

CALCULANDO LOS COSTOS DE LA  
GUERRA CONTRA LAS DROGAS

# EL INFORME MUNDIAL ALTERNATIVO SOBRE DROGAS



2a edición

## Resumen Ejecutivo



### Escrito y editado por

Steve Rolles, George Murkin, Martin Powell, Danny Kushlick, Nicky Saunter, Jane Slater

Coautora del capítulo 2 ‘Socavando la paz y la seguridad’: Emily Crick

### Diseño y diagramación

Jessica Irving, Nick Ellis (Halo Media), George Murkin, Amanda Harper, Tolu Alegbeleye, Ben Campbell

### Edición de la versión en español

Lisa Sánchez y Sofía Aguilar

### Colaboradores

Elliot Albers (Red Internacional de Personas que Consumen Drogas), Tom Angell (Agencias del Orden Contra la Prohibición [LEAP]), Amira Armenta (Instituto Transnacional), Tammy Ayres (Universidad de Leicester), Aram Barra (Espolea), Leo Barasi (UKDPC), Jamie Bridge (Fondo Global), Damon Barrett (Reducción de Daños Internacional [HRI]), Dave Bewley-Taylor (Consortio Internacional de Políticas sobre Drogas [IDPC]), Alex Constantinou (Fundación para Transform Drug Policy Foundation [TDPF]), Jack Cole (LEAP), Martin Drewry (Acción en Salud y Pobreza), Niamh Eastwood (Release), Chris Ford (Médicos Internacionales en Favor de Políticas Saludables sobre Drogas), Patrick Gallahue (HRI), Jorge Hernández Tinajero (Cupihd), Asra Husain (Grupo de Estudios sobre Dolor y Políticas), Martin Jelsma (Instituto Transnacional), Axel Klein (TDPF), Anita Krug (Youth RISE), Eka Lakobisvili (HRI), Rick Lines (HRI), Lisa MacKay (TDPF), Raphael Malek (TDPF), Martina Melis (IDPC), Simona Merkinaitė (Red Eurásica sobre Reducción de Daños), Marie Nougier (IDPC), Maria Phelan (HRI), Rebecca Schleifer (Human Rights Watch), Claudia Stoicescu (HRI), Shaleen Title (LEAP), Mike Trace (IDPC), Sanho Tree (Instituto para Estudios sobre Políticas), Dan Werb (Centro Internacional para la Ciencia en Políticas sobre Drogas).

### Agradecimiento por el apoyo brindado por

Fundación para Transform Drug Policy Foundation, Fundaciones Sociedad Abierta, Fundación Esmée Fairbairn, Fundación Allen Lane, Fideicomiso para Reforma Joseph Rowntree, Fideicomiso Linnet, y donantes individuales

### Derecho de autor © Calcula los Costos 2016

ISBN 978-0-9556428-9-0

Este informe es publicado bajo una licencia de Bienes Creativos Comunes de “Reconocimiento de Derecho de Autor Intelectual para Difusión No-Comercial”. Puede ser reproducido gratuitamente en parte o en su totalidad sin solicitar autorización cuando su contenido se difunda para un uso no comercial, siempre y cuando se cite a los autores y a la iniciativa Calcula los Costos, y se consigne un vínculo para acceder al sitio web de Calcula los Costos ([www.countthecosts.org](http://www.countthecosts.org)).

Consultar: [www.creativecommons.org/about/licenses/](http://www.creativecommons.org/about/licenses/)

Los puntos de vista expresados en este informe corresponden a sus autores, no necesariamente a los de otros colaboradores, a quienes suscriben la declaración de Calcula los Costos, ni a quienes apoyan financieramente al proyecto Calcula los Costos.

Para recibir mayor información, favor contactar al coordinador del proyecto Calcula los Costos, Martin Powell, a través del correo electrónico: [info@countthecosts.org](mailto:info@countthecosts.org), o al teléfono: +44 (0)117 325 0295.

La Fundación Transform Drug Policy es una organización sin fines de lucro registrada en el Reino Unido (# 1100518) y una asociación civil de responsabilidad limitada (# 4862177)

## La iniciativa Calcula los Costos: Fines y actividades

### Documenta los costos

La iniciativa Calcula los Costos se propone resaltar los impactos negativos de la guerra contra las drogas en siete áreas clave para las políticas: desarrollo y seguridad; salud pública; derechos humanos; estigma y discriminación; delincuencia; medio ambiente; y economía.

Aunque los gobiernos y las Naciones Unidas han incumplido su compromiso de evaluar de manera sistemática los costos de la guerra contra las drogas, existe un conjunto sustancial de investigaciones disponibles que demuestran la escala y el alcance de tales costos. Empleando esta información disponible, la iniciativa Calcula los Costos ha elaborado informes dedicados a cada una de las siete áreas temáticas antes mencionadas y cuyas versiones editadas están compiladas en esta publicación. De la misma manera, se ha propuesto poner a disposición del público versiones virtuales que serán actualizadas periódicamente incluyendo los resultados de las investigaciones y análisis que sigan apareciendo.

Asimismo, el sitio web [www. countthecosts.org](http://www.countthecosts.org) ha venido recopilando un archivo cada vez mayor de recursos empíricos y analíticos procedentes de todo el mundo. En él se incluyen informes, imágenes, videos y audios. El sitio web y los informes también están disponibles en español, a través de [www.countthecosts.org/es](http://www.countthecosts.org/es), y en ruso en [www.countthecosts.org/ru](http://www.countthecosts.org/ru). Igualmente, se puede acceder a las cuentas de Twitter y Facebook a través de @CounttheCosts, y visualizar una serie de cortometrajes desarrollados para apoyar la iniciativa, a través de: <http://drogriporter.hu/en/countthecosts>.

### Alcanza a una audiencia más amplia de grupos de la sociedad civil y gestores de políticas

Uno de los propósitos clave de la iniciativa es estimular un involucramiento más amplio en el debate sobre la reforma de las políticas de drogas, particularmente por parte de organizaciones y personas cuyo trabajo se ve afectado por la guerra contra las drogas pero que históricamente se han mantenido al margen del tema. Los informes y la compilación de recursos hasta ahora realizados por la iniciativa constituyen la principal herramienta para lograrlo. Un elemento adicional

de esta campaña es generar adhesiones individuales e institucionales para la declaración de Calcula los Costos, la cual constituye un llamado a las y los líderes mundiales y agencias de las Naciones Unidas para cuantificar las consecuencias negativas del enfoque actual hacia las drogas y evaluar los costos y beneficios potenciales de adoptar enfoques alternativos. Más de 100 organizaciones no gubernamentales y grupos de la sociedad civil han ofrecido ya su apoyo a esta declaración (para obtener mayores detalles, consulte [www.countthecosts.org](http://www.countthecosts.org)).

### Promover el debate sobre alternativas basadas en la mejor evidencia y análisis posibles

El llamado para que los gobiernos calculen los costos de la guerra contra las drogas y consideren el análisis y adopción de enfoques alternativos, no equivale a tomar partido por política alguna. Por el contrario, destaca la necesidad de escudriñar las políticas actuales y de explorar alternativas basadas en evidencias con el objetivo de instrumentar políticas más efectivas y menos costosas. Reconocer y evaluar de manera sistemática estos costos constituye el primer paso en el proceso de informar el vital debate sobre los futuros avances de las políticas y leyes en materia de drogas.

Los partidarios de la iniciativa Calcula los Costos ostentan un rango de opiniones a menudo divergentes en relación a enfoques alternativos. No obstante, existe entre ellos un consenso sobre los siguientes puntos::

- Los perjuicios causados por los enfoques vigentes no pueden seguir eludiendo el escrutinio de quienes son responsables por ellos;
- Una reforma es necesaria;
- Las alternativas deben ser evaluadas y debatidas, empleando la mejor evidencia y análisis posibles.

La versión completa del Reporte Mundial Alternativo sobre Drogas puede ser descargada de manera gratuita del sitio [www.countthecosts.org](http://www.countthecosts.org)

Para adquirir un ejemplar impreso por favor envíe un correo electrónico a [info@countthecosts.org](mailto:info@countthecosts.org)

## Resumen Ejecutivo

Hace 50 años, la Convención Única de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes de 1961 consolidó en el marco jurídico internacional el enfoque de fiscalización de drogas que en gran medida sigue incólume hasta el presente. La iniciativa “Calcula los Costos” fue lanzada en 2011 para señalar este aniversario, y exhortar a los gestores de políticas a reconsiderar los costos de mantener el régimen actual, comparándolo con alternativas que podrían lograr mejor resultados.

Los costos del abuso de drogas han sido bien documentados y figuran siempre en la agenda del discurso político de alto nivel. En cambio, los graves impactos negativos de la aplicación de políticas punitivas de drogas permanecen mayormente ignorados y ajenos a evaluaciones, pese al manifiesto fracaso del enfoque actual en sus propios términos, con su ambiciosa meta de crear un “mundo libre de drogas”. Este informe estima que aplicar la prohibición a nivel mundial cuesta al menos \$ 100 mil millones de dólares anuales y que, lejos de haber eliminado el consumo, suministro y producción de drogas, actualmente unas 270 millones de personas en todo el mundo consumen drogas, contribuyendo a un mercado global que mueve unos \$ 320 mil millones de dólares cada año.

El sistema actual para el control internacional de drogas, administrado y supervisado por las Naciones Unidas, se basa en la aplicación de leyes que enfrentan a efectivos policiales y militares contra productores, proveedores y consumidores en una “guerra contra las drogas” sin final. Empero, como lo demuestra este informe, dicho enfoque está socavando los “tres pilares” que apuntalan el trabajo de la propia ONU, a saber paz y seguridad, desarrollo, y derechos humanos.

La Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC) ha reconocido que las políticas actuales en materia de drogas presentan una gama de “consecuencias negativas imprevistas”, entre las que resaltan: la creación de un enorme mercado criminal; el desplazamiento de la producción y tránsito de drogas hacia nuevas zonas (el “efecto globo”); la desviación de recursos (de la salud hacia la aplicación de la ley); el desplazamiento del consumo hacia nuevas drogas; y la estigmatización y marginación de quienes consumen drogas.

Sin embargo, pese a reconocer estos problemas, ni la ONU ni sus Estados Miembros han tratado de determinar si los resultados previstos del sistema actual sobrepasan a sus consecuencias imprevistas. Estos costos no son sistemáticamente evaluados ni detallados en el “Informe Mundial de Drogas” publicado cada año por UNODC, el cual se basa principalmente en auto-declaraciones presentadas por los Estados Miembros en respuesta

“La mayoría de los estadounidenses están a favor de despenalizar la marihuana. Yo creo que tratar esto como un tema de salud pública, tal y como hicimos con el alcohol y el tabaco, es una manera mucho más inteligente de lidiar con ella.”<sup>1</sup>

Barack Obama

Presidente de los Estados Unidos  
2016

a cuestionarios preparados específicamente para el informe. Pese a recientes mejoras, este cuestionario no incluye preguntas sobre muchos impactos clave de las políticas, y las respuestas auto-declaradas por los gobiernos son incompletas y sesgadas.

El presente Informe Alternativo sobre Drogas ha sido elaborado por la iniciativa “Calcula los Costos” para describir aquellos costos relacionados a la aplicación de la ley, y para empezar a llenar el vacío dejado por las evaluaciones oficiales de los gobiernos y de las Naciones Unidas. Los acontecimientos políticos recientes indican que existe una demanda cada vez mayor de una evaluación equilibrada y exhaustiva respecto a los impactos más amplios de las actuales estrategias de control, así como de una exploración basada en evidencias sobre posibles enfoques alternativos. En particular, el debate sobre el futuro de la fiscalización internacional se ha trasladado a los ámbitos de la política y de los medios de comunicación convencionales – fenómeno que actualmente ha acumulado una masa crítica importante que acompaña el tránsito de los países hacia una nueva era, luego de la UNGASS 2016 y en preparación a la nueva estrategia mundial de drogas de 2019.

En consonancia con esta nueva era, este reporte expone las principales opciones de políticas a disposición de los gobiernos y sugiere que los países participen individual y colectivamente en el análisis de la eficacia del sistema vigente, comparándolo con alternativas que pudieran brindar mejores resultados. En última instancia, este reporte es una invitación a usar la ciencia en un ámbito donde las políticas han eludido un análisis adecuado durante demasiado tiempo. Después de todo, el mundo está cada vez más deseoso y dispuesto a calcular los costos de la guerra contra las drogas, a explorar las alternativas y a avanzar gradualmente hacia la meta común de lograr sociedades más saludables y seguras.

1. **Presidente Obama**, citado por: Wenner, J. (2016) “The Day After: Obama on his Legacy, Trump’s Win and the Path Forward” [El día después: Obama sobre su legado, la victoria de Trump y el camino hacia adelante], Rolling Stone, 29 de noviembre de 2016. <http://www.rollingstone.com/politics/features/obama-on-his-legacy-trumps-win-and-the-path-forward-w452527>.

## 1. Amenazando la salud pública, difundiendo enfermedad y muerte

Aunque la guerra contra las drogas fue promovida principalmente como una manera de salvaguardar la salud pública, en realidad ha conseguido lo opuesto. No sólo fracasó en su meta principal de reducir significativamente o eliminar el consumo de drogas, sino que ha aumentado los riesgos y ha creado nuevos daños a la salud –al mismo tiempo que ha establecido obstáculos políticos y prácticos a intervenciones efectivas que podrían reducir dichos daños. Por citar sólo algunos ejemplos, diremos que:

- Los mensajes sobre prevención y reducción de daños son socavados por la criminalización de las poblaciones objetivo, llevando a la desconfianza y la estigmatización;
- La criminalización induce a conductas de alto riesgo para el consumo de drogas, como la inyección en espacios antihigiénicos y sin supervisión;
- Las acciones de fiscalización inducen el mercado hacia drogas más potentes y rentables, y también pueden alimentar la aparición de nuevas drogas de alto riesgo (o nuevas sustancias psicoactivas – NPS), así como de elaboración casera;
- La potencia y la pureza de las drogas producidas y suministradas ilícitamente son desconocidas, lo cual aumenta el riesgo de sobredosis, envenenamiento e infección;
- Las emotivas dinámicas políticas de la guerra contra las drogas y la estigmatización de los consumidores han creado obstáculos para la provisión de servicios de reducción de daños, los cuales –pese a su demostrada eficacia en términos de costos– siguen siendo inexistentes en muchos países. Ello alimenta las muertes por sobredosis y la propagación de enfermedades como el VIH/SIDA, la hepatitis B y C y la tuberculosis ente personas que se inyectan drogas;
- La creciente población de consumidores de drogas en las prisiones ha creado una crisis de salud particularmente aguda en dichos espacios. Esto debido a que las cárceles son ambientes de alto riesgo que además están mal equipadas para lidiar con los retos de salud que enfrentan;
- Los impactos de la guerra contra las drogas sobre el desarrollo han sido mucho más negativos en tanto que la provisión de servicios de salud fueron privados de recursos que se derivaron hacia acciones contraproducentes de fiscalización;

- Las dinámicas políticas de la guerra contra las drogas han tenido un efecto paralizante sobre la provisión de opiáceos para aliviar de dolor y brindar cuidados paliativos, aun sabiendo que más de 5 mil millones de personas tienen limitado o ningún acceso a las medicinas que requieren.

No hay evidencias de que las intervenciones de aplicación de la ley sobre el suministro o el consumo de drogas hayan reducido drásticamente el uso de estas sustancias. Por el contrario, aumentan los riesgos y crean nuevos daños que, además, recaen sobre las poblaciones más vulnerables.

## 2. Socavando la paz y la seguridad

Las Naciones Unidas buscan promover en sus Estados Miembros la seguridad, implementando un régimen de fiscalización de drogas que considera el consumo de algunas de estas sustancias como una “amenaza existencial” para la sociedad. Pero dicho enfoque está creando el efecto opuesto: se socava la paz y la seguridad al crear un enorme mercado criminal que enriquece a las organizaciones criminales de manera tal que, en muchas regiones, su poder amenaza la autoridad del Estado.

- La UNODC ha identificado que la colisión de la demanda creciente con un sistema global prohibicionista para el control de drogas crea un “mercado criminal de proporciones pasmosas”, el cual socava la gobernabilidad, la estabilidad y el Estado de Derecho en todo el mundo – pero especialmente en países en vías de desarrollo y de ingresos medios, que son los centros de producción de drogas o que se ubican a lo largo de rutas de tráfico;
- Para asegurar y expandir a sus intereses comerciales, las organizaciones criminales invierten en la intimidación y corrupción de la policía y autoridades públicas, carcomiendo las instituciones civiles y fomentando una cultura de impunidad;
- En ausencia de una regulación formal, la violencia se convierte en la herramienta regulatoria por default en el mercado ilícito de drogas, y ésta es endémica en las regiones clave para la producción y tránsito de drogas. En lugar de reducir la violencia, la aplicación de la ley del lado de la oferta a menudo la incrementa, al desestabilizar internamente las organizaciones criminales o los mercados establecidos;
- Las ganancias que proceden de las drogas ilícitas financian el creciente acopio de armas por parte de organizaciones criminales, cuyo poderío bélico en muchos casos supera al de las fuerzas del orden. El dinero procedente de las drogas también puede alimentar el conflicto al brindar fondos a grupos

paramilitares y terroristas. Las propias fuerzas del orden estatal se han vuelto cada vez más violentas y militarizadas, como producto de la evolución de la carrera armamentista con las organizaciones criminales;

- La expansión de presupuestos para las fuerzas del orden nacionales, y la asistencia para militarizar la respuesta a las drogas, conllevan graves costos de oportunidad, privando de recursos a programas de salud y desarrollo social;
- El desplazamiento (antes que la erradicación) de la producción y tráfico de drogas como producto de las acciones de fiscalización, sólo han servido para exacerbar y difundir más ampliamente los impactos negativos del problema en el ámbito de la seguridad.

Paradójicamente, las Naciones Unidas –organización establecida para proteger a sus Estados Miembros contra las amenazas a la seguridad producidas por las guerras– están actualmente comandando una guerra contra las drogas, que reduce las posibilidades de paz y seguridad en todo el mundo.

### 3. Minando el desarrollo

Los criminales que producen y trafican drogas naturalmente tratan de operar en regiones marginales y subdesarrolladas, donde se pueda explotar a poblaciones vulnerables y neutralizar a autoridades débiles. La corrupción, violencia, conflicto e inestabilidad que ocurren en estos contextos socavan el desarrollo social y económico, resultando en que estas regiones queden atrapadas en una espiral de subdesarrollo.

- Los mercados de drogas ilícitas se caracterizan por la violencia entre las organizaciones criminales y la policía o militares, o entre organizaciones criminales rivales – problemas que únicamente empeoran con la intensificación de las acciones de fiscalización. Las ganancias procedentes de la industria de la droga también ofrecen una fácil fuente de ingresos para diversos grupos insurgentes, paramilitares y terroristas;
- Organizaciones criminales que buscan proteger y expandir sus actividades invierten muchos recursos en corromper –y debilitar más aun– todos los niveles del gobierno, la policía y el sistema judicial;
- Se desalienta la inversión en las regiones afectadas, donde los limitados presupuestos de asistencia se dirigen hacia acciones para fiscalizar las drogas, en detrimento de la salud pública y el desarrollo;

- El subdesarrollo resultante contribuye a la propagación del VIH y a mayores costos de salud;
- Ecosistemas frágiles son destruidos por los productores para cultivar insumos con los cuales elaborar drogas, y también por la erradicación de cultivos por parte de las fuerzas del orden;
- La comisión de violaciones a los derechos humanos en nombre del control de drogas se convierte en algo habitual.

Aunque existen ciertos beneficios marginales del tráfico ilícito de drogas en las regiones productoras y de tránsito, éstos son superados con creces por los costos negativos en términos de desarrollo. Los impactos que la guerra global contra las drogas representan para el desarrollo han sido omitidos durante mucho tiempo, situación que apenas empieza a cambiar en la medida en que gobiernos, agencias de las Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil que trabajan en temas de desarrollo toman conciencia de la creciente crisis.

### 4. Socavando los derechos humanos

Los derechos humanos son mencionados una sola vez en las tres convenciones de las Naciones Unidas sobre drogas, lo cual refleja su histórica marginación en las dinámicas políticas y en la aplicación de la legislación sobre drogas. La guerra contra las drogas afecta seriamente los derechos humanos en todas las regiones del planeta, erosionando las libertades civiles y las garantías mínimas necesarias para llevar a cabo procesos judiciales justos, satanizando a personas y comunidades, e imponiendo castigos abusivos e inhumanos.

- Aunque no existe un derecho específico a consumir drogas, la criminalización de conductas de personas adultas con capacidad de discernimiento, en las cuales incurren miles de millones de personas, afecta una serie de derechos humanos, incluyendo el derecho a la salud, la privacidad, y la libertad de creencias y prácticas religiosas;
- Las sanciones para el consumo/posesión de drogas resultan inefectivas y en muchos casos excesivamente desproporcionadas; en muchos países, conllevan el encarcelamiento;
- Se produce una erosión del debido proceso para quienes entran en contacto con el sistema de justicia penal por infringir las leyes de drogas. Para ellos, se reservan sistemas paralelos de justicia así como prácticas violatorias de sus DDHH como la presunción de culpabilidad y la detención preventiva;

- Diversas formas de tortura, trato inhumano o degradante son comúnmente aplicadas a quienes cometen delitos relacionados con drogas. Estas prácticas incluyen: golpizas, amenazas de muerte para extraer información, extorsión para obtener dinero o confesiones, castigo físico y otros abusos disfrazados de “tratamiento” – incluyendo la negación del acceso a atención médica y alimentación, abuso sexual, aislamiento y trabajos forzosos;
- La pena de muerte por delitos relacionados con drogas es ilegal según la legislación internacional; sin embargo, sigue vigente en 32 jurisdicciones donde se ejecutan más de 1,000 personas cada año. También sigue siendo frecuente la ejecución extrajudicial contra traficantes de drogas;
- La aplicación de legislación punitiva sobre drogas ha llevado a un aumento dramático de la población carcelaria, con crecientes números de personas que son retenidas también en centros de detención con la consigna de recibir “tratamiento”;
- Con frecuencia se niega el derecho a la salud –en términos de acceso a atención de salud y servicios para la reducción de daños– a quienes consumen drogas, particularmente en entornos carcelarios;
- Las acciones para defender los derechos de menores a través de la aplicación de la ley sobre drogas, aunque bien intencionados, han tenido el efecto opuesto, poniéndoles en riesgo en muchos aspectos; y
- Los derechos culturales e indígenas han sido socavados mediante la criminalización de prácticas tradicionales –como el masticado de la hoja de coca–, mediante leyes formuladas sin la participación de las poblaciones afectadas.

En términos de derechos humanos, la principal reivindicación de 50 años de aplicación del control internacional de drogas consiste en afirmar que aunque no ha impedido el aumento generalizado del consumo, sí ha mantenido los niveles de uso por debajo de lo que éstos hubieran sido sin ella, contribuyendo de esta manera al derecho a la salud. Sin embargo, este argumento no es sostenible debido a la abrumadora evidencia sobre los significativos daños a la salud creados y exacerbados por la guerra contra las drogas, incluso antes de considerar los abusos contra los derechos humanos.

## 5. Creando la delincuencia, enriqueciendo a los criminales

Restringir la oferta de drogas proscritas en un contexto de

demanda elevada y creciente, infla los precios y ofrece una oportunidad lucrativa para empresarios criminales. La guerra contra las drogas ha creado una industria ilegal que factura anualmente más de US\$ 320 mil millones. El nivel de criminalidad asociado con el mercado ilegal presenta un evidente contraste con la industria legal de muchas de estas mismas sustancias para fines médicos.

- Una proporción significativa de la delincuencia callejera está relacionada con el mercado ilegal de las drogas: bandas rivales luchan para controlar el mercado y consumidores dependientes cometen robos para solventar su adicción;
- Se criminaliza a millones de personas que, fuera de esta preferencia en cuanto a su estilo de vida, son adultos respetuosos de la ley;
- El enfoque basado en el sistema de justicia penal ha causado una explosión de la población encarcelada por delitos relacionados con drogas;
- Las drogas constituyen actualmente la principal mercancía ilícita en todo el mundo, enriqueciendo a grupos del crimen organizado, y alimentando el lavado de dinero y la corrupción;
- La violencia es inherente al mercado ilícito de drogas. Además de los conflictos con las fuerzas del orden, la violencia es un mecanismo para ejecutar el pago de deudas y para proteger o expandir sus empresas delictivas;
- La evidencia sugiere que una aplicación más vigorosa de la ley exacerba la violencia. Las ganancias producto del comercio de drogas alimenta el conflicto al ayudar a armar a grupos insurgentes, paramilitares y terroristas;
- La guerra contra las drogas ha brindado una cortina de humo que esconde diversas formas de acciones ilegales del gobierno, incluyendo la tortura, la aplicación de la pena capital y el castigo físico contra quienes cometen delitos relacionados con drogas;
- El costo de una aplicación proactiva de la ley es diminuto en comparación con los costos de lidiar con la delincuencia que tal aplicación genera.

Hay escasas evidencias sobre un efecto disuasivo de la aplicación de la ley sobre los consumidores de drogas o de la existencia de impactos significativos sobre la reducción de la disponibilidad de dichas sustancias a largo plazo –pues lo más que se consigue es el desplazamiento del problema a otras regiones. Justificar la guerra contra las drogas en función de la delincuencia a ellas relacionada resulta inviable dado el papel clave que cumple la aplicación de la ley en alimentar el mercado ilegal en primer lugar. Separar

los costos sociales y de salud creados por el abuso de drogas de aquellos relacionados a la criminalidad creada por las políticas sobre drogas, constituye un primer paso vital para mejorar la seguridad pública.

## 6. Despilfarrando millones, afectando la economía

El constante aumento de los presupuestos dedicados al control de drogas tiene por consecuencia la temporal restricción de la oferta de drogas mientras la demanda sigue incrementándose. El resultado: precios distorsionados y la creación de una oportunidad de lucro que ha alimentado el surgimiento de un vasto mercado ilegal controlado por empresarios criminales. Ello produce una amplia gama de impactos negativos tanto sobre las economías locales como global.

- Es difícil calcular el gasto global de la aplicación de la ley sobre drogas (debido a información insuficiente, criterios de inclusión, etc.) pero probablemente sea superior a US\$ 100 mil millones al año;
- En términos de alcanzar las metas declaradas, este gasto ha sido una pésima inversión, pues produce el desplazamiento, antes que la erradicación, de las actividades ilegales, además de la disminución del precio de las drogas y una mayor disponibilidad de estas sustancias;
- El gasto para la aplicación de la ley incurre en costos de oportunidad en otras áreas del gasto público, incluyendo cambio de prioridades para el patrullaje policial, las intervenciones en salud y otros programas sociales;
- Se calcula que el volumen del mercado ilegal de drogas llega a US\$ 320 mil millones anuales;
- Las ganancias obtenidas de esta actividad socavan la economía legítima mediante la corrupción, el lavado de dinero y el avivamiento de conflictos regionales – problemas más evidentes en regiones vulnerables donde se concentra la actividad de las drogas ilícitas;
- El mercado ilícito de drogas crea un entorno hostil para intereses comerciales legítimos, disuadiendo la inversión y el turismo; creando volatilidad y competencia desigual en el sector comercial (asociadas al lavado de dinero), así como distorsiones macroeconómicas más amplias y desestabilizadoras;
- Existen ciertos beneficios económicos localizados como producto del mercado ilícito de las drogas, aunque las ganancias se acumulan mayormente en los países consumidores y en quienes encabezan

las organizaciones criminales. Los principales beneficiarios de la guerra contra las drogas son los presupuestos del ejército, la policía y las cárceles; y los intereses relacionados con tecnología e infraestructura de estos sectores.

## 7. Promoviendo el estigma y la discriminación

La criminalización sigue siendo una herramienta fundamental en la guerra contra las drogas. Pero el uso del sistema de justicia penal para lidiar con un problema de salud pública no sólo ha demostrado ser ineficaz sino que también es socialmente corrosivo, pues promueve la estigmatización y discriminación mayoritariamente de sectores ya marginados o vulnerables.

- La criminalización de quienes consumen drogas alimenta diversas formas de discriminación, la cual se agrava por la retórica populista de la guerra contra las drogas, así como por los estereotipos y desinformación de los medios de comunicación;
- La criminalización limita las oportunidades de empleo y reduce el acceso a la seguridad social y la atención de salud, limitando las opciones vitales, y comprometiendo la salud y el bienestar de poblaciones vulnerables;
- En casos extremos, el estigma relacionado con los delitos de drogas puede deshumanizar a sus víctimas y servir como justificación para perpetrar graves abusos, incluyendo la tortura;
- Con frecuencia, la aplicación de la ley sobre drogas se ha convertido en un mero vehículo para la discriminación o prejuicios raciales institucionalizados, donde ciertas minorías están desproporcionadamente representadas entre las personas arrestadas y en la población encarcelada;
- Las mujeres vulnerables involucradas en el tráfico ilegal son sometidas a sentencias desproporcionadamente severas y aquellas que consumen drogas son frecuentemente víctimas de abusos pues se les niega acceso a atención médica y se les priva arbitrariamente de sus derechos parentales;
- Una carga desproporcionada de los costos de la guerra contra las drogas recae sobre los menores y los jóvenes. Como consumidores, se les expone a riesgos adicionales y se les niega acceso a atención médica; como participantes o testigos de los mercados ilícitos, son sometidos a una violencia desmedida y al abuso por parte de grupos criminales y autoridades;

- La legislación internacional efectivamente ha criminalizado culturas enteras con antecedentes históricos de cultivo y consumo de ciertos productos utilizados para elaborar drogas.

La pobreza y el aislamiento social aumentan el potencial impacto negativo del consumo de drogas y las probabilidades tanto de entrar en contacto con las autoridades como de verse involucrado en el comercio ilícito. Algunos afirman que la criminalización y estigmatización de los consumidores de drogas envían un mensaje efectivo de desaprobación social; sin embargo, no hay evidencias de que ello tenga algún efecto disuasivo significativo, y no debe emplearse la ley penal como instrumento de educación pública.

## 8. Dañando –en lugar de proteger– a niños y jóvenes

Durante mucho tiempo, la protección de los menores ha sido empleada para justificar las respuestas punitivas. Pero éstas no sólo han fracasado en su meta principal de reducir significativamente o erradicar la disponibilidad y el consumo de drogas, sino que también han incrementado los riesgos que enfrentan menores y jóvenes consumidores y han creado un nuevo conjunto de daños que afectan desproporcionalmente a los más vulnerables entre ellos.

- No hay evidencia de que los enfoques cada vez más punitivos sean más efectivos para disuadir el consumo –pero sí de que éstos pueden incrementar conductas riesgosas, inducir los mercados hacia productos más riesgosos de pureza y potencia desconocidas y crear obstáculos para acceder a servicios para reducción de daños y tratamiento;
- Hay evidencias de que programas veraces y específicos de educación y prevención pueden ser efectivos para reducir ciertos daños de salud, pero incluso las mejores intervenciones serán socavadas por el estigma y la alienación fomentados por el castigo y la criminalización;
- Los menores y jóvenes que consumen drogas, o que son detenidos o considerados sospechosos de cometer delitos relacionados con drogas, son más propensos que otros grupos a entrar en conflicto con la ley. Una vez que son arrestados, con frecuencia son sometidos a encarcelamiento y a formas graves de castigos crueles e inusuales – incluyendo la tortura, el abuso sexual y la negación de servicios de salud;
- Las políticas punitivas “de tolerancia cero” en escuelas y universidades –especialmente las pruebas antidoping, el uso de perros olfateadores y castigos desmedidos como la expulsión– no sólo son inefectivas, sino que pueden reducir aún más las

oportunidades de personas jóvenes ya marginadas y vulnerables;

- Los castigos graves y desproporcionados, la criminalización y el encarcelamiento de adultos por delitos relacionados con drogas (especialmente de mujeres), o la muerte y enfermedad debidos a daños evitables, pueden tener desastrosas consecuencias para sus hijos –arrastrándoles en muchos casos a sistemas institucionalizados de beneficencia a menudo abusivos;
- Los menores y jóvenes son invariablemente los primeros en sufrir la violencia y explotación de la guerra contra las drogas –ya sea por verse arrastrados a actividades del crimen organizado (a veces sometidos ellos mismos al tráfico o la esclavitud), o al verse atrapados en el fuego cruzado entre grupos rivales o en el enfrentamiento con las autoridades.

Para que la rimbombante retórica de protección al menor sea más que palabras huecas, es imperativo que se evalúen de manera significativa las consecuencias de la aplicación de la ley de drogas sobre menores y jóvenes y que los resultados sean incorporados en el desarrollo de políticas futuras.

## 9. Causando deforestación y contaminación

La guerra contra las drogas ha colocado un significativo énfasis en acciones de control de la oferta, incluyendo la erradicación de cultivos empleados para producir drogas. Ello no sólo ha resultado fútil para reducir la producción total de drogas – que siempre ha superado el ritmo de la creciente demanda — sino que también ha tenido desastrosas consecuencias para el medio ambiente.

- La fumigación aérea de cultivos utilizados para elaborar drogas es aplicada en Sudamérica y sólo ha sido suspendida recientemente en Colombia, el segundo país con mayor biodiversidad en el mundo, después que la OMS identificó que las sustancias químicas empleadas en la fumigación eran cancerígenas. Los productos químicos empleados acaban con la vida vegetal de manera indiscriminada, destruyen el hábitat de animales exóticos o en peligro de extinción y contaminan las vías acuáticas;
- El procesamiento no regulado de los cultivos de drogas lleva a la eliminación insegura de desechos, contaminando los suelos, aguas subterráneas y vías acuáticas;
- La erradicación de los cultivos empleados para producir drogas no elimina la producción de estas

sustancias. Mientras exista una oportunidad de lucro, la producción simplemente se trasladará a otros lugares (el llamado “efecto globo”), lo cual exacerba la deforestación y el daño ambiental, a menudo en zonas protegidas.

Aunque no llega a tener un impacto significativo sobre la producción de drogas, la guerra contra ellas ha generado una serie de costos ambientales. Por ello, es sumamente urgente calcularlos y desarrollar evaluaciones de impacto ambiental en todos los programas de aplicación de la ley sobre drogas.

## 10. Opciones y alternativas

El creciente consenso sobre la necesidad de reformar el actual sistema internacional para el control de drogas está alimentando un debate sobre enfoques alternativos. Determinar qué enfoques serán más efectivos para alcanzar los objetivos de las políticas sobre drogas y reducir los costos detallados en este informe requiere un compromiso político hacia la investigación y la experimentación – éstas actualmente se encuentran, en gran medida, reprimidas por la legislación internacional sobre drogas. Los enfoques alternativos clave incluyen:

- Librar la guerra contra las drogas con mayor ferocidad – incrementando el nivel de recursos para la aplicación de la ley e imponiendo castigos más severos, orientados a reducir o eliminar el consumo de drogas.
- Reformas graduales a la aplicación de la ley, e intervenciones de salud pública y tratamiento (dentro del marco prohibicionista existente) para mejorar los resultados de las políticas. Una adecuada inversión en prevención, tratamiento y reducción de daños basados en evidencias, debería ser un pilar fundamental de las políticas sobre drogas en cualquier marco legal. Sin embargo, los enfoques actuales de la aplicación de la ley podrían socavar, en lugar de respaldar, intervenciones efectivas de salud. Las reformas a las prácticas de aplicación de la ley también pueden concentrarse en los elementos más dañinos del mercado criminal para reducir los costos clave de la delincuencia, como la violencia, en relación con su nivel actual.
- Una reorientación hacia un enfoque de salud y la descriminalización de la tenencia personal y el consumo (únicamente sanciones administrativas o civiles). La evidencia sugiere que de implementarse sabiamente, como parte de una reorientación más amplia hacia la salud, la descriminalización puede producir un ahorro de recursos en términos de

justicia penal, y llevar a resultados positivos en una amplia gama de indicadores de salud, sin por ello incrementar el consumo de drogas.

- La regulación legal de los mercados de drogas tiene el potencial de reducir dramáticamente los costos asociados con el mercado ilegal descritos en este informe, pero ello requiere negociar el obstáculo que presentan las inflexibles convenciones sobre drogas de las Naciones Unidas así como manejar los riesgos de la comercialización excesiva. Aprovechando la experiencia adquirida en la regulación del alcohol, el tabaco y los medicamentos, se han propuesto modelos cada vez más sofisticados para regular los distintos componentes del mercado –como producción, vendedores, puntos de venta, mercadeo y promoción– para una variedad de productos y en diferentes entornos.

**Esta actualización del Informe Mundial Alternativo sobre Drogas incluye también una serie de nuevos estudios de caso que exploran los impactos de diferentes modelos de políticas sobre drogas. El enfoque recae en modelos de reforma – en Uruguay, Colorado, Suiza, España, los Países Bajos y Turquía, pero también incluye una reconsideración de las políticas más tradicionales y orientadas a la aplicación de la ley como es el caso de Suecia.**

- Legalización del cannabis en Uruguay: priorizando la salud pública y la seguridad sobre el lucro privado
- Descriminalización de las drogas en Portugal: poniendo las cosas en claro
- Regulación del cannabis en Colorado: las evidencias preliminares desafían las críticas
- Terapia de mantenimiento con heroína en Suiza: regulando exitosamente la oferta y el consumo de una droga inyectable de alto riesgo
- Políticas sobre cannabis en los Países Bajos: marchando hacia adelante, no hacia atrás
- La industria del opio en Turquía: haciendo un tránsito exitoso de la producción ilícita hacia un mercado legalmente regulado
- Políticas sobre drogas en Suecia: un enfoque represivo que incrementa los daños

## Conclusiones

Resulta evidente que el consenso prohibicionista global actualmente está quebrado y no tiene arreglo. Los enfoques

alternativos de las políticas sobre drogas, incluyendo la descriminalización y la regulación legal, son una realidad creciente en un sistema mundial de fiscalización de drogas que se adapta a un mundo totalmente diferente al que existía cuando se establecieron las actuales políticas sobre drogas, hace medio siglo. Es hora de que las agencias de las Naciones Unidas, respaldadas por otros organismos regionales y multilaterales, brinden un liderazgo real para dar forma a este cambio. Los grupos de la sociedad civil que actúan en campos distintos del sector de políticas sobre drogas deberían jugar asimismo un papel protagónico – un proceso que ya está ganando impulso.

Aunque recurrir a la ciencia y el detenido análisis basado en evidencias sobre este tema asegurará un debate más objetivo y equilibrado, evaluar el sistema mundial para el control de drogas es un proceso difícil y costoso. Pero el verdadero problema consiste en la voluntad política. Allí es donde los Estados Miembros deben cumplir un papel crucial: planteando la cuestión en foros multilaterales y nacionales sobre políticas, brindando recursos y trabajando conjuntamente con la sociedad civil para impulsar las reformas. También es importante que los Estados Miembros den el ejemplo mediante la evaluación y reforma de sus políticas domésticas sobre drogas.

En resumen, mientras más y más jurisdicciones y organismos de la ONU asuman un enfoque hacia las drogas basado en los tres pilares principales de este organismo (paz y seguridad, desarrollo y derechos humanos) menos posibilidad habrá de escapar a la imperiosa necesidad de calcular los costos de la guerra contra las drogas y explorar alternativas.

---

Después de 50 años, el sistema actual para el control internacional de drogas, basado en la aplicación de la ley, está siendo objeto de escrutinio sin precedentes debido a su fracaso en cumplir la promesa de lograr un “mundo libre de drogas” y a lo que la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) califica como “consecuencias negativas imprevistas” en materia de salud, delincuencia, desarrollo y derechos humanos. Resulta inaceptable que, a pesar de reconocer estos impactos negativos, ni las Naciones Unidas ni los gobiernos que integran este organismo los hayan

---

evaluado de manera significativa para determinar si dichas consecuencias imprevistas superan a las previstas. El reporte sobre estos impactos no está incluido en el reporte principal anual de la UNODC, el Informe Mundial sobre Drogas, y dicha información no forma parte del debate de alto nivel sobre políticas de drogas.

Este Informe Mundial Alternativo sobre Drogas llena dicho vacío y completa las evaluaciones de los gobiernos y de las Naciones Unidas, detallando el rango total de impactos negativos de la “guerra contra

---

las drogas” y planteando las opciones disponibles para la exploración de enfoques alternativos que pudieran rendir mejores resultados.

La iniciativa Calcula los Costos, respaldada por más de 100 ONG de todo el planeta, convoca a los gobiernos y agencias de las Naciones Unidas a calcular los costos de la guerra contra las drogas y a explorar las alternativas basadas en la mejor evidencia disponible.

[www.countthecosts.org](http://www.countthecosts.org)

# EL INFORME MUNDIAL ALTERNATIVO SOBRE DROGAS —

