



BALANCE DE UNA DÉCADA DE POLÍTICAS DE DROGAS

INFORME SOMBRA DE LA SOCIEDAD CIVIL - RESUMEN EJECUTIVO



Resumen ejecutivo

Objetivo del Informe sombra

“Balance de una década de políticas de drogas - Informe sombra de la sociedad civil” evalúa las repercusiones de las políticas de drogas aplicadas en todo el mundo durante los últimos 10 años, utilizando datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y complementándolos con estudios académicos revisados por pares e informes de literatura gris de la sociedad civil. La importancia del papel de la sociedad civil en la concepción, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas mundiales sobre drogas se reconoce en la Declaración Política y el Plan de Acción de 2009 en este ámbito, así como en el documento final del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU (UNGASS) sobre drogas de 2016. Es con este espíritu con el que el Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC) ha elaborado este Informe sombra, con miras a contribuir de manera constructiva a los debates de alto nivel sobre las políticas mundiales en materia de drogas para la próxima década.

Contexto

En 2009, la comunidad internacional aprobó una estrategia global de 10 años con la adopción de la “Declaración Política y el Plan de Acción sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas”. En el Artículo 36 de la Declaración Política, se fijó el año 2019 “como objetivo para que los Estados eliminen o reduzcan considerable y mensurablemente” el cultivo, la producción, el tráfico y el uso de sustancias sometidas a fiscalización internacional, el desvío de precursores y el blanqueo de dinero.

Dado que esta fecha límite se alcanzará muy pronto, los Estados Miembros han decidido celebrar una serie de sesiones a nivel ministerial de dos días, coincidiendo con el 62º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes (CND), con el fin de hacer balance de los avances logrados y definir la estrategia mundial sobre drogas para la próxima década. Tanto el examen de mitad de período de la Declaración Política de 2009, realizado en 2014, como la UNGASS de 2016 fueron oportunidades desaprovechadas para evaluar de forma sincera y objetiva los éxitos y fracasos de las políticas globales sobre drogas desde 2009. A solo unos meses del encuentro de alto nivel que tendrá lugar en 2019, aún no se ha llevado a cabo una revisión integral de las consecuencias de las políticas de drogas en

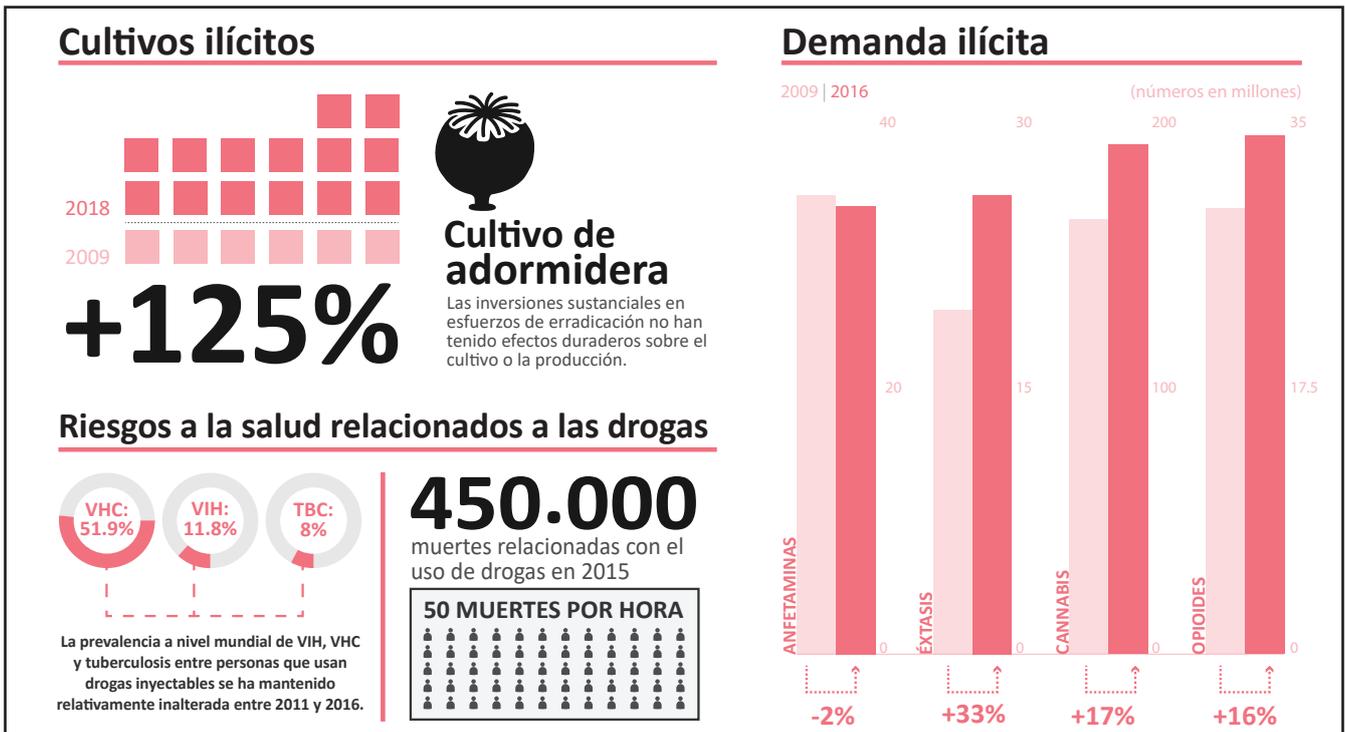
Conclusiones principales

- Los datos del Informe sombra ponen de manifiesto que los objetivos y compromisos asumidos en la Declaración Política y el Plan de Acción de 2009 no se han alcanzado y que, en muchos casos, se han traducido en políticas contraproducentes.
- El Informe sombra subraya la necesidad urgente de efectuar estudios y evaluaciones más exhaustivos y equilibrados sobre las repercusiones de las políticas de drogas en todo el mundo, teniendo en cuenta no solo datos gubernamentales, sino también investigaciones académicas y conclusiones de la sociedad civil.
- El Informe sombra apunta que los Estados Miembros deberían identificar metas y objetivos más significativos en materia de políticas de drogas, en sintonía con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el documento final de la UNGASS y los compromisos internacionales sobre derechos humanos.

todo el mundo. Este Informe sombra de la sociedad civil pretende llenar ese vacío. Para ello, en primer lugar, evalúa los avances logrados —o la falta de ellos— con respecto a los objetivos establecidos en la Declaración Política y el Plan de Acción de 2009. Y en segundo, analiza si la política mundial sobre drogas ha contribuido a alcanzar las prioridades más amplias de la ONU —protección de los derechos humanos, fomento de la paz y la seguridad, e impulso del desarrollo— o, más bien, las ha socavado.

Evaluación de los avances alcanzados con respecto a los objetivos fijados en el Artículo 36 de la Declaración Política de 2009

Objetivo 1: Eliminar o reducir considerable y mensurablemente “el cultivo ilícito de adormidera, arbusto de coca y planta de cannabis”. Según datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), entre 2009 y 2018 no se redujo la escala global de cultivo de opio, coca y cannabis. De hecho, durante este período, el cultivo aumentó un 125 % en el caso de la adormidera y un 30 % en el del arbusto de coca. En lo que respecta al cannabis, si bien no se dispone de estimaciones globales recientes, la UNODC señala que, entre 2010 y 2016, se notificó el cultivo de la planta en 145



países, sin que se insinúen indicios de reducción.

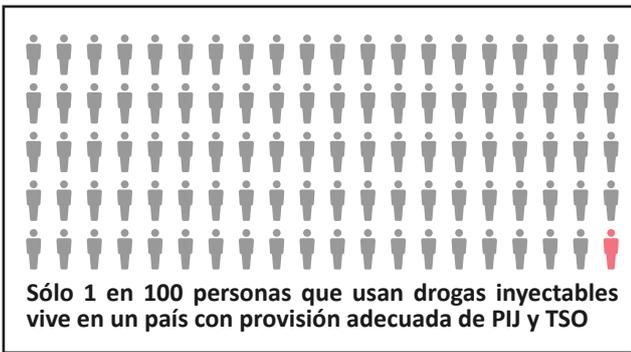
Objetivo 2: Eliminar o reducir considerable y mensurablemente “la demanda ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y los riesgos sanitarios y sociales relacionados con las drogas”. Se calcula que unos 275 millones de personas en todo el mundo de edades comprendidas entre los 15 y los 64 años consumió drogas en al menos una ocasión en 2016, una cifra que representa un aumento del 31 % con respecto a 2009. El cannabis sigue siendo la droga que más se consume, seguido de los opioides y las anfetaminas. La UNODC calcula que la prevalencia mundial del VIH entre las personas que se inyectan drogas se ha mantenido estable, en un 11,8 %, del mismo modo que la prevalencia de la hepatitis C, en un 51,9 %, y la tuberculosis, en un 8 %. Por otro lado, el número de muertes relacionadas con las drogas ha alcanzado 450.000 en 2015, con un tercero a la mitad relacionadas con sobredosis, y el resto asociado al VIH y la hepatitis C.

Objetivo 3: Eliminar o reducir considerable y mensurablemente “la producción, la fabricación, la comercialización, la distribución y el tráfico ilícitos de sustancias sicotrópicas, incluidas las drogas sintéticas”. Los datos de los que dispone la ONU muestran que la producción y el uso de metanfetaminas se mantienen en todo el mundo, así como un mercado creciente en África Septentrional y Occidental, Norteamérica, Asia Oriental y Sudoriental, y Oceanía. En paralelo, entre 2009 y 2017, aparecieron en el mercado mundial de drogas más de 800 nuevas sustancias psicoactivas, mientras que la

UNODC apunta que el uso ilícito de fármacos de venta con receta ha alcanzado niveles sin precedentes en varias regiones, en especial en Norteamérica.

Objetivo 4: Eliminar o reducir considerable y mensurablemente “la desviación y el tráfico ilícito de precursores”. A pesar de los esfuerzos realizados por los Estados Miembros para controlar y dar seguimiento a los precursores, durante los últimos cinco años, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) ha notificado un incremento del uso y el número de precursores en la producción ilícita de drogas. Además, aunque las incautaciones de precursores como el permanganato de potasio (utilizado en la fabricación de cocaína) aumentaron de 92.702 kilos en 2012 a 585.072 kilos en 2016, la producción mundial de cocaína se ha incrementado un 44 % desde 2009.

Objetivo 5: Eliminar o reducir considerable y mensurablemente “el blanqueo de dinero relacionado con las drogas ilícitas”. Si bien se han adoptado políticas y reglamentaciones nacionales, regionales y globales más estrictas para luchar contra el blanqueo de dinero, cada año se blanquea a escala mundial una cantidad que oscila entre los 800 millones y los 2 billones de dólares estadounidenses (USD), lo cual representa entre el 2 y el 5 % del PIB global. Se estima que un 25 % del total de ingresos de la delincuencia organizada transnacional procede de la venta de drogas, y que el mercado mundial de drogas alcanza un volumen que se sitúa entre los 426.000 y los 652.000 millones



de USD. De estos, más de la mitad de las ganancias brutas generadas se canalizan hacia el blanqueo de dinero, mientras que el dinero blanqueado que se confisca se sitúa por debajo del 1 %.

Evaluación de los avances alcanzados hacia el cumplimiento del Plan de Acción de 2009 con respecto a las prioridades más amplias de las Naciones Unidas

En esta sección del Informe sombra, se evalúan los avances alcanzados con miras a cumplir una serie de actuaciones de la Declaración Política y el Plan de Acción de 2009. Los avances se examinan con respecto a las prioridades más generales de la ONU: proteger los derechos humanos, fomentar la paz y la seguridad, e impulsar el desarrollo.

Protección de los derechos humanos

Durante la última década, las políticas de drogas excesivamente punitivas centradas en erradicar el mercado ilegal se han asociado con un amplio abanico de violaciones de los derechos humanos y amenazas a la salud y el orden públicos. Estos abusos han tenido consecuencias graves en las vidas de personas y comunidades marginadas de todo el mundo.

El derecho a la vida: En los últimos 10 años, al menos 3.940 personas han sido ejecutadas por un delito de drogas y 33 jurisdicciones de todo el mundo mantienen la pena de muerte por delitos relacionados con las drogas. Desde 2009, varios países —como India, Irán, Malasia, Palestina y Tailandia— han tomado medidas para que se



Crédito: Juan Fernández Ordoa, IDPC

reduzca o se elimine la imposición de la pena capital a los delitos de drogas, mientras que otros —como Bangladesh, Filipinas y Sri Lanka— se están planteando volver a instaurar esta práctica y están tramitando proyectos de ley con tal fin. La escalada reciente de políticas punitivas de drogas en Asia Meridional y Sudoriental se ha traducido en la ejecución extrajudicial de más de 27.000 personas bajo la presidencia de Rodrigo Duterte en Filipinas desde junio de 2016.

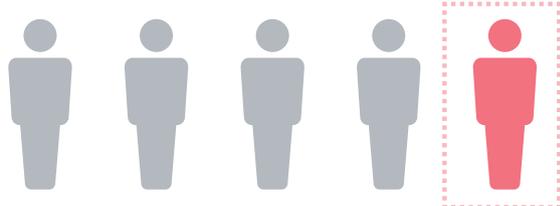
El derecho a la salud: A pesar del aumento del número de países que ofrecen diversas intervenciones de reducción de daños, solo el 1 % de las personas que se inyectan drogas en el mundo viven en países que ofrecen una cobertura adecuada de programas de agujas y jeringuillas y terapia de sustitución de opioides. El acceso a la reducción de daños se ve aún más limitado en las cárceles y en otros entornos de privación de la libertad, lo cual supone que la prevalencia del VIH, la hepatitis B y la tuberculosis entre las personas encarceladas sea entre 2 y 10 veces mayor que entre la población general. El aumento de las muertes por sobredosis —en particular en los Estados Unidos, donde, solo en 2017, murieron por sobredosis más de 71.000 personas— representa también un motivo importante de preocupación. Mientras que la respuesta del Gobierno federal en los Estados Unidos se ha centrado principalmente en la aplicación de la ley, Canadá, que también se ha visto afectado por un aumento de las muertes por sobredosis, ha adoptado una serie de medidas de salud pública, como la apertura, desde 2016, de 25 nuevas salas de con-



Crédito: Juan Fernández Ordoa, IDPC

1 de cada 5

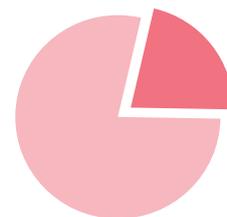
personas encarceladas, han sido privadas de libertad por delitos de drogas



En algunas regiones del mundo, más de 80% de las mujeres encarceladas han sido privadas de libertad por delitos de drogas

~21%

son condenadas por posesión de drogas para uso personal



sumo de drogas. Varios organismos de la ONU han identificado la penalización y la estigmatización de las personas que usan drogas como un grave obstáculo para que accedan a la prestación de servicios. En el ámbito nacional, 26 países han adoptado un modelo de despenalización, con el fin de facilitar el acceso a los servicios de salud y reducir el estigma y la sobrepoblación penitenciaria.

Por otro lado, el 75 % de la población mundial, concentrada en el Sur Global, carece de acceso a medicamentos esenciales para el alivio del dolor, mientras que el 92 % de la morfina es consumida por apenas el 17 % de la población del planeta. Las reformas globales siguen siendo inadecuadas para enfrentar esta situación. No obstante, países como Costa Rica, India, México, Uganda y Ucrania han emprendido recientemente varios pasos para mejorar el acceso a la morfina destinada a los cuidados paliativos y el alivio del dolor, y 48 países ya han establecido un sistema de cannabis medicinal para tratar diversas dolencias y trastornos.

Derechos de justicia penal y derecho a no ser sometido a tortura: El Informe sombra también arroja luz sobre los derechos humanos asociados con el encarcelamiento y los castigos desproporcionados. Según datos de la ONU, una de cada cinco personas encarceladas en el mundo está en prisión por un delito de drogas y, de estas, la inmensa mayoría, por posesión para uso personal. En algunas regiones, esta proporción es aún mayor en el caso de las mujeres, como sucede en varios países latinoamericanos y en Tailandia, donde más del 80 % de las 47 000 mujeres reclusas está encarcelada por

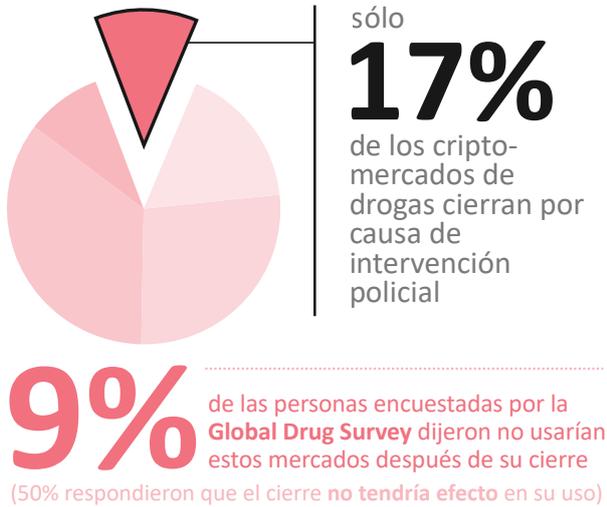
un delito de drogas. En varios países, quienes han cometido delitos de drogas siguen siendo víctima de castigos excesivos, que, en ocasiones, entrañan actos de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. Entre estos, se cuentan análisis forzados de orina, requisitos de registro obligatorios, encarcelamiento en centros de internamiento obligatorio y castigos corporales, incluido a niños. Al mismo tiempo, recientemente se ha detenido de forma arbitraria a decenas de miles de personas en Camboya y Bangladesh por su supuesta participación en actividades ilícitas relacionadas con drogas. Pese a que se han celebrado debates a escala regional e internacional sobre estas cuestiones, sobre el terreno se ha avanzado poco para poner remedio a estos abusos de los derechos humanos.

Fomento de la paz y la seguridad

Las políticas de drogas excesivamente punitivas, en lugar de reducir la escala global del mercado ilícito, en muchas ocasiones han exacerbado la violencia, la inestabilidad y la corrupción. En el caso del opio, aunque durante la última década el cultivo disminuyó en Asia Meridional y Sudoriental, aumentó de manera significativa en Afganistán, que ahora produce el 86 % del opio del mundo. Según las conclusiones de estudios académicos, las campañas de erradicación forzada habrían dado lugar a niveles crecientes de delincuencia, una insurgencia talibán persistente y a que las milicias se mantuvieran activas en la región, con consecuencias graves para los agricultores de subsistencia. Asimismo, a pesar de las campañas de erradicación forzada en Colombia, entre 2009 y 2016 el cultivo de coca aumentó un

Evaluar progreso sobre: Paz y seguridad

Cripto-mercados de drogas



Guerra contra las drogas y violencia



Iniciada en 2006,
La guerra contra las drogas en México
ha resultado en más de
150,000 muertes
32,000 personas desaparecidas

Erradicación y conflicto social



La erradicación forzosa de coca en Colombia

115% aumento de cultivos de coca (2009-2016)

Conflicto social

Desplazamiento interno forzoso

115 %. Las actividades de incautación en el país han llevado a enfrentamientos violentos entre las comunidades afectadas y la policía y el ejército, lo cual ha propiciado el desplazamiento interno de millones de personas. En México, la guerra militarizada que se declaró en 2006 contra los cárteles de drogas ha desembocado en más de 150.000 muertes asociadas con el comercio de drogas y en más de 32.000 desapariciones. En África Occidental, varios países se consideran ahora centros de narcotráfico, y la convivencia entre altos funcionarios y traficantes representa una amenaza grave a la seguridad, la gobernanza y el desarrollo.

Añadiendo un grado más de complejidad, el auge de los criptomercados de drogas ha obligado a los responsables de políticas a adaptar sus estrategias de aplicación de la ley. Sin embargo, los datos de los que se dispone apuntan a que solo el 17 % de los criptomercados de drogas se han clausurado debido a las intervenciones encaminadas a hacer cumplir la ley; el resto, han cerrado por motivo de estafa, cese voluntario o piratería informática. Otros estudios han concluido que solo una pequeña minoría de quienes adquieren drogas en los criptomercados dejó de usarlos como consecuencia de las medidas de represión, lo cual pone en tela de juicio la eficacia de las iniciativas actuales para el control de drogas. A pesar de ello, el auge en el uso de los mercados digitales de drogas ha dado lugar

• a novedades interesantes en el campo de la salud y la reducción de daños. Por ejemplo, los foros en línea dentro de los criptomercados han posibilitado las evaluaciones y los comentarios entre pares sobre la compra, los vendedores y la pureza de drogas, y los efectos de los productos comprados en internet, lo cual permite a las personas usuarias reducir los daños a la salud y facilita los debates sobre la oferta de servicios de asistencia relacionados con drogas.

Impulso del desarrollo

• El tercer gran ámbito de análisis del Informe sombra se centra en los avances alcanzados hacia el desarrollo y, en particular, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Las pruebas recopiladas para el Informe muestran que las iniciativas de fiscalización de drogas han consistido principalmente en medidas de erradicación y que se ha prestado poca atención a aspectos decisivos que enfrentan las comunidades afectadas en contextos rurales y urbanos en materia de desarrollo.

• Aunque el desarrollo alternativo ha ganado mucha visibilidad en los foros y los debates de la ONU durante la última década, estos programas se han utilizado, por lo general, para justificar campañas de erradicación de cultivos, en lugar de centrarse en crear las condiciones necesarias para mejorar los medios de subsistencia de las personas y reducir su dependencia del cultivo ilícito. El uso de pesticidas

Bolivia: control de la coca comunitario



Cultivo legal regulado
Por personas registradas, en espacios limitados de tierra.



Verificación regular
Por sindicatos locales y autoridades del Estado.



Inversión en desarrollo
Apoyo no-condicional en zonas de cultivo de coca.



Protección constitucional
La Constitución afirma el arraigo cultural de la planta.

nocivos para destruir cultivos de drogas ha afectado a la salud de las comunidades locales y perjudicado el medioambiente, al desplazar a los agricultores de subsistencia hacia zonas más remotas, como parques nacionales y territorios indígenas. En Colombia, el 32 % de la coca se cultiva en parques nacionales y reservas indígenas. Reconociendo las preocupaciones relativas a los perjuicios humanos y ambientales asociados con los pesticidas nocivos, Bolivia, Ecuador, Perú y Tailandia han prohibido el uso de estos agentes químicos.

Pese a que los programas de desarrollo alternativo han resultado ser, en su mayor parte, contraproducentes, dos ejemplos de países destacan como modelos más positivos. Desde la década de 1960, Tailandia ha adoptado una estrategia de desarrollo de largo plazo en las zonas donde se concentraba el cultivo ilícito de opio. Este planteamiento ha contribuido a reducir los niveles de pobreza mediante un mayor acceso a la educación, el empleo, los servicios de salud básica y sociales, y la infraestructura. En el otro extremo del mundo, desde 2008, Bolivia ha permitido que los agricultores cultiven una cantidad suficiente de coca con fines de subsistencia, facilitando el acceso a un mercado interno legal para los productos de coca y mejorando el acceso al agua potable, la educación y otras fuentes de ingresos. Tanto el modelo tailandés como el boliviano se basan en una sólida participación comunitaria.

Al igual que en las áreas de cultivo ilícito, ahora se reconoce que la pobreza constituye un factor importante que impulsa la participación en el tráfico ilícito de drogas y otras actividades relacionadas con la oferta. En América Latina, la inmensa mayoría

de las mujeres encarceladas por delitos de drogas han cometido un delito no violento, por primera vez, tienen una educación formal limitada y escasas oportunidades de empleo, son las únicas proveedoras de cuidados de varios niños y otras personas dependientes, y se dedican a actividades ilegales relacionadas con las drogas debido a situaciones de vulnerabilidad socioeconómica. Aunque estas cuestiones se comprenden mejor y son más visibles en los foros regionales y mundiales, pocos Estados Miembros han tomado medidas sobre el terreno. Costa Rica constituye una excepción notable. Desde 2013, el país ha adoptado una serie de reformas para reducir la alta tasa de encarcelamiento de mujeres en situación de vulnerabilidad, garantizando penas más proporcionadas para ciertos delitos de drogas, ofreciendo alternativas al encarcelamiento y prestando apoyo social y sanitario a quienes lo necesitan.

Perspectivas de futuro: formulación de nuevos parámetros para la política global en materia de drogas

La UNGASS de 2016 fue decisiva para ampliar el alcance de los debates globales en materia de políticas de drogas más allá de los tres pilares habituales —reducción de la demanda, reducción de la oferta y cooperación internacional—, y abrazar también otros ámbitos, como la salud (incluida la reducción de daños y el acceso a medicamentos fiscalizados), el desarrollo, los derechos humanos y nuevos retos. En los futuros debates globales sobre el control de drogas, se debería utilizar esta estructura de siete pilares.

El Informe sombra demuestra que el objetivo de

lograr un mundo sin drogas es poco realista e inalcanzable. La búsqueda de los objetivos del mundo sin drogas ha dado lugar a políticas y prácticas de aplicación de la ley punitivas, que han menoscabado la salud, los derechos humanos, el desarrollo y la seguridad. Más allá de 2019, urge replantear los objetivos generales de la política global de drogas, así como los indicadores y los sistemas de medición utilizados para evaluar los avances. Los nuevos objetivos, sistemas de medición e indicadores deberían estar en consonancia tanto con el documento final de la UNGASS como con los ODS, y centrarse en la necesidad inmediata de minimizar los daños a la salud relacionados con las drogas, mejorar el acceso a la atención médica, defender los derechos humanos básicos, garantizar la igualdad de género, reducir la pobreza en las zonas de cultivo y tráfico, mejorar la seguridad ciudadana y rebajar la corrupción. En la última sección del Informe sombra se propone una lista exhaustiva de indicadores.

Conclusión

Los objetivos y compromisos asumidos en la Declaración Política y el Plan de Acción de 2009 no se han alcanzado y, en muchos casos, han dado lugar a políticas contraproducentes. El Informe sombra también plantea una serie de cuestiones sobre la evaluación de las políticas globales de drogas, tanto en el pasado como en el futuro. En primer lugar, el Informe destaca la necesidad urgente de llevar a cabo investigaciones más pormenorizadas y periódicas sobre el abanico más amplio de consecuencias de las políticas de drogas a escala local, nacional, regional e internacional.

En segundo lugar, y relacionado con el punto anterior, el Informe pone en tela de juicio las fuentes de datos que se utilizan actualmente para elaborar las evaluaciones formales, que se basan, en gran medida, en los informes presentados por los Gobiernos. Para dibujar un panorama más completo y equilibrado de la situación, es imprescindible incorporar a la sociedad civil y estudios académicos. Esto resulta de especial importancia en lo que atañe a asuntos delicados relacionados con las políticas de drogas y los derechos humanos.

Y, en tercer lugar, la falta de avances alcanzados hacia el logro de los objetivos de un mundo sin drogas, acompañado de las consecuencias negativas asociadas con las medidas para cumplir dichos objetivos, supone que los Estados Miembros deben reflexionar sobre qué medir. Es evidente que dedicarse de forma exclusiva a medir la escala del mercado ilegal no basta para comprender los efectos de las políticas de drogas en los compromisos fundamentales

que asume la Carta de la ONU con respecto a la salud, los derechos humanos, el desarrollo, la paz y la seguridad. La tercera sección del Informe sombra pretende ofrecer algunas recomendaciones que esperamos que brinden un punto de partida útil para seguir debatiendo qué objetivos y sistemas de medición se podrían estudiar para la estrategia mundial de drogas a partir de 2019.

Recomendaciones

Con miras a la serie de sesiones a nivel ministerial de 2019, la red del IDPC formula las recomendaciones siguientes:

- La comunidad internacional debería estudiar la posibilidad de adoptar metas y objetivos más significativos, en sintonía con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el documento final de la UNGASS y los compromisos internacionales sobre derechos humanos, y abandonar los objetivos que persiguen eliminar el mercado ilegal de drogas.
- A partir de 2019, los Estados Miembros deberían reflexionar en profundidad sobre los efectos que tienen las políticas de drogas en los objetivos de la ONU de promover la salud, los derechos humanos, el desarrollo, la paz y la seguridad, y adoptar políticas y estrategias en materia de drogas que contribuyan activamente al cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en especial para las personas más marginadas y vulnerables.
- Los debates mundiales sobre políticas de drogas deberían reflejar las realidades de dichas políticas sobre el terreno, tanto positivas como negativas, y examinar de forma constructiva las tensiones que se derivan de los tratados de fiscalización internacional de drogas de la ONU y cualquier preocupación en el ámbito de los derechos humanos asociada con las medidas de control de drogas.
- Después de 2019, los Estados Miembros de la ONU deberían poner fin a los planteamientos punitivos frente al control de drogas y anteponer a las personas y las comunidades. Para ello, entre otras cosas, se debe promover y facilitar la participación de la sociedad civil y de las comunidades afectadas en todas las facetas de la concepción, la aplicación, la evaluación y la supervisión de las políticas de drogas.

Traducción por Beatriz Martínez