



The Global
Drug Policy
Index

Índice Global de Políticas sobre Drogas 2021

Noviembre de 2021

Prólogo

Durante décadas, evaluar cuán bien –o cuán mal– cumplen su trabajo los gobiernos respecto a las políticas sobre drogas, ha sido una tarea difícil. Ello se debe en gran medida a que las acciones para la recolección de datos tanto de los gobiernos como de la ONU han sido impulsadas por la anticuada y dañina meta de lograr una “sociedad sin drogas”. El éxito de las políticas referidas a drogas no ha sido medido en relación con resultados de salud, desarrollo y derechos humanos, sino que ha tendido a priorizar en su lugar indicadores como el número de personas arrestadas o encarceladas por delitos relacionados con drogas, la cantidad de drogas confiscadas, o el número de hectáreas erradicadas de cultivos empleados para producir drogas.

Este enfoque persistentemente erróneo de las políticas sobre drogas y, por ende, de la recolección de datos, ha impedido un análisis genuino respecto a si dichas políticas han contribuido a metas mucho más abarcales de las políticas, como por ejemplo alcanzar la igualdad de género, reducir el estigma y la discriminación, proteger los derechos de poblaciones indígenas, o aliviar la pobreza. Las comunidades marginalizadas sobre las cuales se focalizan desproporcionadamente las políticas de drogas han permanecido mayormente invisibles, mientras que en muchos países continuaban operando sin amenguar medidas punitivas para el control de drogas. El resultado neto de ello es una grave ausencia de rendición de cuentas respecto a las estrategias represivas para el control de drogas que la mayoría de los gobiernos siguen empleando.

En este contexto, tengo el enorme placer de dar la bienvenida a la primera edición del Índice Global de Políticas sobre Drogas, una nueva herramienta que ofrece el primer esfuerzo de análisis global, centrado en datos, sistemático, integral y transparente sobre políticas de drogas y su implementación. El índice ha sido desarrollado por organizaciones de la sociedad civil y comunitarias, en asociación con entidades académicas. La voz y la experiencia de la sociedad civil y de las comunidades afectadas resultan cruciales para asegurar que las políticas respondan a las necesidades y realidades de quienes se encuentran en el terreno. En el preocupante contexto actual en que se viene reduciendo el espacio para la sociedad civil, la iniciativa lanzada por este sector debe ser aplaudida.

El poder del Índice Global de Políticas sobre Drogas reside en su objetivo clave: asignar puntuación y clasificar la manera en que los países vienen desempeñándose en diferentes áreas de las políticas sobre drogas, identificadas en el informe de la ONU titulado “Lo que hemos aprendido durante los últimos diez años: Una síntesis del conocimiento adquirido y producido por el sistema de la ONU en materia de drogas”¹, y derivadas de la Posición común del sistema de la ONU en materia de drogas², que marca un hito sobre el tema.

¹ Equipo de Trabajo del sistema de coordinación de la ONU sobre la Implementación de la Posición común del sistema de la ONU en materia de drogas (marzo de 2019), *Lo que hemos aprendido durante los últimos diez años: Una síntesis del conocimiento adquirido y producido por el sistema de la ONU en materia de drogas*, https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/2019/Contributions/UN_Entities/What_we_have_learned_over_the_last_ten_years_-_14_March_2019_-_w_signature.pdf

² Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas (noviembre de 2018), *Posición común del sistema de las Naciones Unidas para apoyar la aplicación de la política internacional para el control de las drogas a través de una efectiva colaboración interinstitucional*, CEB/2018/2, <https://unsceb.org/sites/default/files/2021-01/2018%20Nov%20-%20UN%20system%20common%20position%20on%20drug%20policy.pdf>

Empleando 75 indicadores, el Índice cubre cinco dimensiones que abarcan desde el sistema penal y respuestas extremas hasta salud y reducción de daños, acceso a medicinas, y desarrollo.

Crucialmente, el Índice trata de reflejar la implementación de las políticas de drogas, en lugar de contemplar únicamente sus enunciados. A lo largo de este reporte, el lector tendrá acceso a historias de comunidades que han sido directamente afectadas por políticas sobre drogas, a menudo con consecuencias graves y duraderas en sus vidas y las de sus seres queridos. Estos contundentes testimonios aportan al Índice los matices y experiencias de la vida real de los cuales generalmente carecen las investigaciones centradas exclusivamente en datos.

La realidad que surge del Índice es aleccionadora. Como era de esperar, ningún país ha obtenido la calificación máxima. De hecho, la puntuación máxima alcanzada este año en el Índice –asignada a Noruega– sólo llegaba a 74/100. Ello obedece a que, pese a los compromisos de los países por alinear del mejor modo las políticas sobre drogas con los derechos humanos, la salud y el desarrollo, el poder destructivo de la legislación punitiva y estigmatizadora sobre drogas continúa empobreciendo a comunidades que cultivan plantas empleadas para la producción de drogas ilegales, impide que las personas que consumen drogas tengan acceso a servicios de reducción de daños que salvan vidas, e impulsa un sinnúmero de actos de brutalidad policial, privación arbitraria de la libertad, tortura y ejecuciones.

El Índice Global de Políticas sobre Drogas es, simple y llanamente, una innovación radical. Para los gestores de decisiones que desean entender las consecuencias del control sobre drogas, así como para quienes buscan pedir cuentas a los gobiernos, el Índice arroja luz sobre aspectos críticos de las políticas sobre drogas que han sido históricamente desatendidos, como la intersección de políticas sobre drogas y desarrollo, o los impactos diferenciados de la aplicación de las leyes de drogas sobre grupos étnicos, pueblos indígenas, mujeres y los miembros más pobres de la sociedad. La meta final del Índice consiste en iniciar discusiones constructivas sobre lo que debe cambiar, enfatizar la importancia de políticas sobre drogas centradas en evidencias y derechos, y guiar las prioridades y reformas para la gestión de políticas hacia el futuro.

Les recomiendo encarecidamente tomarse el tiempo para explorar las cifras e historias contenidas en el Índice. Mientras tanto, este informe les dará una instantánea de las tendencias, coincidencias y discrepancias clave en cuanto a políticas sobre drogas y su implementación en los 30 países evaluados por el Índice durante el año 2020. El informe concluye con una serie de recomendaciones para los gestores de políticas las cuales están estrechamente alienadas con la evidencia y las recomendaciones promovidas por la ONU. Entre otras cosas, el informe exhorta a los gobiernos a poner fin a la violencia, detención arbitraria, erradicación forzada, determinación de sentencias extremas y penalidades desproporcionadas, y promueve en su lugar el acceso a la salud, medicinas y servicios para la reducción de daños, así como un enfoque de desarrollo de largo plazo para comunidades marginalizadas en todo el globo.

Es mi esperanza que, en los próximos años, el Índice Global de Políticas sobre Drogas se convertirá en una herramienta clave de fiscalización y evaluación para la sociedad civil, defensores y gestores de políticas. El Índice alentará a los gobiernos en todo el mundo a reformar de manera urgente políticas obsoletas e ineficaces sobre drogas, a fin de proteger la salud y los derechos humanos de todas las personas en la sociedad.

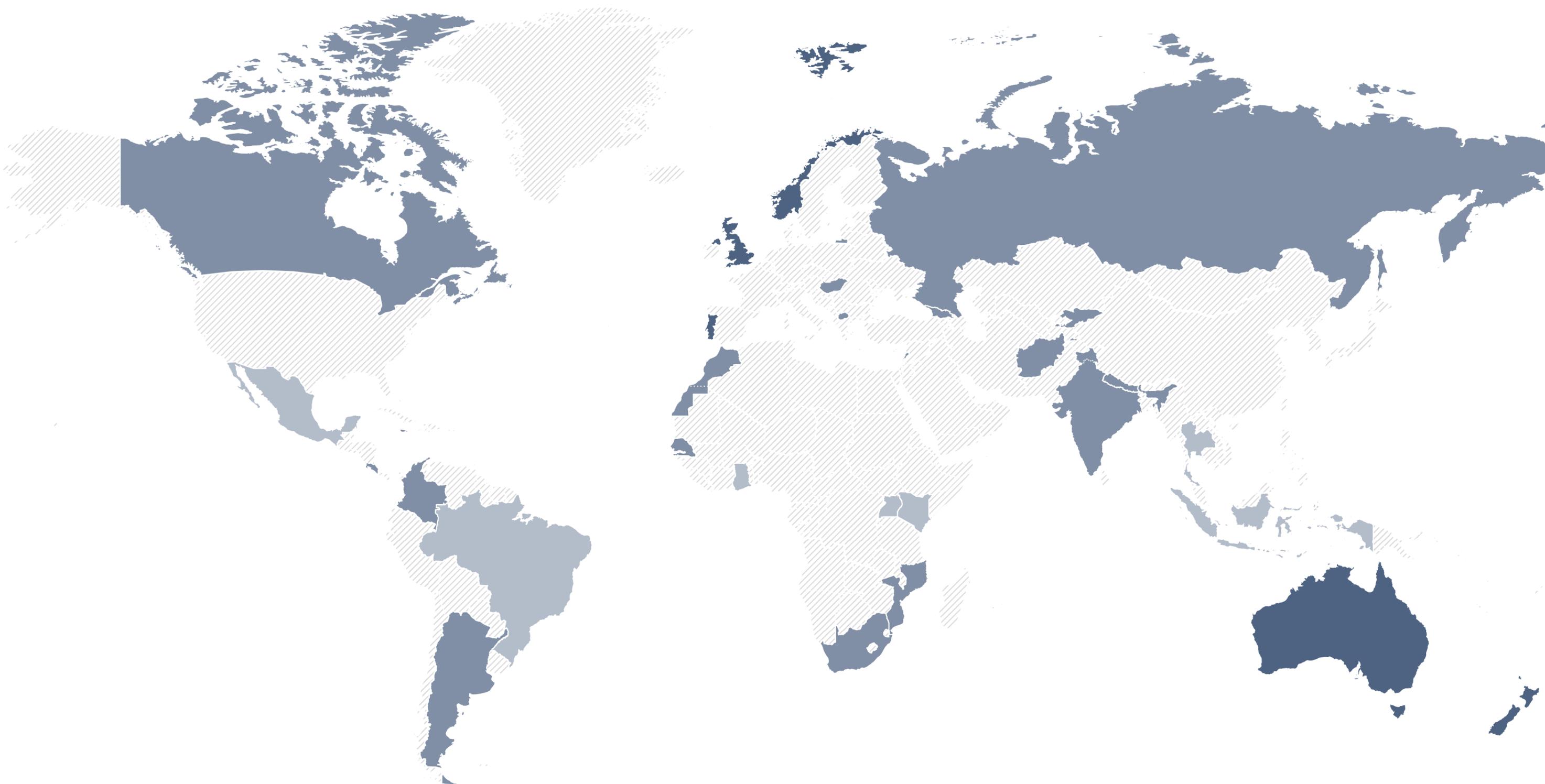


Foto: Comisión Global de Políticas sobre Drogas

Helen Clark
Presidenta de la Comisión Global de Políticas sobre Drogas

Resumen ejecutivo

Puntajes generales



Clasificación

#	PAÍS	PUNTAJE GENERAL	AUSENCIA DE RESPUESTAS EXTREMAS	PROPORCIONALIDAD Y JUSTICIA PENAL	REDUCCIÓN DE DAÑOS	ACCESO A MEDICAMENTOS	DESAROLLO
#1	Noruega	74	91	49	74	81	N/A
#2	Nueva Zelanda	71	88	58	58	78	N/A
#3	Portugal	70	86	64	61	68	N/A
#4	Reino Unido	69	92	50	64	69	N/A
#5	Australia	65	85	54	60	60	N/A
#6	Canadá	56	78	34	54	56	N/A
#7	Georgia	55	89	25	51	55	N/A
#7	Macedonia del Norte	55	74	38	46	61	N/A
#9	Costa Rica	54	82	51	24	59	N/A
#10	Senegal	53	91	31	45	43	N/A
#11	Marruecos	51	91	31	43	36	N/A
#12	Kirguistán	50	82	37	42	39	N/A
#12	Hungría	50	79	41	29	48	N/A
#14	Afganistán	49	62	32	50	55	47
#15	Jamaica	48	76	65	19	35	39
#15	Líbano	48	58	37	50	45	N/A
#17	Sudáfrica	47	80	39	37	29	N/A
#18	India	46	63	38	49	33	N/A
#19	Argentina	44	76	24	26	48	N/A
#20	Rusia	41	67	34	33	28	N/A
#21	Colombia	40	62	36	36	43	23
#21	Mozambique	40	86	23	21	29	N/A
#21	Nepal	40	68	30	36	25	N/A
#24	Ghana	36	71	28	12	32	N/A
#24	Tailandia	36	38	28	31	34	48
#26	México	35	47	32	36	26	N/A
#27	Kenia	34	54	13	46	23	N/A
#28	Indonesia	29	35	27	23	31	N/A
#29	Uganda	28	59	17	13	21	N/A
#30	Brasil	26	45	20	9	31	N/A

¿Qué es el Índice Global de Políticas sobre Drogas?

El Índice Global de Políticas sobre Drogas es una herramienta singular que documenta, mide y compara las políticas referidas a drogas a nivel nacional, y asigna a cada país una puntuación y clasificación que muestra qué proporción de sus políticas sobre drogas y de la implementación de éstas se alinea con los principios de la ONU en materia de derechos humanos, salud y desarrollo. En tal sentido, el Índice brinda un mecanismo esencial de fiscalización y evaluación en el campo de las políticas sobre drogas. Se compone de 75 indicadores que abarcan 5 amplias dimensiones de las políticas sobre drogas.

Hallazgos clave del Índice Global de Políticas sobre Drogas

1. La preponderancia de las políticas sobre drogas basadas en la represión y el castigo a nivel global ha dado como resultado bajas calificaciones en general, con una línea media de calificación de apenas 48/100, y la asignación de sólo 74/100 para la puntuación más alta (Noruega).
2. Los estándares y expectativas de expertos de la sociedad civil sobre implementación de políticas referidas a drogas varían de país en país.
3. La desigualdad se encuentra profundamente arraigada en las políticas globales sobre drogas: la puntuación de los 5 países con calificación más alta equivale al triple de los 5 países con calificación más baja. Ello se debe en parte al legado colonial del enfoque de la "guerra contra las drogas".
4. Las políticas sobre drogas son inherentemente complejas: el desempeño de un país en el Índice sólo puede entenderse cabalmente contemplándolo a través de sus dimensiones y dentro de cada una de ellas.
5. Las políticas sobre drogas afectan desproporcionadamente a las personas marginalizadas en base a su género, etnicidad, orientación sexual y estatus socio-económico.
6. Existe amplias disparidades entre las políticas de Estado y cómo éstas son implementadas en el terreno.
7. Con escasas excepciones, la sociedad civil y las comunidades afectadas siguen severamente limitadas para tener una participación significativa en los procesos de establecimiento de políticas referidas a drogas.

Ausencia de sentencias y respuestas extremas

El uso de formas extremas de poder estatal que violan los derechos de las personas constituye una parte integral de la respuesta hacia las drogas por parte de muchos Estados. Ello incluye la imposición de la pena de muerte para delitos relacionados con drogas (reportada en 3 países: India, Indonesia y Tailandia), asesinatos extrajudiciales (percibidos como “frecuentes” en 6 países, como “difundidos” en México, y como “endémicos” en Brasil), y la aplicación militarizada de las leyes sobre drogas (reportada como “prevalente” en al menos 14 países). En casi la mitad de los países cubiertos en el Índice, las leyes y políticas referidas a drogas permiten sentencias de cadena perpetua para delitos relacionados con drogas, mientras que el confinamiento involuntario de personas que consumen drogas como una forma de “tratamiento” es un fenómeno difundido (reportado en grados diversos en 25 de los 30 países analizados aquí).

Proporcionalidad de la respuesta del sistema penal

El Índice enfatiza los difundidos abusos a los derechos humanos dentro del sistema penal cometidos en nombre del control de las drogas, incluyendo actos de violencia y tortura por parte de la policía (considerados como ocurrencias inusuales sólo en 6 de los 30 países), y casos de arrestos y detenciones arbitrarios (considerados como inusuales en apenas 3 países). Se reporta que el derecho a un juicio justo se encuentra severamente restringido en 13 países. Se percibía que la respuesta del sistema penal hacia las drogas impactaba desproporcionadamente sobre grupos étnicos y de género específicos en varios países, y que afectaba particularmente a sectores de bajos ingresos en los 30 países. Finalmente, pese a los esfuerzos realizados en 8 países para descriminalizar el consumo y posesión de drogas, y en 29 países para ofrecer alternativas al encarcelamiento y castigos, el sistema penal

estaba focalizado mayormente en personas involucradas en delitos no violentos relacionados con drogas. Paralelamente, aunque en ninguno de los 30 países era obligatoria la detención preventiva, 24 de ellos aplicaban penalidades mínimas obligatorias para delitos relacionados con drogas, y la mayoría de éstas podían imponerse a infractores primerizos.

Salud y reducción de daños

En una nota positiva, los documentos sobre políticas y estrategia de la mayoría de los países respaldan explícitamente la reducción de daños. Su implementación, sin embargo, es motivo de preocupación. El financiamiento para servicios de reducción de daños es considerado adecuado en apenas 5 de los 30 países incluidos en el Índice; de otro lado, el alarmante para los próximos 3 a 5 años que se proyecte una reducción de los niveles actuales de financiamiento en 15 países. El Índice revela asimismo una pasmosa falta de disponibilidad y cobertura de las intervenciones para reducción de daños, y se reporta únicamente un acceso amplio a programas de agujas y jeringas (PAJ) en 5 países cubiertos por el Índice, terapias con agonistas opiáceos en 4 países, distribución de naloxona a cargo de promotores en 3 de ellos, mientras que en ninguno se reporta una cobertura amplia de servicios para verificación de drogas. El acceso a servicios para reducción de daños es considerado particularmente limitado en una abrumadora mayoría de los países para personas discriminadas en base a su etnicidad, identidad de género y orientación sexual.

Acceso a medicamentos bajo fiscalización

Aunque todos los países a excepción de 2 (Kenia y Marruecos) reconocen explícitamente dentro de su legislación nacional o documentos de políticas la obligación de garantizar el acceso a medicinas controladas, para dos terceras partes de los países analizados en el Índice sigue siendo muy deficiente el cumplimiento de los Estados en asegurar tal

disponibilidad real en el terreno. La disponibilidad y el acceso a estas medicinas para quienes las requieren siguen concentrados particularmente en países del hemisferio norte. El Índice también resalta las diferencias en el acceso al interior de cada país, donde la ubicación geográfica y el estatus socio-económico –y, en menor medida, el género y la etnicidad– juegan un papel principal en el acceso de las personas a medicinas controladas.

Desarrollo

Cuatro de los 30 países fueron evaluados bajo esta dimensión –Afganistán, Colombia, Jamaica y Tailandia–, y en todos los casos se encontraron resultados relativamente deficientes. Los datos objetivos muestran que el desarrollo alternativo sigue estando arraigado en un enfoque de seguridad y de erradicación de cultivos. Ello, a pesar de los esfuerzos realizados por algunos países para integrar sus programas de desarrollo alternativo en una estrategia más amplia de desarrollo, o para tomar en cuenta consideraciones como la protección ambiental. Asegurar una adecuada secuenciación al interior de los programas de desarrollo alternativo sigue siendo un empeño difícil de alcanzar en muchos países, con excepción de Afganistán donde se reportó que este factor está siendo tomado en consideración más seriamente. Igualmente, sigue siendo decepcionante el nivel de involucramiento de las comunidades afectadas en programas de desarrollo alternativo, excepto en Tailandia donde se están realizando esfuerzos en este sentido. En general, se reportó que los beneficios de las políticas y programas de desarrollo alternativo para las mujeres, jóvenes y sectores de bajos ingresos eran limitados en Colombia, Jamaica y Tailandia, y moderados en Afganistán