfoque de la evaluación de la eficacia en reducir el *uso y la producción* de drogas ilícitas a la eficacia en reducir los *daños* asociados al uso de drogas y la política de drogas. Se reconoce que reducir la disponibilidad de las drogas es una *manera* importante de reducir el daño asociado a las drogas, pero no el *fin en sí*. Esto *no* quiere decir que los altos niveles de disponibilidad de drogas deben ser aceptados y que el enfoque debería cambiar a ser sólo reducción de daños - las drogas ilícitas causan daños, y reduciendo el uso es una manera eficaz de reducir el daño- pero sí quiere decir que los que elaboran las políticas de drogas necesitan ser realistas sobre el impacto de reducir el uso y la disponibilidad; guiarse por la evidencia para determinar maneras eficaces de reducir la disponibilidad; y comprometerse a reducir el daño a los usuarios de droga también y no sólo reducir el número de usuarios. Desarrollaremos estas ideas más en nuestro siguiente informe.

RECUADRO 3 LOS DAÑOS MÁS IMPORTANTES RELACIONADOS A LAS DROGAS Y LAS POLÍTICAS DE DROGAS

El *BFDPP* intenta asesorar los costes y beneficios de los diferentes enfoques en las políticas de drogas a través de seis áreas principales que son implícitas en muchos de los documentos nacionales e internacionales relevantes.

Los objetivos de las políticas deberían ser:

- 1 Reducir los niveles de crimen y delincuencia asociada con la producción, venta, compra y uso de drogas.
- 2 Reducir el número de muertes directamente ligadas a la producción, venta, compra y uso de drogas.
- 3 Reducir el número de personas que sufren problemas de salud física como consecuencia del uso de drogas, especialmente el VIH y las hepatitis.
- 4 Reducir el número de personas que sufren problemas de salud mental y adicción como consecuencia del uso de drogas.
- 5 Reducir los costes sociales del uso de drogas, incluyendo el impacto sobre las familias y los niños y el fracaso escolar y laboral como consecuencia del uso de drogas.
- 6 Reducir el daño al medio ambiente como consecuencia de la producción, venta, compra y uso de drogas.

En el proceso de intentar llegar a estos objetivos, se debería respetar los derechos humanos universales y las normas y prácticas judiciales. Las políticas deberían también reflejar el hecho que diferentes drogas tienen diferentes consecuencias en relación a estos daños. Una evaluación acertada de los costes asociados con el uso de drogas también exigirá una evaluación científica continuada sobre los efectos de las diferentes sustancias psicoactivas.

RESPECTO POR LAS PRIORIDADES Y PRÁCTICAS LOCALES

El *BFDPP* no dice que hay una sola solución correcta al “problema de la droga”. Hay espacio para diferentes puntos de vista sobre el camino a tomar aún si se está de acuerdo que el objetivo final debe ser reducir el daño y que las políticas deben estar guiadas por la mejor evidencia disponible. Diferentes partes del mundo tienen diferentes problemas y las consecuencias del uso ilícito de drogas varía mucho en cada sitio. Además, el desarrollo de políticas de drogas no es un sencillo ejercicio de estadística que lo pueden resolver científicos sociales. Es una cuestión para el debate democrático a nivel internacional y en cada país sobre prioridades políticas, compromisos culturales y valores morales.

Como Reuter y MacCoun han mostrado, las ventajas y desventajas de los diferentes enfoques en las políticas de drogas están distribuidas de maneras desiguales en los diferentes sectores de la sociedad – y entre regiones del mundo. Además, las diferentes opciones – y los daños y beneficios asociados – se valoran “dependiendo de los valores de cada uno y del marco que uno aplique” (MacCoun R y Reuter P, 2001, pp 11-12). De la misma manera, Franciso Thoumi ha comentado recientemente que “el uso ilícito de drogas tiene muchas dimensiones: política, social, moral, de salud pública, económica, medio ambiental, etc. Cada una de

estas dimensiones impone limitaciones en el éxito de las políticas” (Thoumi F, 2002, p.172). Esto presenta, a los que hacen las políticas, con opciones prácticas difíciles y con profundos dilemas morales. Como Thoumi explica, “algunas limitaciones no se pueden omitir, pero otras se deben sacrificar. Por ejemplo, para controlar drogas a lo mejor es necesario sacrificar los derechos humanos individuales o el medio ambiente” (ibid).

Siempre habrá opciones difíciles y morales en esta área compleja de la política de drogas y hay espacio para diferentes puntos de vista informados sobre cuál sería la mejor manera de proceder. Pero para este debate se tiene que estar bien informado y mientras el *BFDPP* posiblemente no tenga éxito en marcar el camino de una manera clara y sin ambigüedades, creemos que podrá hacer bastante para guiar y para evitar algunos de los posibles problemas.

HACE TIEMPO QUE TENDRÍA QUE HABERSE HECHO UNA REVISIÓN INDEPENDIENTE

La necesidad de un debate abierto sobre la política de drogas global está impulsado por tres hechos claves:

- la falta de progreso del sistema actual
- la fragmentación del consenso internacional sobre cómo proceder y,
- a rapidez del cambio en la situación (por ejemplo, el desarrollo de nuevas drogas de síntesis).

El objetivo del *BFDPP* es el de dar información para este debate, no adelantarse a él. Este proyecto no está motivado por un compromiso a ninguna posición política en particular, si no por la preocupación sobre la eficacia del programa global de drogas y la creencia que se necesita ocuparse de esta situación urgentemente (ver recuadro para un resumen de los principios del programa del *BFDPP*).

Esto es una crisis humanitaria internacional en sí. El coste humano del abuso de drogas y de una política de drogas mal pensada es inmenso. El estatus quo internacional es difícil de defender. Aún así, a medida que se enfrentan a nuevos problemas, más países están siendo presionados para adoptar políticas que han fracasado en otros sitios. Hace tiempo que se necesita un debate abierto, informado y maduro sobre las políticas de drogas internacionales. La estrategia actual de las Naciones Unidas que está vigente hasta el 2008, muestra claramente que no está teniendo éxito en sus objetivos centrales. Los sistemas globales que se han establecido en los últimos 40 años hacen que haya más evidencia disponible sobre el impacto de las diferentes políticas e iniciativas en diferentes partes del mundo. Se necesita aprender de las lecciones de esta evidencia creciente. Ante esta situación, hay una clara necesidad de una evaluación independiente que tome en cuenta la evidencia emergente.

Varios individuos y grupos a través del mundo pueden hacer una

contribución positiva a este proceso. Hay muchos conocimientos y experiencias en relación al análisis de políticas en el sector académico que aún no se han utilizado para revisar las políticas globales de drogas. A través del mundo, organizaciones no-gubernamentales (ONGs) mezclan sus conocimientos en política de drogas con la experiencia práctica de la realidad de enfrentarse a los problemas de drogas “en la calle”. Pero por muchas razones, estas voces no están suficientemente escuchadas en los foros internacionales oficiales.

El *BFDPP* intentará tomar de estas experiencias y conocimientos para informar y ampliar un debate sobre la política de drogas internacional que ha sido dominado por organismos oficiales gubernamentales. Intentará dar un enfoque para un análisis independiente y una evaluación de la política internacional, además de promocionar debate en una era en la cual, aún con las mejores intenciones de la comunidad internacional, los problemas de drogas a los cuales se enfrenta el mundo parecen más serios que en cualquier otro momento de los últimos 40 años.

Esto es un gran reto, pero no es imposible. Un mundo libre de drogas es un ideal imposible. Un mundo en el cual hay menos daños causados como consecuencia de la producción, venta, y consumo de drogas es un ideal que anima y un objetivo posible.

EL PROGRAMA DE POLÍTICA DE DROGAS DE LA FUNDACIÓN BECKLEY (BFDPP)

PRINCIPIOS Y COMPROMISOS

- 1 Que el sistema global de drogas actual – tal como está en las tres Convenciones de las Naciones Unidas de 1961, 1971 y 1988 – no está consiguiendo el objetivo principal de reducir significativamente la escala del mercado de sustancias controladas como la heroína, cocaína o el cannabis.
- 2 Que las consecuencias de la implantación de este sistema de control de drogas son la causa de problemas económicos, sociales y políticos.
- 3 Que reducir el daño causado a muchas personas que usan drogas no es una prioridad suficientemente importante en los programas y políticas internacionales.
- 4 Que hay una gran evidencia creciente sobre si las políticas y actividades son o eficaces en reducir el uso de drogas y los problemas de salud y sociales asociados, pero que esta evidencia no se toma en serio en las discusiones actuales que continúan a estar dominadas por consideraciones políticas e ideológicas.
- 5 Que los dilemas actuales en las políticas de drogas sólo se pueden resolver a través de un proceso de revisión honesto, una mejor comprensión de los hechos que han creado el uso de drogas y un compromiso a implementar políticas que son eficaces.

- 6 Que en el análisis de opciones para el futuro, aunque se puedan identificar las políticas que han fracasado, no va a producir una política clara “correcta” sobre las drogas psicoactivas. Lo que puede ser útil en un país o cultura puede serlo menos en otro. Además, es posible que haya ventajas y desventajas de cada objetivo – por ejemplo, reducir el uso de drogas o reducir el crimen relacionado a las drogas – que puede ser visto de diferentes maneras en diferentes países.

REFERENCIAS

- Aglionby J (2003), “The war on yaa-baa”, *The Guardian*, Londres, 4 de diciembre 2003.
- Bewley-Taylor D (2003), “Emerging policy contradiction between the UNODC ‘universe’ and the core values and mission of the UN” en The Senlis Council, *Global drug policy: building a new framework*, 2003.
- Boycott O (2001), “Counting the costs of the controlled drugs trade”, *The Guardian*, Londres, 4 de julio 2001.
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2003), *Annual Report on drugs in EU acceding and candidate countries*, EMCDDA, Lisboa.
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, “Drug users and the law in the EU” citado en Stone J y Stone A (2003), *The drug dilemma: responding to a growing crisis*, International Debate Education Society, Nueva York.
- Farrel M and Marden J (2002), “Metaamphetamine: drug use and psychosis becomes a major public health issue in the Asia Pacific region”, *Addiction*, 97, pp 771-772.
- Fazey C and Lloyd C (2003), “World trends in the production, trafficking and consumption of illicit drugs”, *Forward thinking of drugs programme*, Release, Londres.
- Godfrey C, Easton G, McDougall C and Culyer A (2002), *The economic and social costs of Class A drug use in England and Wales 2000*, Home Office Research Study número 249, Home Office, Londres.
- Grassley NC, Lowndes CM, Rhodes T, Judd A, Renton A, Garnett GP (2003), “Modelling emerging HIV epidemics: the role of injecting drug use and sexual transmission in the Russian Federation, China and India”, *International Journal of Drug Policy*, 14, 1, 2003.
- Human Rights Watch, “Drug control strategies must respect human rights” citado en Stone J y Stone A (2003), *The drug dilemma*:

responding to a growing crisis, International Debate Education Society, Nueva York.

Hunt N (2003), "A review of the evidence-base for a harm reduction approaches to drug use", *Forward Thinking on Drugs Programme*, Release, Londres.

INCB (2004), *Report 2003*, Naciones Unidas, Nueva York.

MacCoun R and Reuter P (2001), "Drug war heresies – learning from other vices, times and places", *RAND Studies in Policy Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge.

May T, Warburton H, Turbull P and Hough M (2002), *Times they are a-changing: policing of cannabis*, Joseph Rowntree Foundation, York.

Stone J y Stone A (2003), *The drug dilemma: responding to a growing crisis*, International Debate Education Society, Nueva York.

Thoumi F (2002), "Can the United Nations support 'objective' and unhampered illicit drug policy research?", *Crime, Law and Social Change*, número 38, 161-183.

United Nations Office on Drugs and Crime (2003), *Global illicit drug trends 2003*, Naciones Unidas, Nueva York.

SOBRE EL PROGRAMA DE POLÍTICAS DE DROGAS DE LA BECKLEY FOUNDATION

El Programa de Drogas de la Beckley Foundation (BFDPP) es un nuevo proyecto dedicado a hacer evaluaciones independientes de las políticas de drogas globales. El objetivo de este partenariado entre la Fundación Beckley y DrugScope es juntar y distribuir información y análisis que apoye ideas racionales sobre estos temas delicados de políticas a nivel internacional y que lleve a un mejor manejo del uso de estas sustancias psicoactivas.

La *Fundación Beckley* es una organización establecida para promocionar la investigación de la conciencia y la ciencia del uso de drogas. Promociona la salud pública a través de investigación científica a nivel internacional para la reflexión y para hacer posibles cambios desde una perspectiva multidisciplinaria. También lleva a cabo la distribución de información a académicos, profesionales sanitarios, los que hacen las políticas y el público.

DrugScope es el centro independiente más importante del Reino Unido de conocimientos sobre las drogas. Su objetivo es informar sobre el desarrollo de políticas y reducir los riesgos asociados a las drogas. Ofrece información seria sobre drogas, promociona respuestas eficaces al consumo de drogas, lleva a cabo investigación

a nivel local, nacional e internacional, asesora sobre el desarrollo de políticas, anima un debate informado y habla en nombre de sus más de 1000 organizaciones socias que trabajan en la primera línea.

El BFDPP está financiado por el Open Society Institute (OSI), el cual está comprometido a crear una alianza global para una sociedad abierta a través de cambios en las políticas gubernamentales y apoyando educación, medios de comunicación, salud pública, derechos humanos, derechos de la mujer y, también, reformas sociales, legales y económicas.

PÁGINAS WEB ÚTILES

www.internationaldrugpolicy.org
www.beckleyfoundation.org
www.drugscope.uk

El Gateway on Alcohol, Drugs and Addictions de Europa, que tiene links a webs relevantes en Europa se puede encontrar en www.elisad.uni-bremen.de

El Centro Europeo de Monitorización de Drogas y Adicción a las Drogas www.emcdda.eu.int

La web del Forward Thinking on Drugs www.forward-thinking-on-drugs.org

La Organización de los Estados Americanos www.oas.org

La Oficina de las Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen www.unodc.org

NOTAS

1. Comprometiéndose al lema "¡Un mundo libre de drogas es posible!", el UNGASS estableció tres dianas para el 2008 que fueron aceptadas por 150 países: i) "eliminar o reducir significativamente el cultivo de las plantas de coca, las plantas de cannabis y las amapolas de opio", ii) "eliminar o reducir significativamente la fabricación, venta y tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas incluido las drogas sintéticas y la desviación del material precursor; y iii) "obtener resultados significativos y que se puedan medir en el área de la demanda".

2. En su comentario a la prensa sobre la publicación del informe anual del EMCDDA del 2003 sobre la situación de las drogas en la Unión Europea y en Noruega.

3. Aunque hubo una reducción significativa en el mundo de la producción ilícita de opio y de heroína en el 2001, esto fue, sobre todo como resultado de la situación interna política en Afganistán. Esta tendencia ha cambiado con el comienzo, de nuevo, del cultivo a gran escala del opio en ese país. Es una situación parecida en el caso de las otras drogas ilícitas (ver UNODC 2003).

4. Estos números tienen en cuenta el policonsumo (con lo cual el total es más de 200 millones).

