

La policía y la reducción de daños

¿Cómo pueden contribuir las agencias de orden público a la seguridad, salud y confianza públicas?



Reconocimientos

Este documento fue escrito por Marc Krupanski, oficial del programa de salud pública de Open Society Foundations. Ha sido revisado y comentado por Brendan Cox, jefe del Departamento de Policía de Albany (jubilado); por el sargento Trevor Herrmann, del Departamento de Policía de Vancouver; y por Daniel Wolfe y Alissa Sadler, adscritos también al programa de salud pública de Open Society. Adicionalmente, el personal de Reducción de Daños Internacional (Harm Reduction International), de la Red de Agentes del Orden Público y el VIH (LEAHN), del Instituto Sou da Paz, y de colegas de Open Society de nuestras fundaciones y programas nacionales y regionales hicieron las revisiones previas a la publicación. Gracias a los muchos funcionarios de agencias policiales, defensores y practicantes de la reducción de daños, investigadores académicos, funcionarios del Gobierno y miembros de la comunidad cuya determinación, compasión, creatividad, pragmatismo y valentía crearon los ejemplos que referimos en este documento. Gracias a las muchas personas que no están incluidas, y a las muchas que aún están por llegar.

© 2018 Open Society Foundations

Esta publicación está disponible en formato PDF en la página web de la Open Society Foundations bajo licencia Creative Commons que permite la copia y distribución exclusivamente de la publicación completa, siempre que se atribuya a la Open Society Foundations y se utilice para fines educativos o de política pública no comerciales. Las imágenes pueden ser utilizadas únicamente junto a la publicación.



Publicado por:
Open Society Foundations
224 West 57th Street
New York, NY 10019 USA
opensocietyfoundations.org

Para más información, contactar a:
opensocietyfoundations.org/contact-us

Julio 2018

Introducción

Sobre esta guía

Alrededor del mundo, cada vez es mayor la frustración de los funcionarios por la ineficacia de los enfoques tradicionales sobre el control de la droga, según los cuales es necesario arrestar o encarcelar a los individuos, sin que esto tenga un impacto significativo en el comercio o el uso de drogas ilícitas. Este informe, dirigido al personal de agencias policiales de todo el mundo, trata acerca de cómo incorporar, apoyar y crear espacios para los enfoques cuyo objetivo sea aumentar la seguridad y la salud pública, reducir la afectación de las personas que usan drogas y proveer a las agencias con alternativas frente a los modelos punitivos comunes.



Al ser responsables de la primera línea de respuesta en la ejecución de políticas sobre drogas, las agencias policiales se encuentran frente a una gama de responsabilidades que van más allá de lo que mucha gente ...consideraría una acción policial tradicional contra los delitos.

Este documento resalta algunas recomendaciones y ejemplos importantes, y se basa en las experiencias de funcionarios del orden público que se han beneficiado de este enfoque de «reducción de daños». Es importante destacar que no existe una solución de «respuesta única». No es nuestra intención presentar aquí un manual exhaustivo; más bien, la intención de este informe es servir como un recurso a la mano para las agencias policiales acerca de opciones clave que podrían servir para maximizar un impacto positivo para las comunidades con problemas de uso de drogas.

¿Cuál es el problema?

En muchas ciudades y países, las comunidades se enfrentan a dificultades relacionadas con el uso de drogas, como la propagación de enfermedades, problemas de falta de vivienda, tasas crecientes de muertes por sobredosis y la delincuencia relacionada con la droga. Desde África Oriental hasta Europa Oriental, el hecho de compartir equipo de inyección está asociado con un alto riesgo de infecciones de VIH y hepatitis C. Esto conlleva un riesgo de infección para el personal policial por heridas por pinchazos de agujas. En Latinoamérica, mientras tanto, las comunidades encaran la situación de una creciente cantidad de personas sin hogar que consumen bazuco (*crack*), así como la exigencia de que las agencias policiales «recuperen» ciertos vecindarios. En Estados Unidos y Canadá, la policía debe responder con más y más frecuencia a sobredosis de opioides, de las cuales un número creciente son mortales.

Al ser responsables de la primera línea de respuesta en la ejecución de políticas sobre drogas, las agencias policiales se encuentran frente a una gama de responsabilidades que van más allá de lo que mucha gente consideraría una acción policial tradicional contra los delitos. Esto resulta de una fusión de factores, incluyendo la inversión pública limitada en servicios sociales y de salud; el hecho de que a menudo las agencias policiales están singularmente disponibles 24 horas al día, siete días a la semana; y el temor que la comunidad siente hacia los usuarios de drogas —especialmente a los que no tienen hogar y viven en la calle— que resulta en demandas de acción punitiva. La

demanda para que las agencias policiales tomen acciones sobre las personas que usan drogas, también deriva de una interpretación rígida de las leyes internacionales y nacionales que regulan cualquier droga no recetada por personal médico, en combinación con las normas en las culturas y leyes locales.

Este problema se empeora con la creencia generalizada de que la erradicación total del uso de drogas es una meta política realista, y que la abstinencia de cualquier tipo de uso de drogas es la única manera de «salvar» a las personas que usan drogas o a la sociedad en sí misma. Aunque los enfoques basados en la abstinencia funcionan para algunas personas, muchas de las personas con quienes las agencias policiales entran en contacto no están preparadas o dispuestas a abstenerse de consumir drogas ilícitas pero podrían, de otros modos, tomar medidas para estabilizar o mejorar, tanto sus vidas, como la calidad de vida en sus comunidades.

¿Cuál es la función de la policía?

Los agentes de policía están entrenados y tienen poderes para hacer cumplir la ley y promover y asegurar la seguridad pública, particularmente por medio de la prevención e investigación de delitos. Además, las agencias policiales son responsables de asegurar que se respeten y no se infrinjan los derechos de la ciudadanía. La mayoría de las personas ingresan a las agencias policiales con el deseo de servir a sus comunidades y sociedades, en un empleo estable que sirve al público y al mismo tiempo provee los ingresos necesarios para ellas y sus familias. Su deseo y disposición de aportar y servir a la comunidad, aceptando frecuentemente riesgos considerables, son parte del fundamento del contrato social que, a su vez, otorga a los agentes la autoridad y el poder de hacer cumplir la ley.

Sin embargo, cuando se trata del control de la droga, generalmente se le pide al personal de policía que se haga cargo de situaciones cuya mejor solución no son medidas punitivas, como lo son algunos aspectos de una investigación criminal o un arresto. Esto resulta en gran parte de la suposición —a pesar de la evidencia que muestre lo contrario— de que la acción policial, los arrestos, y el

Alrededor del mundo, los funcionarios policiales expresan cada vez más su frustración con el fenómeno de la puerta giratoria, por el cual se arresta, detiene y libera a las personas— simplemente para volver a arrestarlas de nuevo.

El enfoque policial de la reducción de daños se acerca a con las comunidades de tal manera que crea confianza, responde a las necesidades de las personas que usan drogas, y reduce los efectos adversos de las drogas y del control de las mismas.

encarcelamiento servirán para prevenir que la gente use drogas. A lo largo del mundo, los funcionarios policiales expresan cada vez más su frustración con el fenómeno de la puerta giratoria, por el cual se arresta, detiene y libera a las personas — simplemente para volver a arrestarlas de nuevo—. También se sienten frustración sobre situaciones en las que se llama a la policía para que entre en contacto y detenga a personas que, en realidad, está claro que lo que necesitan es apoyo social o servicios de salud físicos y mentales. La policía también ha comentado sobre lo ineficiente que es usar los recursos del sistema de justicia criminal para perseguir a personas por delitos menores mientras, al mismo tiempo, no tiene suficientes recursos para investigar y arrestar los delitos más graves. Han aumentado los arrestos de personas por delitos no violentos relacionados con drogas o por delitos de calidad de vida, tras los cuales reciben multas que no pueden pagar o sentencias de años en prisión, de modo que la población de personas presas se ha disparado globalmente.

Las medidas de austeridad han causado recortes a la inversión pública en servicios sociales y de salud — aspecto que en muchos países ya era relativamente bajo de antemano—, y el encarcelamiento excesivo ha acelerado este proceso. Dado que el personal de orden público está entre los pocos funcionarios del gobierno que están disponibles las 24 horas del día, la policía —quiera o no— se ha convertido en el servicio público encargado de responder a una serie de emergencias en conexión con el uso de drogas, la falta de vivienda y la enfermedad mental. Se espera que las agencias policiales respondan a dificultades sociales para las que no fueron entrenadas, y se les culpa cuando los resultados no parecen resolver el problema. Las exigencias múltiples a las agencias policiales, combinadas con estos resultados negativos, solo hacen que su misión de promover la seguridad pública sea más difícil. Este enfoque tampoco ha servido para mejorar la salud de las personas que usan drogas, ni ha logrado mucho para ayudar a sus comunidades.

Aunque las agencias policiales no pueden resolver estos problemas solas, sí que pueden tomar —y han tomado— acciones concretas para lograr avances importantes. Muchos funcionarios de agencias policiales trabajan actualmente con servicios de salud y grupos comunitarios

en el diseño de enfoques para mejorar el bienestar individual y la seguridad de la comunidad, sin requerir de la abstinencia.

¿Qué es el «enfoque policial de reducción de daños»?

El enfoque policial de reducción de daños se acerca a las comunidades de tal manera que crea confianza, responde a las necesidades de las personas que usan drogas y reduce los efectos adversos de las drogas y del control de las mismas. Esto nos conlleva reconocer que las personas no capaces (o no dispuestas) de abstenerse del uso de drogas ilícitas todavía pueden tomar decisiones positivas para proteger su propia salud y la salud de sus familias o de sus comunidades; también, que la policía puede colaborar con otros actores de la comunidad o de la salud para ayudar a facilitar este resultado y mejorar la seguridad pública.

Muchos de los esfuerzos policiales resultan en realidad en un aumento de los riesgos de la salud, al actuar como barreras a los servicios. Hacen que la gente se esconda o comparta las agujas que usan para inyectarse, que mientan —incluso a personal médico— acerca de su uso de drogas, o que no informen a las autoridades en situaciones de sobredosis que podrían haberse evitado. El enfoque policial de reducción de daños busca construir la capacidad de los sistemas para responder a las necesidades de salud al mismo tiempo que valida la misión de la policía: la protección pública y la integridad individual, la seguridad, el orden y los derechos.

Puede parecer contradictorio que, en realidad, mantener un enfoque de «tolerancia cero» contra las drogas pueda resultar en un aumento del riesgo. En otras áreas se reconoce como sentido común el adoptar un enfoque orientado a minimizar los daños si no se puede eliminar el riesgo. Si una amiga está tomando demasiado alcohol una noche, por ejemplo, se le puede animar a que tome agua, que coma algo o a que otra persona la lleve a casa. Todas estas recomendaciones estarían enfocadas hacia reducir su riesgo de tener un accidente o de enfermarse. Además, no es que las agencias policiales no estén practicando esto ya: cuando los agentes usan cinturones de seguridad en los vehículos, usan chalecos antibalas, hacen campañas

El enfoque policial en la reducción de daños trata de crear la capacidad de los sistemas para responder a las necesidades de salud al mismo tiempo que valida la misión de la policía: la protección pública y de la integridad individual, seguridad, orden, y derechos.

Las agencias policiales también han notado el impacto positivo de un enfoque policial en la reducción de daños en las relaciones con la comunidad, y la mejora que se percibe en la confianza y legitimidad de sus agencias de cara a las comunidades a quienes sirven.

sobre tener conductores designados o usan artículos de protección personal, como guantes y desinfectante, están tratando así de reducir la posibilidad de sufrir daños ellos o causarlos a otras personas.

En el área de las drogas, la reducción de daños reconoce de modo similar que los programas y enfoques reducen el riesgo de sobredosis, infección de VIH o hepatitis C, sufrimiento mental intenso o peligro para una persona, de sí misma o hacia otras. Parte del enfoque policial de reducción de daños requiere llegar más allá de la cuestión de que alguien sea abstinentes o use drogas y centrarse en reconocer que, para las personas que usan drogas, la mejor medida de un cambio positivo no es tomar la decisión de dejar de usarlas. Deben esperarse buenos y malos momentos. Por lo tanto, es importante ver el progreso en una medida no solo de un análisis de orina positivo o negativo, por ejemplo, sino por los pasos que tome cada persona para estabilizar y mejorar su vida, como asistir a citas de atención médica, reducir el consumo, salirse de la calle y conseguir vivienda, controlar el enojo, y cometer menos incidentes de mala conducta pública. La facilitación de estos cambios no puede originarse solamente desde la policía, pero la policía es crucial para apoyarlos o impedirlos. Las agencias policiales en muchos países han descubierto que estos desarrollos positivos se pueden acoplar y pueden ayudar dentro del alcance de las leyes y los poderes de las agencias existentes, y que apoyar estos cambios positivos puede beneficiar su trabajo.

El enfoque del orden público de reducción de daños ha ayudado a usuarios de drogas, a familias, a comunidades y también al personal de las agencias de policía. La investigación¹ ha demostrado que este enfoque puede reducir los niveles de VIH y hepatitis C; reducir las heridas por pinchazos de agujas u otros peligros ocupacionales de la policía; aumentar el acceso a servicios para poblaciones en situación de calle (incluyendo tratamiento médico y de adicciones a drogas); reducir la sobrepoblación en el sistema legal y las prisiones; reducir las tasas de reincidencia y delincuencia; y aumentar la capacidad de las agencias policiales para concentrarse en los delitos graves. Las agencias policiales también han notado el impacto positivo

de este enfoque en las relaciones con la comunidad, y la mejoría que se percibe en la confianza y legitimidad de sus agencias de cara a las comunidades a quienes sirven.

¿Qué puede ayudar a facilitar resultados positivos para las agencias policiales y la población?

Obviamente, los cambios legales son un gran factor para cambiar las prácticas policiales con relación a la droga. Pero aun sin cambios legislativos, existen tácticas y estrategias que los departamentos y agentes de policía pueden aplicar e implementar directamente. Estas son el enfoque de este documento. Incluyen:

1. El conocimiento e integración de herramientas y enfoques de reducción de daños.
2. La comunicación y las relaciones positivas con miembros de la comunidad afectados y otros proveedores de servicios que trabajen en la misma área.
3. El énfasis en la protección de la seguridad, salud y dignidad de los miembros de la comunidad (incluyendo a las personas que usan drogas), por medio de herramientas que no sean el arresto y la detención.
4. La introducción de una orientación operativa y de políticas que mejoren las prácticas relacionadas con los usuarios de drogas y la posesión de drogas para uso personal.
5. Las medidas de desempeño de agentes e incentivos que apoyen objetivos orientados a la seguridad y también a la salud pública.



A menudo, por miedo a las acciones punitivas de la policía, las personas que usan drogas y viven en la calle consumen drogas en lugares y de maneras vulnerables.

6. Una cultura organizacional que refuerce la transición de la policía, dejando de ser solo una fuerza para convertirse en un servicio social, y asuma una visión más amplia del impacto de las agencias policiales en la sociedad.

Resultados positivos de las agencias policiales con un enfoque de reducción de daños

La experiencia con la reducción de daños en jurisdicciones alrededor del mundo ha demostrado resultados positivos en las áreas de salud pública, seguridad pública y efectividad de las agencias policiales. Incluyen:

- **Un aumento en la percepción de seguridad por parte del público en áreas donde se ofrecen servicios de reducción de daños.** La cooperación de agencias policiales con programas de intercambio de agujas y jeringas, los centros de asistencia para la reducción de daños, los sitios para el consumo supervisado de drogas o los programas de alternativas a arrestos, entre otros, han resultado en una disminución significativa en el uso de drogas y en la parafernalia de drogas en áreas públicas.²
- **Un aumento en los resultados de seguridad y salud para los usuarios de drogas en sí.** A menudo, por miedo a las acciones punitivas de la policía, las personas que usan drogas y viven en la calle consumen drogas en lugares y de maneras vulnerables. Puede que consuman en lugares difícil acceso difícil, aumentando el riesgo de sobredosis; que se vean forzadas a consumir en zonas controladas por grupos criminales; a compartir materiales, con riesgos sobre su propia salud o la de otras personas; o que no llamen a los servicios de emergencia para pedir ayuda. Reduciendo este temor, se anima a las personas que usan drogas a que utilicen los servicios sociales y de salud disponibles y a que salgan de las sombras.³
- **Una mejoría en la prevención efectiva de delitos y promoción de la seguridad pública.** El enfoque de las agencias policiales hacia la reducción de daños ha contribuido a aumentar la confianza en la comunidad hacia la policía, resultando en mayor cooperación con las investigaciones y medidas de seguridad. Priorizar que las personas que usan drogas puedan acceder y utilizar

servicios sociales y de salud también ha reducido las tasas de reincidencia y delincuencia. Al cambiar las prioridades y políticas de las agencias policiales, se han dirigido más recursos a delitos y riesgos de seguridad más serios.⁴

- **Una mejoría en la efectividad y colaboración entre las ramas del Gobierno.** Un rasgo central de los enfoques de reducción de daños es que las agencias policiales no se encuentran solas para resolver las dificultades del uso problemático de drogas, la pobreza y la falta de vivienda. Las colaboraciones en la reducción de daños han aumentado la responsabilidad entre distintas agencias del Gobierno y otras partes interesadas de la comunidad, y han reducido la duplicación de funciones dentro del Gobierno, así como la carga y culpa sobre las agencias policiales.⁵
- **Mejorías en la seguridad y bienestar de los agentes.** Cuando se han implementado modelos efectivos de reducción de daños, es menos probable que los agentes reciban pinchazos accidentales con agujas contaminadas. Es más probable que, durante un cacheo o registro policial, los individuos tengan en su posesión materiales de inyección estériles y que declaren que llevan estos materiales si la policía no los va a usar como evidencia de un delito. Estos modelos también ayudan a reducir la tensión durante encuentros con usuarios de drogas cuando los agentes adoptan un enfoque que incluye el papel de guardianes.⁶
- **Mejores relaciones entre la policía y la comunidad.** Los enfoques de reducción de daños adoptados por la policía pueden resultar en mejores relaciones con las comunidades a las que sirven. Estos enfoques aumentan la legitimidad de la policía y forman verdaderas colaboraciones con miembros de la comunidad. Cuando las comunidades reconocen que la policía está dispuesta a enfocarse en delitos serios relacionados con la droga y a apoyar enfoques no punitivos hacia el uso de drogas o la posesión menor, se desarrolla un nivel de confianza y cooperación mayor.⁷

Priorizar que las personas que usan drogas puedan acceder a servicios sociales y sanitarios también ha reducido las tasas de reincidencia y delincuencia.

Recomendaciones y ejemplos

¿Qué pueden hacer las agencias policiales?

Los funcionarios de agencias policiales han usado varios enfoques para incorporar un enfoque de reducción de daños en la protección de la seguridad y salud pública. Las agencias que han implementado las medidas descritas aquí son de diferentes geografías, tamaños y recursos. El contexto local es importante y, para tener un impacto duradero, todas las iniciativas deben tener en cuenta el contexto político, la dinámica histórica y las opiniones, tanto de agentes como de miembros de la comunidad. Los enfoques policiales para intentar reducir daños han son obras en progreso y se deben refinar con base en la experiencia y lo aprendido para ser más efectivos. Sin embargo, todos se basan en los seis principios y prácticas detalladas en esta sección.



1. Salvar vidas

La misión principal de la policía es proteger la vida humana. Por lo tanto, una medida básica que pueden tomar las agencias policiales en torno al control de la droga es identificar las prácticas operacionales que pueden impedir el acceso a servicios esenciales para salvar vidas, y ajustar estas prácticas con el fin de priorizar las vidas y la salud de las poblaciones vulnerables. Esto incluye los siguientes tres componentes esenciales: crear espacios para servicios de reducción de daños, en vez de interferir con ellos; priorizar salvar vidas en casos de sobredosis o victimización; y mejorar la salud y seguridad de sus agentes.

Crear espacios para servicios de reducción de daños, en vez de interferir con ellos

El objetivo de la reducción de daños es proveer servicios importantes y a menudo fáciles de acceder para reducir daños a la salud, incluso para las personas incapaces de abstenerse del uso de drogas. Con frecuencia incluye proyectos que proveen materiales de inyección estériles y, regularmente, ayuda a apoyar y conectar a los usuarios de drogas con recursos para tratar de resolver otros problemas, como la falta de vivienda, el desempleo, los problemas de salud mental o la violencia doméstica. Estos programas también sirven como puntos de contacto importantes, desde los cuales una persona puede decidir entrar en servicios de tratamiento más avanzados, incluyendo aquellos que la apoyen a dejar de usar drogas. Por último, los programas de reducción de daños basados en la comunidad ayudan con frecuencia a reducir la delincuencia (ver las alternativas al arresto, más abajo).

En muchas jurisdicciones, los funcionarios de la policía han reconocido el valor de estas intervenciones para salvar vidas y favorecer la seguridad pública. Para minimizar la interrupción de estos servicios, las agencias policiales han establecido acuerdos, formales o informales, sobre no llevar a cabo pruebas de orina, registros en busca de droga, citaciones o arrestos por consumo de drogas o posesión personal, dentro o cerca de los centros de servicio. Adicionalmente, han abierto las puertas de las comisarías

El objetivo de la reducción de daños es proveer servicios importantes y a menudo fáciles de acceder para reducir daños a la salud, incluso para las personas incapaces de abstenerse del uso de drogas.

En muchas jurisdicciones, los funcionarios de policía han reconocido el valor de estas intervenciones para salvar vidas y favorecer la seguridad pública.

de policía a trabajadores de programas para que expliquen sus programas a los agentes de servicio, durante el paso de revista o en sesiones de formación. Muchos departamentos de policía locales también han reconocido o aprobado el uso de tarjetas de membresía a programas de reducción de daños para que sus agentes sepan cuándo se encuentran con una persona que participa en el programa y, por consiguiente, no la arresten ni le den citaciones, según permitan sus órdenes o su discreción.

Presentamos algunos ejemplos de estos programas de servicios de reducción de daños:

- **Programas de intercambio de agujas y jeringas.** Programas donde las personas que se inyectan drogas pueden devolver las agujas y jeringas, y obtener materiales nuevos y estériles. Está demostrado que estos programas resultan en una reducción dramática de infecciones de VIH, hepatitis C y otras infecciones, y también reducen el riesgo de heridas por pinchazos de agujas del público en general y de los policías. La investigación y la práctica indican que la implementación de los programas de intercambio de agujas y jeringas no aumentan las tasas de inyección de drogas.⁸
- **Tratamiento asistido por medicación.** La metadona y buprenorfina son dos medicinas de acción prolongada que reducen la inyección o el deseo compulsivo de heroína y otros opioides mientras ayuda al usuario a mejorar su estabilidad, funcionamiento social y adherencia a tratamientos de VIH y otros. Existen clínicas y puntos de distribución de fácil acceso en muchos países del mundo que proveen estas medicinas junto con intervenciones conductuales.⁹
- **Proyectos de análisis de sustancias y pruebas de drogas (*drug checking*).** Las drogas que se compran y consumen en la calle no siempre son lo que se cree. Por ejemplo, el fentanilo aparece cada vez más en la heroína callejera en Canadá y Estados Unidos. Las drogas llamadas «de fiesta», como el éxtasis, pueden contener metanfetaminas u otras sustancias más dañinas sin que lo sepa el consumidor. Esto puede tener graves efectos en su salud, como sobredosis, confusión cognitiva, o (especialmente para las mujeres) aumentar el riesgo de

asalto sexual. Los proyectos de análisis de sustancias y pruebas de drogas pueden ayudar a evitar que los usuarios de drogas ingieran adulterantes desconocidos y posiblemente dañinos en las drogas callejeras. Estas pruebas también pueden asistir al personal de respuesta de emergencias y de las agencias de salud a identificar las tendencias en los mercados de drogas ilícitas y a ajustar sus servicios para satisfacer las necesidades de la comunidad. Los proyectos de pruebas de drogas existen por toda Europa y, con creciente frecuencia, en las Américas.¹⁰

- **Sitios para el consumo supervisado de drogas.** En Europa, Australia y Canadá, agencias comunitarias y gubernamentales han establecido sitios para el consumo de drogas con supervisión médica (también conocidos en algunos lugares como sitios de compromiso comunitario integral, centros integrados o centros de inyección con supervisión médica, entre otros). Son espacios designados en los que las personas pueden consumir drogas, incluso inyectadas o fumadas, bajo la supervisión de personal médico. En Europa ya hay más de 75 salas de consumo supervisado. En 2003, un centro de inyección supervisada abrió en Vancouver, Canadá, y varios otros abrirán este año en ese país. A pesar de los millones de inyecciones y las decenas de miles de personas que han recibido estos servicios, no se ha dado ni una sola sobredosis fatal en estos centros.¹¹
- **Centros de asistencia.** Son sitios donde pueden entrar las personas que usan drogas, reunirse con sus pares y con consejeros, lavar su ropa o ducharse, comer una comida o recibir atención médica. Estos centros ofrecen a las personas que usan drogas, especialmente a las que viven en la calle, un espacio en el que puedan recibir servicios, hacer conexiones con pares y trabajadores de alcance comunitario, y posiblemente hablar y conseguir ayuda con los problemas que puedan tener, como infecciones, falta de vivienda o desempleo.

Priorizar salvar vidas en casos de sobredosis o victimización

A menudo, las personas que usan drogas son víctimas de delitos o corren riesgo de sobredosis fatales. Es típico que aquellas que no tienen casa o viven en la calle experimenten

A menudo, las personas que usan drogas son víctimas de delitos o corren riesgo de sobredosis fatales. Es típico que aquellas que no tienen casa o viven en la calle experimenten niveles más altos de violencia, y sean víctimas de delitos e incluso de asesinatos con mayor frecuencia que el resto de la población.

niveles más altos de violencia, y sean víctimas de delitos e incluso de asesinatos con mayor frecuencia que el resto de la población. La criminalización de la droga crea más miedo para hablar y buscar ayuda de la policía, aumentando aún más la vulnerabilidad que habitualmente ya acompaña a la pobreza y la inseguridad en la vivienda. La violencia de género, especialmente la violencia por parte de las parejas, es una experiencia seria y común para las mujeres cisgénero o personas transgénero que usan drogas. Las personas que usan drogas y que son víctimas o testigos de delitos reportan frecuentemente que temen contactar a la policía por miedo a que esta las arreste por cargos de drogas, que no les crea, que las culpe o por temor a represalias en su comunidad. Esto no solo aumenta la vulnerabilidad a la violencia y delincuencia, sino que también puede socavar la seguridad pública de manera más general ya que no serán denunciados algunos delitos y sus culpables continuarán sin sufrir consecuencias.

Las sobredosis también son un peligro serio para las personas que usan drogas y están aumentando en muchos países. Aunque los servicios de reducción de daños han demostrado su gran efectividad en prevenir sobredosis fatales, muchas de las personas que usan drogas sufren sobredosis en lugares sin acceso cercano a estos servicios. Generalmente, una llamada de auxilio podría salvar vidas pero mucha gente tiene miedo —con frecuencia como consecuencia de sus propias experiencias— de que si llama, incluso para pedir ayuda médica, la policía podría venir y, en cambio, arrestarla.

Algunos ejemplos de cosas que pueden hacer las agencias policiales:

- **No hacer arrestos o levantar cargos en situaciones de sobredosis.** Los estudios indican que cuando alguien que es testigo de una sobredosis tiene miedo de ser arrestado por la policía, este miedo lo disuade de llamar para pedir asistencia médica, y esto contribuye a las muertes por sobredosis.¹² Muchas agencias de policía han implementado, en colaboración con autoridades municipales, políticas que garantizan que si alguien llama a los servicios de emergencia por una sobredosis no le levantarán cargos por posesión de droga o por otros

delitos relacionados. En otros sitios se han suspendido estipulaciones previas que obligaban a la notificación a la policía por parte del personal médico de ambulancias que respondían a una situación de sobredosis.

- **Llevar y apoyar la distribución del antídoto para la sobredosis de opioides.** La naloxona es un antídoto para sobredosis de opioides que se administra por medio de una simple inyección muscular (incluso a través de la ropa) o por vía de aerosol nasal. Las agencias de policía están empezando a equipar y entrenar a sus agentes en el uso de naloxona. Es sencillo usarla, no presenta potencial de abuso y es efectiva. Además de equipar al personal de primera respuesta con naloxona, en muchos países se permite tener y utilizar naloxona a otros usuarios de drogas, a amistades y a familiares sin repercusiones legales negativas, ya que sus acciones pueden ser las más efectivas para prevenir una sobredosis fatal. Las agencias policiales pueden tener una voz positiva para promover un mayor acceso a la naloxona por parte familiares y miembros de la comunidad, bien sea mediante el acceso a farmacias o por distribución directa.
- **Extender la protección del arresto a las personas que presenten denuncias como víctimas o sean testigos de delitos.** En Estados Unidos, el Gobierno municipal de San Francisco aprobó unas directrices según las cuales los funcionarios de agencias policiales no arrestarán a personas por involucrarse en trabajos sexuales o por uso de drogas cuando sean víctimas o testigos de una serie de delitos, como: asalto sexual, trata humana, acoso/persecución, robo/atraco, secuestro, amenazas, chantaje, robo domiciliario u otro delito violento.¹³
- **Colaborar con socios en salud pública para crear «centros de salud» diseñados para usuarios de drogas y víctimas de sobredosis.** El proyecto de centros de salud mantiene una línea telefónica de asistencia a la que pueden llamar los policías para conectar a usuarios de drogas con especialistas en reducción de daños. Los agentes pueden referir a personas que encuentren en riesgo de sobredosis, o a personas que estén usando drogas de una manera que aumente su riesgo de contraer enfermedades, o tras una sobredosis no fatal. Estos centros de salud establecen capas de protección para usuarios de drogas y al mismo tiempo ofrecen a los

Las agencias de policía están empezando a entrenar y equipar a sus agentes en el uso de naloxona. Es sencillo usarla, no presenta potencial de abuso y es efectiva.

Los funcionarios de agencias policiales también pueden beneficiarse de los enfoques de reducción de daños. Los agentes que entren en contacto con personas que llevan agujas corren el riesgo de heridas por pinchazos de agujas y, por lo tanto, de exposición potencial a VIH o hepatitis C.

agentes de policía una manera positiva de conseguir ayuda.

Mejorar la salud y seguridad de sus agentes

Los funcionarios de agencias policiales también pueden beneficiarse de los enfoques de reducción de daños. Los agentes que entren en contacto con personas que llevan agujas corren el riesgo de heridas por pinchazos de agujas y, por lo tanto, de exposición potencial a VIH o hepatitis C. Al apoyar programas de servicios de jeringas se aumenta la probabilidad de que, si ocurre un pinchazo accidental, será con una aguja limpia. Es más, si las personas que se inyectan drogas saben que no hay riesgo punitivo por poseer jeringas es más probable que avisen a un agente de que tienen una antes de un cacheo o registro.

La reducción de daños también puede favorecer a los agentes de policía que usan drogas. El uso de sustancias es una realidad común pero poco reconocida en muchos departamentos de policía. Por consiguiente, la educación de agentes y los protocolos operacionales centrados en la reducción de daños pueden mejorar la salud y seguridad de los agentes de policía y también de sus compañeros/as, cónyuges, u otras personas con quienes tengan sexo o consuman drogas. Adicionalmente, pueden ayudar a mejorar la comprensión policial sobre la promoción de la salud y, por lo tanto, mejorar su desempeño.

- En Ucrania, un expolicía que trabaja actualmente con la organización no gubernamental Alianza por la Salud Pública ha participado en talleres de formación sobre salud y seguridad ocupacional con la policía de ese país. La intención del taller es promover la salud de los agentes de policía, al tiempo que analiza los mitos y estigmas sobre el VIH, el sida y las personas que se inyectan drogas. Como parte del taller, sus capacitadores ofrecen pruebas rápidas y confidenciales de VIH para los agentes —algo que la mayoría de los agentes agradecen—.
- En Tijuana, México, investigadores de salud pública colaboraron con la policía municipal para proveer formación acerca del valor de los programas de intercambio de agujas y jeringas como servicio de salud y reducción de daños, y resaltar que confiscar las agujas como evidencia de delitos no era ni legal ni

recomendable. Los agentes que cursaron este programa de formación manifestaron ser más conscientes del riesgo de contraer VIH por la confiscación de agujas, e incluso reportaron cómo minimizar los riesgos para sí mismos.

2. Conectarse con la comunidad y crear alianzas

Los miembros de la comunidad son una parte de importancia crítica en la seguridad pública y la prevención de delitos. Hoy en día se sabe y se reconoce que una comunidad es «coproductora» de la seguridad y debería ser tratada como tal por las agencias policiales. El segundo principio fundamental del trabajo policial moderno indicado por Sir Robert Peele, que estableció el primer servicio moderno de policía en Londres en 1829, es el de «acción policial por consentimiento». Este principio afirma que la policía debe «reconocer siempre que el poder de la policía para cumplir con sus funciones y deberes depende de que el público apruebe su existencia, sus acciones y su conducta, y de su capacidad de conseguir y mantener el respeto público».¹⁴

Una dificultad frecuente para la policía es la demanda de algunos segmentos del público, de ciertos políticos o de leyes para el control de la droga para que la policía responda forzosamente contra personas que usan drogas. Pueden socavar la seguridad pública ya que desvían recursos (ya de por sí escasos), incluyendo recursos humanos y económicos, que podrían usarse para combatir causas específicas de delitos y violencia graves.

Las agencias policiales son un interlocutor importante con los miembros de la comunidad. Al responder a llamadas de servicio o durante patrullas comunitarias, están en una situación ideal para poder explicar al público la importancia y beneficios de los servicios de reducción de daños y el valor de enfrentarse a los problemas relacionados con el uso de drogas problemático por medio de intervenciones de servicios de salud y sociales, en vez de mediante castigos. En muchos países, las agencias policiales reconocen la importancia de desarrollar las relaciones con la comunidad y de trabajar con miembros de comunidades locales para identificar las necesidades de seguridad relevantes y las

En muchos países, las agencias policiales reconocen la importancia de desarrollar las relaciones en la comunidad y de trabajar con miembros de comunidades locales para identificar necesidades de seguridad relevantes y maneras de responder a ellas.

En muchas jurisdicciones, la policía ha tomado pasos para desarrollar relaciones de trabajo con otras agencias públicas, como los servicios sociales y de salud, y también con otros proveedores de salud y reducción de daños basados en la comunidad.

maneras de responder a ellas. En lugar de priorizar la respuesta a incidentes y la dependencia a una coordinación centralizada para responder a las llamadas de servicio, las claves son las alianzas locales, las estrategias y las técnicas que ofrecen soluciones para promover la seguridad y prevenir los daños.

Además, es importante reconocer que las poblaciones marginadas, incluyendo las personas que usan drogas, son miembros de la comunidad y tienen necesidades particulares de seguridad. Sin embargo, a menudo, por miedo y malas interpretaciones, se niegan a contactar a la policía en casos en los que son víctimas o testigos de un delito, o cuando necesitan un servicio de emergencia. Así mismo, es común que no quieran cooperar con investigaciones policiales por sentir miedo a que los castiguen. Con frecuencia, esto se denomina un problema de «justicia procesal». La idea es que si alguien cree que el sistema —o, en otras palabras, el proceso— no es justo, es probable que no coopere o apoye este sistema o a sus representantes. Esto puede tener un impacto negativo para aquellas personas que no entran en contacto con la policía, pero también para la seguridad pública a un nivel más general, ya que entorpece la prevención y la investigación de delitos.

En muchas jurisdicciones, la policía ha tomado acciones para desarrollar relaciones de trabajo con otras agencias públicas, como los servicios sociales y de salud, así como proveedores de salud y de reducción de daños basados en la comunidad. Aunque establecer estas relaciones conlleva cierto esfuerzo, son necesarias para responder a la combinación de desafíos sociales. También pueden permitir a las agencias policiales concentrarse en las áreas donde tengan una ventaja comparativa mientras se benefician de las destrezas y el conocimiento experto de otros colaboradores. Confiar en la capacidad técnica de estos colaboradores expertos es una manera importante de ayudar a fomentar estas relaciones y es necesario para lograr los objetivos comunes de mejorar los resultados de seguridad y salud pública.

- En 2015, la policía ucraniana inició una política de reforma nacional tras años de corrupción, mala conducta y brechas en la protección de la seguridad pública. Un aspecto de esto ha sido un esfuerzo por introducir

un enfoque policial descentralizado y con base en la comunidad local. Como parte de esta reforma, los departamentos de policía locales están empezando a trabajar con ONG locales, proveedores de servicios de salud que aceptan a personas que usan drogas, y otros miembros de la comunidad, para identificar las necesidades de seguridad y los modos de responder colaborativamente. Ya que el uso de drogas puede ser identificado como algo que amenaza la seguridad de la comunidad, parte del esfuerzo requiere trabajar juntos para educar a los miembros de la comunidad sobre el valor y la necesidad de los servicios de reducción de daños a la salud, como las clínicas de tratamiento de metadona o los programas de intercambio de agujas y jeringas, que en algunos casos ya podrían existir en el vecindario. Al ayudar a las comunidades a familiarizarse con los servicios y con lo que allí se practica, se disminuyen frecuentemente los miedos de la comunidad y mejora el sentido de seguridad y la respuesta colectiva a las drogas.

- En respuesta a la epidemia creciente de sobredosis de opioides en la ciudad de Nueva York, el Gobierno municipal formó un grupo de trabajo, integrado por múltiples agencias, llamado RxStat. Este es un proyecto de colaboración por la salud y seguridad públicas en el que las agencias municipales, dirigido por el Departamento de Salud e incluyendo al Departamento de Policía de Nueva York, monitorean los indicadores del uso y las sobredosis de opioides de un modo que se aproxima tanto como es posible al tiempo real. Sus fuentes de datos incluyen la investigación cualitativa, mortalidad, datos sobre el fraude en el cuidado de salud, hospitalizaciones, delitos relacionados con farmacias, datos de arrestos y cárceles, ingresos en tratamiento, datos sobre encausamientos relacionados con drogas y datos sobre precios y pureza. La iniciativa se fundamenta en el objetivo principal común de reducir las muertes por sobredosis por medio de reducir los impactos de las drogas en la salud sin intentar acabar con el uso de drogas, e incluye a múltiples agencias en la respuesta de salud y seguridad. RxStat también ofrece un marco en el que las distintas agencias pueden reunirse, evaluar datos, aprender de expertos en el campo y discutir posibles mejoras, utilizando casos reales como ejemplos. Esta colaboración permitió a la ciudad responder rápidamente a las tasas crecientes de sobredosis en un vecindario y capacitar a 1200 usuarios de drogas y a sus

Una de las dificultades comunes a las que se enfrentan los departamentos de policía es la falta de instrucciones claras y orientación operativa en relación con los servicios de reducción de daños.

familias en reducción de daños y en el uso de naloxona, el antídoto para sobredosis de opioides. En otro vecindario, lograron aumentar la disponibilidad de naloxona para agentes de policía que con frecuencia eran el personal de primera respuesta a las sobredosis. Los policías que participan observan que RxStat ha causado que aumente su comprensión del uso de drogas y la drogodependencia, así como el valor de los enfoques basados en la salud y la colaboración.

3. Proveer instrucciones y orientación operativa

Una de las dificultades comunes a las que se enfrentan los departamentos de policía es la falta de instrucciones claras y de orientación operativa en relación con los servicios de reducción de daños. Esta orientación operativa tiene gran valor para determinar las estrategias, recursos, y prioridades policiales, y posibilita que la policía pueda alinear sus políticas y prácticas con los servicios sociales o de salud. Es especialmente importante porque las agencias policiales no pueden resolver unilateralmente los problemas asociados con el uso callejero de drogas. Con estas pautas, las agencias policiales pueden demostrar su compromiso con políticas y obligaciones gubernamentales más generales, quedan más claras para el público las prioridades y expectativas policiales, y se aumenta la probabilidad de que se mantengan las políticas tras un cambio de liderazgo.

- En los últimos 25 años, Kirguistán se ha convertido en un punto de tránsito importante en una de las rutas de tráfico de heroína entre Afganistán y Europa. Esta situación contribuyó a un rápido aumento en las tasas de uso de drogas, particularmente de drogas inyectadas, y a un aumento del riesgo de contraer VIH y hepatitis C entre usuarios y sus parejas sexuales. El Gobierno intentó varios enfoques punitivos, incluyendo sanciones penales severas, detención administrativa, listas de registro de usuarios de drogas y redadas policiales enfocadas en usuarios de drogas. Pero estos enfoques no resolvieron el problema. Después de varios años trabajando con programas de reducción de daños, en 2009 el Ministerio del Interior de Kirguistán emitió la instrucción 417, aleccionando a la policía a

no interferir con los servicios de reducción de daños, como los programas de intercambio de agujas y jeringas, o el alcance que pueda tener a personas que usan drogas o trabajadores sexuales. La instrucción 417 también indicó la responsabilidad de la policía nacional de proteger y defender los derechos de los ciudadanos, especialmente de poblaciones vulnerables como los usuarios de drogas inyectables, y respondió a las preocupaciones de salud y seguridad ocupacional de la policía. Esta instrucción ha servido para integrar el apoyo de la reducción de daños dentro de la policía; para resaltar el compromiso policial de contribuir con la estrategia nacional del VIH; y como guía para que los departamentos locales diseñen e implementen la orientación para cadetes y la formación para agentes en servicio, el despliegue de efectivos y la evaluación del desempeño de los agentes para optimizar la salud. Adicionalmente, ha servido como un recurso útil para los miembros de la comunidad que colaboran con la policía para promover la salud pública en las respuestas policiales al uso de drogas.

Existe un consenso creciente entre agencias policiales respecto a las personas que usan drogas y que venden cantidades mínimas de drogas, y los líderes en el campo de salud pública: observan que el arresto no es efectivo.



Importante número de departamentos de policía comienza a explorar nuevas políticas que se alejan del arresto y encarcelamiento como respuestas a los problemas sociales.

4. Apoyar alternativas al arresto

El poder de arresto, o de dar citaciones, figuran entre las herramientas más importantes que utilizan las agencias policiales para promover la seguridad pública y llevar a cabo su trabajo. Al mismo tiempo, los agentes con la misión de controlar la droga observan que el arresto como opción puede usarse excesivamente o no ser efectivo —si solo tienes un martillo, todo parece un clavo—. Incluso en jurisdicciones donde la posesión o consumo personal se ha descriminalizado, es posible que se arreste a muchos usuarios por venta de pequeñas cantidades (a veces llamado microtráfico o narcomenudeo) o por otras infracciones no violentas. Existe un consenso creciente entre las agencias policiales y los líderes en el campo de la salud pública respecto de las personas que usan drogas y que venden cantidades mínimas de drogas, y es que observan que el arresto no es efectivo. Cuando el uso de drogas se combina con (o resulta de) otros retos sociales importantes, como la falta de vivienda, la pobreza, el trauma personal o los problemas de salud mental, entonces los arrestos como solución resultan todavía menos atractivos o efectivos. Hacer énfasis en los arrestos o citaciones hace que los agentes respondan a los incidentes después de su ocurrencia y limita la oportunidad o el requerimiento de participar en acciones que apoyen soluciones orientadas a los factores subyacentes que llevaron al incidente. Algunos departamentos de policía están comenzando a explorar nuevas políticas que se alejan del arresto y encarcelamiento como respuestas a los problemas sociales, intentando dirigir a la gente hacia un apoyo y servicios de salud integrados, en vez de a la cárcel. Esto tiene una fuerte conexión con la discusión previa sobre la importancia de la comunidad y la colaboración de agencias múltiples; de modo similar, puede ayudar a promover un cambio de la estrategia de enfatizar el control de la mala conducta y la legalidad a buscar soluciones a problemas y a hacer un buen trabajo.

Para implementar cualquier iniciativa de alternativas al arresto o la citación, es muy importante que participen agentes de todos los niveles en el proceso del diseño, especialmente los agentes que luego deban implementar esas estrategias. Al ser parte del proceso del diseño, estos agentes sentirán que las nuevas estrategias son más suyas

y esto servirá para identificar las consideraciones prácticas de las operaciones; y aumentará la probabilidad de que las estrategias formuladas sean realistas y se puedan implementar efectivamente.

- Algunas jurisdicciones a lo largo de Estados Unidos, empezando por Seattle y King County (Washington), lanzaron en 2011 una iniciativa llamada *Law Enforcement Assisted Diversion* (LEAD, o Alternativas Asistidas por Agencias Policiales). Por medio de LEAD, los agentes de policía que entran en contacto con personas que usan drogas y personas que venden cantidades mínimas (hasta siete gramos de sustancias), o en casos referidos por otros participantes en LEAD (como trabajadores sociales, fiscales, otros agentes), pueden orientarlas a servicios de reducción de daños basados en la comunidad en lugar de detenerlas en la cárcel y procesarlas en juzgados con cargos administrativos o criminales. LEAD no solo incluye cargos relacionados con drogas sino también una gama de delitos no violentos que podría cometer una persona con problemas de consumo de sustancias. Algunas jurisdicciones que implementan LEAD también incluyen los delitos de propiedad no graves, y se ha hablado de expandirlo a los cargos de agresiones y lesiones voluntarias que no sean graves y no sean en el ámbito doméstico. Los servicios disponibles incluyen vivienda, atención a la salud, formación laboral y tratamiento y apoyo a la salud mental. Los participantes de LEAD comienzan de inmediato a trabajar con administradores de caso para acceder a los servicios que reducirán el daño que una persona con una infracción de drogas causa a sí misma, al mismo tiempo que velan por mejorar la seguridad y salud pública. A menudo, el enfoque incluye la colaboración entre policía, fiscalía, Gobierno ejecutivo, proveedores de servicios de salud y sociales, y defensores de derechos comunitarios y humanos. Siendo un enfoque de reducción de daños, su éxito no se define por la abstinencia o por una prueba de orina negativa, sino por las mejoras de la salud, de las condiciones de vida de la persona y de la seguridad pública. En Seattle y King County, los números de personas que reincidieron en delitos disminuyó casi 60 % entre participantes de LEAD, se redujo la carga fiscal sobre el sistema de justicia criminal y la probabilidad de conseguir vivienda, empleo y fuentes de ingresos legales aumentó significativamente para los participantes de LEAD.

Para implementar cualquier iniciativa de alternativas al arresto o citación, es muy importante que participen agentes de todos los niveles en el proceso de diseño, especialmente los agentes que luego deban implementar estas estrategias.

Diecisiete años después del comienzo de la descriminalización, Portugal ha reportado reducciones en los diagnósticos de VIH, la ausencia de un aumento general en el consumo de drogas, una reducción en el consumo de drogas entre jóvenes de 15-24 años, y reducciones en sobredosis fatales.

- En respuesta a la crisis creciente de VIH (particularmente entre usuarios de drogas inyectadas), y también por el aumento en el uso de heroína, el Gobierno portugués descriminalizó todas las drogas en 2001. Como resultado, la posesión de un equivalente de hasta 10 días, en promedio, de dosis de cualquier droga, aunque sigue siendo ilegal, se trata como un problema de salud y social, en vez de como un delito. Muchos policías portugueses reportan que el cambio les ha permitido concentrar sus esfuerzos antinarcóticos en los traficantes de gran escala y dedicar los recursos policiales a la prevención de delitos graves y violentos. Cuando un agente policial encuentra a alguien con un suministro de menos de 10 días, refieren al individuo a una comisión local compuesta de un abogado, un doctor, y un trabajador social. La comisión se reúne con el individuo para aprender más acerca de su uso de drogas, el impacto sobre su vida y para hacer las recomendaciones adecuadas, o para remitirlo a servicios y tratamiento. Se pueden aplicar sanciones punitivas como multas, pero es poco común porque el enfoque es la promoción de buenos resultados para la salud. Diecisiete años después del comienzo de la descriminalización, Portugal ha reportado reducciones en los diagnósticos de VIH, la ausencia de un aumento general en el consumo de drogas, una reducción en el consumo de drogas entre jóvenes de 15 a 24 años, y reducciones en sobredosis fatales. El porcentaje de delincuentes presos por delitos de droga (por ejemplo, las personas condenadas por ofensas cometidas mientras estaban bajo la influencia de drogas o cometidas para financiar su uso personal) se redujo del 44 % en 1998 al 21 % en 2012.

5. Desarrollar nuevas medidas de desempeño, incentivos, y administración

Generalmente, el énfasis en los arrestos —o también en otras medidas tradicionales como citaciones, cifras sobre delitos resueltos, informes sobre delitos y tiempos de respuesta— no depende de cada agente individual en tanto que el desempeño de cada agente, de las unidades locales y de los departamentos, en conjunto, se decide desde instancias superiores como una manera central de medir el desempeño individual y el de toda la agencia. Las medidas y

los incentivos al desempeño de los agentes constituyen una importante forma en la que los ejecutivos policiales tratan de fomentar la implementación adecuada y efectiva de políticas, de aumentar el profesionalismo de la agencia y de demostrarles al público y al gobierno que la agencia funciona bien. Sin embargo, el énfasis en producir cifras como la cantidad de arrestos, de citaciones y de incautaciones de drogas ignora frecuentemente la atención en los resultados en el mundo real —por ejemplo, si hay reducción en el uso o comercio de drogas— y a menudo se basa en condiciones impuestas, incluso cuando los agentes saben que medir estas cifras no está teniendo ningún efecto positivo.

Cuando se escoge qué se va a medir, lo que se elige para medir comunica un fuerte mensaje sobre lo que se valora y se considera importante en el trabajo de la policía. Algunas jurisdicciones han tomado acciones para dejar de medir arrestos, incautaciones, citaciones, multas repartidas o arrestos que resultan en condenas, y en su lugar han desarrollado un plan estratégico con medidas que están integradas y que apoyan objetivos públicos más amplios. Como resultado, estos departamentos y agencias incluyen medidas de aspectos como los niveles de satisfacción y confianza comunitaria, victimización y percepción de seguridad en la comunidad, calidad de los contactos con la policía, o la decisión de referir a alguien a un proveedor de servicios de reducción de daños en vez de arrestarlo. Estos indicadores se pueden obtener por medio de encuestas a la comunidad; dando a cada civil un «recibo» sobre su contacto con un agente; revisando los informes y quejas de la sociedad civil sobre las políticas y protocolos de la agencia; informes narrativos provistos por agentes y revisados por sus supervisores; y encuestas de los agentes mismos.¹⁵ Cuando se enmarcan como parte de un gobierno que comparte la responsabilidad general de fortalecer el bienestar de la comunidad, las agencias policiales pueden tener un rol más profundo y enriquecedor, evaluar mejor su impacto en la comunidad, y ser reconocidas por sus contribuciones a la salud y seguridad, incluyendo factores como tasas menores de sobredosis y tasas más altas de vivienda.

Estas medidas se pueden unir con incentivos profesionales como recompensas, medallas, citaciones, promociones o felicitaciones informales que reconozcan tanto el conocimiento de un agente sobre estrategias de reducción

El énfasis en producir cifras como los números de arrestos, citaciones, e incautaciones de drogas ignora frecuentemente la atención a los resultados en el mundo real—por ejemplo, si hay reducción en el uso o comercio de drogas—y a menudo se basa en condiciones impuestas incluso cuando los agentes saben que estas cifras que se miden no están teniendo ningún efecto positivo.

Incluso si funcionan de modo informal o no oficial, estos incentivos pueden contribuir a una cultura operacional que podría tener un impacto igual o incluso mayor en el desempeño.

de daños y como la implementación de referidos a servicios. Además, las agencias pueden incorporar medidas basadas en resultados, como usar encuestas y opiniones de la comunidad, para evaluar las promociones y para reconocer el trabajo de cualquier agente, ya sea pública o internamente. Puede ser útil, sobre todo si ya existen incentivos económicos formales e informales —como pago por horas extra o recompensas, o días libres del trabajo— para los agentes que arrestan, procesan y comparecen en el juzgado en casos relacionados con droga. Incluso si funcionan de modo informal o no oficial, estos incentivos pueden contribuir a una cultura operacional que podría tener un impacto igual o aún mayor en el desempeño.

- En 2011, el estado de Pernambuco, en Brasil, lanzó el Programa ATITUDE (Cuidado Integral para Usuarios de Drogas y sus Familias) como parte de un esfuerzo por reducir los homicidios. El programa incluyó un enfoque basado en la reducción de daños para proveer vivienda, ya que reconocía que las personas que viven en la calle y usan crack se encuentran entre las más vulnerables a la violencia y al asesinato por su vulnerabilidad de vivienda. La policía colaboró con agencias sociales y sanitarias, grupos no gubernamentales y académicos locales en el diseño, implementación y evaluación del enfoque, poniendo atención no solo a las cifras de homicidios, sino incluyendo también entrevistas y grupos focales con personas que usaban drogas, sus familiares y funcionarios del gobierno. Además, al monitorear mejor los homicidios se llegó a comprender mejor la historia y trayectoria de las personas que usan drogas en la ciudad, incluyendo su relación con la comunidad y las experiencias de delitos y victimización. Esto, a su vez, permitió a las agencias policiales y a los proveedores de servicios de salud y sociales hacer ajustes en su despliegue de personal y en sus tipos de intervenciones. Por consiguiente, se detectaron cambios positivos en las tasas de homicidio, violencia y uso de drogas.
- En 2007, Australia desarrolló un nuevo marco de referencia para medir el desempeño de las agencias policiales contra la droga. Reconociendo la inversión sustancial en actividades policiales antidroga —entre \$1,3 y \$2 mil millones al año—, el Gobierno determinó que era de suma importancia tener buenos sistemas para

medir la eficiencia y efectividad de las actividades. Las metas de la Estrategia Nacional sobre la Droga sirvieron como base para desarrollar las medidas y se consultaron agencias policiales de muchos niveles en el proceso de redacción. Se determinó que ningún indicador era suficiente por sí mismo, sino que las medidas tenían que basarse en 4 resultados interdependientes: reducir el delito y la delincuencia relacionada con la droga; reducir la criminalidad organizada; mejorar la salud pública; y mejorar los servicios públicos (seguridad y bienestar). Para evaluar la mejoría de la salud pública, el marco incluye las tendencias en los índices de muertes y morbilidad relacionados con la droga ilícita: presencia de una ambulancia en casos de sobredosis, participación en servicios de reducción de daños, tendencias en pérdidas de productividad y alternativas al arresto y encarcelamiento. La evaluación de los servicios públicos incluye medidas sobre la seguridad y el bienestar de la comunidad por medio de encuestas sobre la satisfacción comunitaria con la actividad policial y las percepciones acerca del «problema de la droga» mediante sondeos sobre delitos y seguridad.



La capacitación también puede servir como punto de entrada para las relaciones de colaboración con la sociedad civil, e incluir a expertos en reducción de daños y usuarios de drogas, de maneras que desafíen estereotipos.

6. Apoyar la capacitación y el cambio cultural

La cultura organizacional es un factor central para determinar las prácticas policiales. Es posible que las prácticas no cambien incluso con una revisión de la política operacional si la cultura organizacional dominante sigue siendo contraria a esta.

A menudo, las estructuras policiales dependen de su comandancia, y es importante contar con el compromiso de la jefatura en todas las medidas descritas más arriba. Vale la pena observar que la mayoría de estas reformas exitosas también incluyeron la participación y observaciones de los agentes responsables de su implementación en las calles.

La capacitación, cuando se integra y combina con los puntos ya discutidos previamente, puede ser una manera importante de influir en la cultura organizacional. Incluye la formación para nuevos reclutas y también para agentes ya establecidos en servicio, con entrenamiento de campo en la práctica de reducción de daños como requisito para la certificación como agente. Esto crea un espacio para un nivel adicional de aprendizaje experiencial y deja bien claro que el enfoque de reducción de daños es lo que se espera en el cumplimiento diario de sus deberes. Adicionalmente, la capacitación puede servir como un punto de entrada para las relaciones de colaboración con la sociedad civil, e incluir a expertos en reducción de daños y usuarios de drogas, de manera tal que se desafíen los estereotipos. Las agencias policiales también pueden celebrar foros públicos con aliados estratégicos para informar a la comunidad acerca de lo que está haciendo la policía. Esto es una pieza esencial del trabajo policial comunitario y permite la colaboración verdadera entre policía y comunidad. De hecho, la formación por sí sola no suele ser suficiente, pero es importante incluirla como un elemento entre las otras iniciativas discutidas anteriormente. La realidad de las agencias policiales, particularmente en su trabajo relacionado con el uso de drogas, es imprevisible y no todas las situaciones siguen una pauta predecible sobre la cual se pueda entrenar a los agentes. De este modo, es importante redefinir la formación no como una simple instrucción en clase, sino como una manera participativa de resaltar el papel fundamental de que los principios de reducción

de daños, los enfoques de resolución de problemas y la discreción de cada agente contribuyen a la meta común de proteger la salud y la seguridad.

- La ley antinarcoóticos de Uganda permite una condena de 10 a 25 años de prisión por posesión de drogas ilícitas. Después de años de cumplimiento rígido de esta ley, miembros de la comunidad y de la sociedad civil comenzaron a trabajar con la policía, reconociendo que el uso y comercio de drogas ilícitas había continuado mientras que la afectación a la salud, a los derechos y a los recursos había aumentado. Encontraron un terreno común con muchos agentes que admitieron que, si sus hijos estuvieran abusando de drogas, preferirían que recibiesen tratamiento sanitario en vez de una larga condena de prisión. De todos modos, persistieron muchas nociones erróneas, estereotipos y desacuerdos. Para generar un compromiso por parte de los funcionarios y desarrollar mejores relaciones entre la comunidad y la policía, la división de narcóticos de la Policía Nacional de Uganda inició una serie de formación para los altos funcionarios de las agencias policiales en todo el país. Estas sesiones de formación proporcionaron información así como un espacio para discutir sobre diversos tipos de drogas en circulación en Uganda, sus efectos sobre el cuerpo, la diferencia entre el uso y la dependencia de drogas, y la reducción de daños. Es relevante observar que las sesiones de formación fueron guiadas en conjunto por la sociedad civil, las agencias policiales y, para deshacer estereotipos, incluyeron también a usuarios de drogas. Las sesiones brindaron un punto de inflexión por medio del cual las agencias policiales pudieron reflexionar sobre estos asuntos como pares y colaborar con los otros participantes para discutir y enfrentar las creencias y la cultura arraigadas sobre el uso de drogas.

Las agencias policiales también pueden celebrar foros públicos con aliados estratégicos para informar a la comunidad acerca de lo que está haciendo la policía.

Guías y manuales seleccionados

Formación y principios generales del trabajo policial

«Training Manual for law enforcement officials on HIV service provision for people who inject drugs», United Nations Office on Drugs and Crime, 2014. https://www.unodc.org/documents/hiv-aids/LE_MANUAL_02.10.14.pdf (disponible en inglés).

«Amsterdam Declaration on Police Partnerships for Harm Reduction», 2014: <http://www.leahn.org/wp-content/uploads/2013/08/Amsterdam-Declaration-on-Police-Partnerships-for-Harm-Reduction.pdf>

«Frankfurt Principles on Drug Law Enforcement», 2013: <http://www.leahn.org/wp-content/uploads/2013/08/131101.-Frankfurt-Principles-on-Drug-Law-Enforcement.-International-Conference-on-Drug-Policy-and-Policing.pdf>

«Declaración de Rio de Janeiro», 2011: <http://www.leahn.org/wp-content/uploads/2013/08/110921.-Rio-de-Janeiro-Declaration.-Governo-de-Rio-de-Janeiro.pdf>

Formación sobre servicios de reducción de daños

«Syringe Access and Law Enforcement» (training materials): <http://harmreduction.org/syringe-access/syringe-access-tools/sas-le/>

«Overdose Prevention and Naloxone Manual» (training materials): <http://harmreduction.org/issues/overdose-prevention/tools-best-practices/manuals-best-practice/od-manual/>

«Supervised Injecting Facilities & Drug Consumption Rooms: Overview of International Literature», Vendula Belackova and Allison M. Salmon, 2017.

Fortalecimiento de relaciones comunitarias

«Procedural Justice and Police Legitimacy: Using Training as a Foundation for Strengthening Community-Police Relationships», California Partnership for Safe Communities, 2015.

«Community Policing Defined» (E-Learning course), Virginia Center for Policing Innovation: <https://copstrainingportal.org/community-policing-defined/>

«New Perspectives on Community Policing», (E-Learning course), Virginia Center for Policing Innovation and Western Community Policing Institute: <https://copstrainingportal.org/new-perspectives-on-community-policing/>

Alternativas al arresto

Law Enforcement Assisted Diversion (LEAD) (resources): <https://www.leadbureau.org/>

Indicadores, incentivos y medidas

«National Drug Strategy, 2017-2026»: <https://www.hcasa.asn.au/documents/555-national-drug-strategy-2017-2026/file>

«Community Policing Self-Assessment Tool (CP-SAT)», US Department of Justice, 2013, Webinar: https://cops.usdoj.gov/html/podcasts/the_beat/09-2013/CPSAT_CHRP.pdf. Example report: https://cops.usdoj.gov/pdf/CP-SAT/CPSAT_Example_2nd_Admin.pdf

Videos

«Basics of Harm Reduction» (en ruso con subtítulos en inglés), International Alliance on HIV/AIDS, Ukraine: [youtube.com/watch?v=joDkxPzqOg&t=9s](https://www.youtube.com/watch?v=joDkxPzqOg&t=9s)

«Overdose Prevention and Reducing Risks for Injection Drug Use» (en ruso con subtítulos en inglés), International Alliance on HIV/AIDS, Ukraine: [youtube.com/watch?v=g85JkoY2Scs](https://www.youtube.com/watch?v=g85JkoY2Scs)

«Legal Aspects of Drug Dependency. Injection Drug Users and Police» (en ruso con subtítulos en inglés), International Alliance on HIV/AIDS, Ukraine: [youtube.com/watch?v=Hf31q9ByaXo](https://www.youtube.com/watch?v=Hf31q9ByaXo)

«Police and HIV Prevention: A Crucial Partnership» (en inglés), Open Society Foundations: <https://www.opensocietyfoundations.org/voices/police-and-hiv-prevention-crucial-partnership>

«How Police Can Arrest the Spread of HIV» (en inglés), Open Society Foundations: <https://www.opensocietyfoundations.org/voices/how-police-can-arrest-spread-hiv>

«To Protect and Serve: How Police, Sex Workers, and People Who Use Drugs Are Joining Forces to Improve Health and Human Rights» (en inglés), Open Society Foundations:

<https://www.opensocietyfoundations.org/reports/protect-and-serve>

Organizaciones

Internacionales:

Harm Reduction International
<https://www.hri.global/>

International Drug Policy Consortium
<https://idpc.net/es>

Law Enforcement and HIV Network
<http://www.leahn.org/>

Law Enforcement Assisted Diversion (LEAD) Support Bureau
<https://www.leadbureau.org/>

ONUSIDA
<http://www.unaids.org/>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)
<http://www.unodc.org/>

África del Este

Keeping Alive Societies' Hope (Kenia):
<http://www.kash.or.ke/>

Uganda Harm Reduction Network (Uganda):
ugandaharmreduction.org

Europa del Este y Asia Central

AIDS Foundation East West (Kirguizistán)
<http://www.afew.org/countries/kyrgyzstan/>

International AIDS Alliance (Ucrania):
aidsalliance.org.ua (<http://aph.org.ua/en/home/>)

Alternative Georgia (Georgia):
altgeorgia.ge (no disponible)

Eurasian Harm Reduction Association:
<https://harmreductioneurasia.org/>

Moldova Harm Reduction Union (Moldova):
uorn.aims.md (no disponible)

América Latina

Redes de Desenvolvimento da Maré (Brasil):
redesdamare.org.br

Programa Compañeros (México):
<https://www.facebook.com/Programa-Compa%C3%B1eros-1519683831603839/>

Instituto Sou da Paz (Brasil):
soudapaz.org

Plataforma Brasileira de Política de Drogas (Brasil):
pbpd.org.br

Norteamérica

Harm Reduction Coalition (USA):
<https://harmreduction.org/>

Katal Center for Health, Equity, and Justice (USA):
<https://www.katalcenter.org/>

Insite, Supervised Consumption Site (Canadá):
http://www.vch.ca/locations-services/result?res_id=964

Europa Occidental

Ana Liffey Drug Project (Irlanda):
<http://www.aldp.ie/>

Endnotes

- 1 Ver, por ejemplo: Van Den Berg, *et al.*, «Full participation in harm reduction programmes is associated with decreased risk for human immunodeficiency virus and hepatitis C virus: evidence from the Amsterdam Cohort Studies among drug users», *Addiction*, 2007, 102(9), p. 1454-1462; and Crofts and Patterson (eds), *Police, Law Enforcement, and HIV Supplement to Journal of the International AIDS Society*, 2016, 19(3).
- 2 Ver, por ejemplo: Boyd *et al.*, *Public Order and Supervised Injection Facilities: Vancouver's SIS*, Centre for Addictions Research of British Columbia, 2008; Wood, *et al.*, «Impact of a medically supervised safer injecting facility on drug dealing and other drug-related crime», *Substance Abuse, Treatment, and Policy* 2006, (1), p. 1-4; DeBeck *et al.*, «Public crack cocaine smoking and willingness to use a supervised inhalation facility: implications for street disorder», *Substance Abuse Treatment, Prevention, and Policy*, 2011, (6), p. 4.
- 3 Ver, por ejemplo: Fairbairn *et al.*, «Seeking refuge from violence in street-based drug scenes: Women's experiences in North America's first supervised injection facility», *Social Science and Medicine*, 2008, 67(5), p. 817-23.
- 4 Ver, por ejemplo: Caulkins, J. y Reuter, P. «Towards a harm-reduction approach to enforcement», *Safer Communities*, 2009, 8(1), p. 9-23.
- 5 Ver, por ejemplo: DeBeck *et al.*, «Police and public health partnerships: evidence from the evaluation of Vancouver's supervised injection facility», *Substance Abuse Treatment, Prevention, and Policy* 2008, (3), p. 3-11.
- 6 Ver, por ejemplo: Davis and Beletsky, «Bundling occupational safety with harm reduction information as a feasible method for improving police receptiveness to syringe access programs: evidence from three U.S. cities», *Harm Reduction Journal*, 2009, 6(16).
- 7 Police legitimacy «reflects the belief that the police ought to be allowed to exercise their authority to maintain social order, manage conflicts, and solve public safety problems in their communities». Legitimacy is gained and measured by three points: (1) «Public trust and confidence in the police. Such confidence involves the belief that the police are honest, that they try to do their jobs well, and that they are trying to protect the community against crime and violence. (2) Legitimacy reflects the willingness of residents to defer to the law and to police authority, i.e. their sense of obligation and responsibility to accept police authority. (3) Legitimacy involves the belief that police actions are morally justified and appropriate to the circumstances». From Tom Tyler, «What are legitimacy and procedural justice in policing? And why are they becoming key elements of police leadership?». *Legitimacy and Procedural Justice: A New Element of Police Leadership Report*, published by Police Executive Research Forum and U.S. Department of Justice, 2014.
- 8 Ver, por ejemplo: Fernandes, *et al.*, «Effectiveness of needle and syringe programmes in people who inject drugs – An overview of systematic reviews», *BMC Public Health*, 2017, p. 17-309; World Health Organization, «Effectiveness of sterile needle and syringe programming in reducing HIV/AIDS among injecting drug users», *Evidence for Action Technical Papers*, 2004; amfAR, The Foundation for AIDS Research, «Public Safety, Law Enforcement, and Syringe Exchange», Fact Sheet, 2013.
- 9 Ver, por ejemplo: Schwartz *et al.*, «Opioid agonist treatments and heroin overdose deaths in Baltimore, Maryland, 1995-2009», *American Journal of Public Health*, 2013, 103(5), p. 917-922; Fullerton *et al.*, «Medication-assisted treatment with methadone: assessing the evidence», *Psychiatric Services*, 2014, 65(2), p. 146-157; United Nations Office on Drugs and Crime and World Health Organization, «Principles of Drug Dependence Treatment», *Discussion Paper*, 2008.
- 10 Un ejemplo de estos proyectos es DanceSafe: www.dancesafe.org/drug-checking.
- 11 Ver, por ejemplo: the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction website on «Drug consumption rooms: an overview of provision and evidence», www.emcdda.europa.edu/topics/pods/drug-consumpción-rooms.
- 12 Bohnert AS, *et al.*, «Policing and risk of overdose mortality in urban neighborhoods», *Drug Alcohol Dependence* 2011, (1), p. 62-68.
- 13 El boletín del Departamento de Policía de San Francisco (19 de diciembre de 2017) se puede encontrar en: <http://sfgov.org/dosw/sites/default/files/department%20bulletin%2017-249.pdf>.
- 14 Los principios de Sir Peel («Principles of Law Enforcement») se pueden encontrar en: https://www.durham.police.uk/About-Us/Documents/Peels_Principles_Of_Law_Enforcement.pdf.
- 15 Ver, por ejemplo: Davis, *et al.*, «Revisiting 'Measuring what matters: Developing a suite of standardized performance measures for policing», *Police Quarterly*, 2015, 18(4), p. 469-495.

Open Society Foundations

La Open Society Foundations trabaja en más de 100 países para construir democracias dinámicas y tolerantes, cuyos gobiernos se responsabilicen de sus ciudadanos. A través de la colaboración con comunidades locales, la Open Society Foundations apoya la justicia y los derechos humanos, la libertad de expresión y el acceso a una educación y salud pública.

Crédito de la fotografía:

PORTADA:

Un agente de apoyo comunitario hablando con una persona sin hogar en Londres, Reino Unido.

Crédito de la fotografía: © Andrew Parsons/eyevine/Redux

INTRODUCCIÓN:

La policía y el servicio de urgencias médicas hablando con un hombre en Washington, D.C.

Crédito de la fotografía: © Ricky Carioti/The Washington Post/Getty

PÁGINA 7:

Un agente de la policía de Filadelfia muestra un paquete de naloxona, fármaco de reversión en caso de sobredosis, mientras está de patrulla en Filadelfia, Pensilvania.

Crédito de la fotografía: © Dominick Reuter/Getty

PÁGINA 9:

Miembros del Programa ATTITUDE para reducción de daños hablan con un hombre en Recife, Brasil.

Crédito de la fotografía: © Lianne Milton/Panos para la Open Society Foundations

PÁGINA 19:

Un agente de la policía de Seattle visita a una persona sin hogar como parte de un programa que facilita el acceso de personas sin hogar a servicios varios en Seattle.

Crédito de la fotografía: © Elaine Thompson/AP Photo

PÁGINA 25:

La policía habla con residentes locales en Vavuniya, Sri Lanka.

Crédito de la fotografía: © Jon Jamieson

