

# ECONOMÍA DE LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS: COSTOS NO CONTABILIZADOS, VIDAS PERDIDAS, OPORTUNIDADES NO APROVECHADAS<sup>1</sup>



Daniel Mejía y Joanne Csete

01

INTRODUCCIÓN

03

LOS COSTOS DIRECTOS E INDIRECTOS DE LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS

12

TRATAMIENTO, REDUCCIÓN DE LA DEMANDA, Y REDUCCIÓN DE DAÑO: OPORTUNIDADES PERDIDAS

16

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LA UNGASS DE 2016

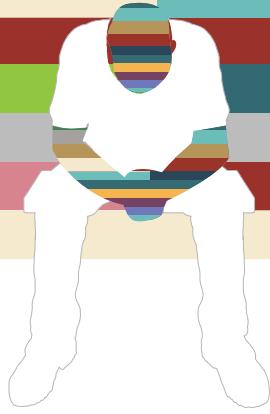
*Conforme los Estados miembros de las Naciones Unidas evalúan el sistema de control de drogas, han emergido numerosos debates entre los gobiernos respecto la forma de equilibrar leyes internacionales sobre drogas con los derechos humanos, la salud pública, alternativas al encarcelamiento y la experimentación con la regulación de mercados.*

*Esta serie tiene como objetivo ofrecer una guía para entender por qué los gobiernos no deben obviar la procuración de los derechos humanos y los impactos en la salud pública bajo las políticas actuales relativas a las drogas.*

# INTRODUCCIÓN

La guerra contra las drogas es una propuesta costosa. Los costos directos de las fuerzas de seguridad y la prohibición de la producción de plantas ilícitas en algunos países comprende no sólo operaciones comunes de vigilancia sino también operaciones extensas con militares y paramilitares. Los arrestos, detenciones y procesos jurídicos penales y encarcelamiento de millones de personas al año, incluyendo personas por delitos menores – infractores no-violentos por portación de drogas – tienen un costo muy elevado para los presupuestos nacionales y regionales.

<sup>1</sup> Este trabajo tiene sustento sólido en dos capítulos de una monografía del 2014 publicada por IDEAS-The London School of Economics respaldada por cinco economistas laureados con el Premio Nobel. Los capítulos son: D Mejía, P Restrepo, "Why Is Strict Prohibition Collapsing?" ["¿Por qué se está colapsando el prohibicionismo estricto?"], pp. 26-32; y J Csete, "Costs and Benefits of Drug-related Health Services," ["Costo/Beneficio de servicios en salud por narcóticos"], pp. 70-76. En: J. Collins, ed. *Ending the Drug Wars: Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy* [Finalizando la guerra contra el nar-costráfico: Informe del Grupo de Expertos sobre la Economía de los Narcóticos del LSE] Londres IDEAS, 2014.



A pesar de lo cuantioso que estos gastos netos de la guerra contra las drogas puedan ser, es algo que palidece junto a los costos indirectos de la prohibición contra las drogas, entre los que existen: ejecuciones extrajudiciales a gran escala, inseguridad e inestabilidad de comunidades, efectos negativos a la salud pública, desplazamiento forzado de la población, altos niveles de corrupción enquistada, y una pérdida de legitimidad de instituciones del Estado.

El presente informe no pretende cuantificar todos estos costos con precisión, sino que tiene el objetivo de subrayar la importancia de ver un cuadro completo de todos los costos de la prohibición, que incluyen al país productor y al país de tránsito, así como también

a los países consumidores. En este trabajo se pone de relieve los costos de oportunidad de no invertir en servicios de salud pública, sustentados económica y científicamente, como parte del control de drogas. Tantas discusiones sobre economía del control de drogas han fracasado en ver más allá de los costos directos por la prohibición y el uso de la fuerza pública dentro de los países consumidores que no han contabilizado la realidad de vidas perdidas, la disrupción de la seguridad, ni las instituciones del Estado vulneradas como parte de la “cooperación internacional” en la guerra contra las drogas. La entrega de este trabajo es para proporcionar información hacia una discusión sobre la economía de la guerra contra las drogas más completa para la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS, por sus siglas en inglés), sobre drogas.

Solo en los Estados Unidos —posiblemente el contribuyente de la mayor parte de los gastos globales anti-drogas— ha manejado un presupuesto federal de alrededor de \$25.5 billones de dólares.

## LOS COSTOS DIRECTOS E INDIRECTOS DE LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS

### Costos directos por la prohibición

Se han elaborado muchas estimaciones sobre los costos directos de alcanzar una “sociedad libre de drogas”, lo cual continua declarándose como meta de la política de drogas en varios países. La Fundación Transforma Drug Policy (Transform Drug Policy Foundation), una ONG con base en Reino Unido elaboró estimaciones de costos mundiales por operaciones de vigilancia y prohibición de drogas ilícitas de \$100 billones USD anuales.<sup>2</sup> Únicamente los Estados Unidos —posiblemente el contribuyente de la mayor parte de los gastos globales anti-drogas— ha manejado un presupuesto federal para control de la droga de alrededor de \$25.5 billones USD,<sup>3</sup> cifra que probablemente queda duplicada contabilizando los presupuestos a nivel de localidad y estado.<sup>4</sup>

Los billones anualmente gastados en el encarcelamiento de un gran número de personas sentenciadas a por lo menos un año en prisiones estatales y federales por delitos menores relacionados con drogas —de alrededor de 304,000 personas en 2013<sup>5</sup>— apenas alcanza a representar el costo para la sociedad y las comunidades en que recae desproporcionadamente el encarcelamiento masivo, sobre todo las minorías étnicas sumergidas en la pobreza. Incluso en la Unión Europea, en donde es menos frecuente el encarcelamiento per cápita relacionada con drogas en comparación con Estados Unidos, los países miembro generan un gasto estimado de €7 billones anuales (alrededor de \$7.8 billones USD) por detenciones relacionada con drogas incluyendo detención preventiva y reclusión penal.<sup>6</sup> Ninguna de las cifras anteriores porta el elevado costo, incluyendo las muertes extrajudiciales y la inseguridad en las comunidades asociadas con los mercados de drogas, ni muestra el costo social de la corrupción por dinero ilícito de las instituciones gubernamentales. Una estimación conservadora del valor del mercado de drogas ilícitas es de más de \$330 billones USD anuales; recursos que están en redes delincuenciales y disponibles para aceptar la corrupción.<sup>7</sup> Las sociedades también soportan el elevado costo respecto con el uso de plantas y sustancias, que abarca la delincuencia derivada del narcotráfico y servicios sociales y de salud requeridos por personas en dependencia, o personas vulnerables a enfermedades de VIH y otras de transmisión por vía sanguínea.

2 Transform Drug Policy Foundation, *The Alternative World Drug Report* [Informe alternativo mundial sobre narcóticos], Bristol, UK, 2012. En: <http://countthecosts.org/sites/default/files/AWDR.pdf>

3 Gobierno de los E.U., Oficina Ejecutiva del Presidente de los E.U., *FY2015 Budget and Performance Summary: Companion to the National Drug Control Strategy*. [Año Presupuestal 2015 Presupuesto y resumen para desempeño: Asociado de estrategia nacional contra narcóticos] Washington, D.C., 2014. En: [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/about-content/fy2015\\_summary.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/about-content/fy2015_summary.pdf)

4 J Walsh. “Just How ‘New’ Is the 2012 National Drug Control Strategy?” [¿Qué tan nueva es la estrategia nacional de control antinarcóticos?], Washington Office on Latin America, 8 de mayo, 2012. En: [http://www.wola.org/commentary/just\\_how\\_new\\_is\\_the\\_2012\\_national\\_drug\\_control\\_strategy](http://www.wola.org/commentary/just_how_new_is_the_2012_national_drug_control_strategy)

5 EA Carson. *Prisoners in 2013* [Reclusos en 2013] Washington, DC: U.S. Bureau of Justice Statistics, 2014.

6 Centro Europeo para el Monitoreo de Drogas y la Drogadicción. *European Drug Report 2014* [Informe sobre narcóticos europeo, 2014]. Lisboa, 2014, p. 70.

7 Comisión Mundial para Política sobre Estupefaciente. *Taking Control: Pathways to Drug Policies that Work* [Retomando el control: Rutas para políticas que funcionan], Rio de Janeiro, 2014. En: [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/03/GCDP\\_2014\\_taking-control\\_EN.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/03/GCDP_2014_taking-control_EN.pdf)

## La prevalencia del costo total de la prohibición— El ejemplo de Colombia

A pesar que Estados Unidos y otros países del Hemisferio Norte tengan presupuestada la lucha anti-drogas, los costos de las “guerras contra las drogas” prohibicionistas que han recaído en el Hemisferio Sur, son particularmente pesados. Si las drogas, ahora ilícitas y sometidas a medidas prohibicionistas se legalizaran entonces, en los países del Hemisferio Norte se tendría la carga de virtualmente todos los costos asociados con el consumo de sustancias, incluyendo servicios de salud, sociales y pérdida de productividad económica relacionada a complicaciones por el consumo. Sin embargo, bajo la prohibición, una parte importante de los costos de la lucha anti-drogas, se transfiere al productor y a países de tránsito que están obligados por acuerdos internacionales a aplicar la reducción por intervenciones sobre el proveedor; ésto con el objetivo de aumentar el precio y reducir la oferta de sustancias que llegan a países consumidores.<sup>8</sup> Estas intervenciones incluyen campañas para la erradicación de cultivos ilícitos tales como opio y hoja de coca, veda de embarques, detección y destrucción de laboratorios de procesamiento de sustancias y drogas, y operaciones de vigilancia sobre narcotraficantes por otros medios. Respecto con América Latina, los Estados Unidos ha ayudado a mantener la división del trabajo con programas multi-billonarios tales como el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida, aunque, la carga por costos elevados en vidas humanas, la violencia criminal, la inseguridad comunitaria, la corrupción, y la pérdida de legitimidad de las instituciones del Estado son soporados fuera de Estados Unidos.

Debe considerarse el pensamiento experimental siguiente: Supóngase que todo el consumo de cocaína en Estados Unidos desapareciera y se reubicara en Canadá. ¿Estarían las autoridades estadounidenses dispuestas a confrontar a narcotraficantes aún con el costo de ver incrementos actuales en el índice de homicidios en ciudades como Seattle de 5 homicidios por cada 100,000 habitantes a tasas de 150 por cada 100,000, para evitar que a Vancouver llegasen los embarques de drogas? Debe suponerse que no; pero, este es el escenario reflejado en países como México y Colombia, entre otros países latinoamericanos, que han vivido durante los últimos 20 años, a manera de ciclos violentos y corrupción política, lo cual, son costos que ellos han pagado para que Estados Unidos mantenga a las sustancias fuera del alcance de usuarios estadounidenses.

“Los costos de las “guerras contra las drogas” prohibicionistas que han recaído en el Hemisferio Sur, son particularmente pesados.”

| 8 Mejía, Restrepo, Op.cit., nota 1.

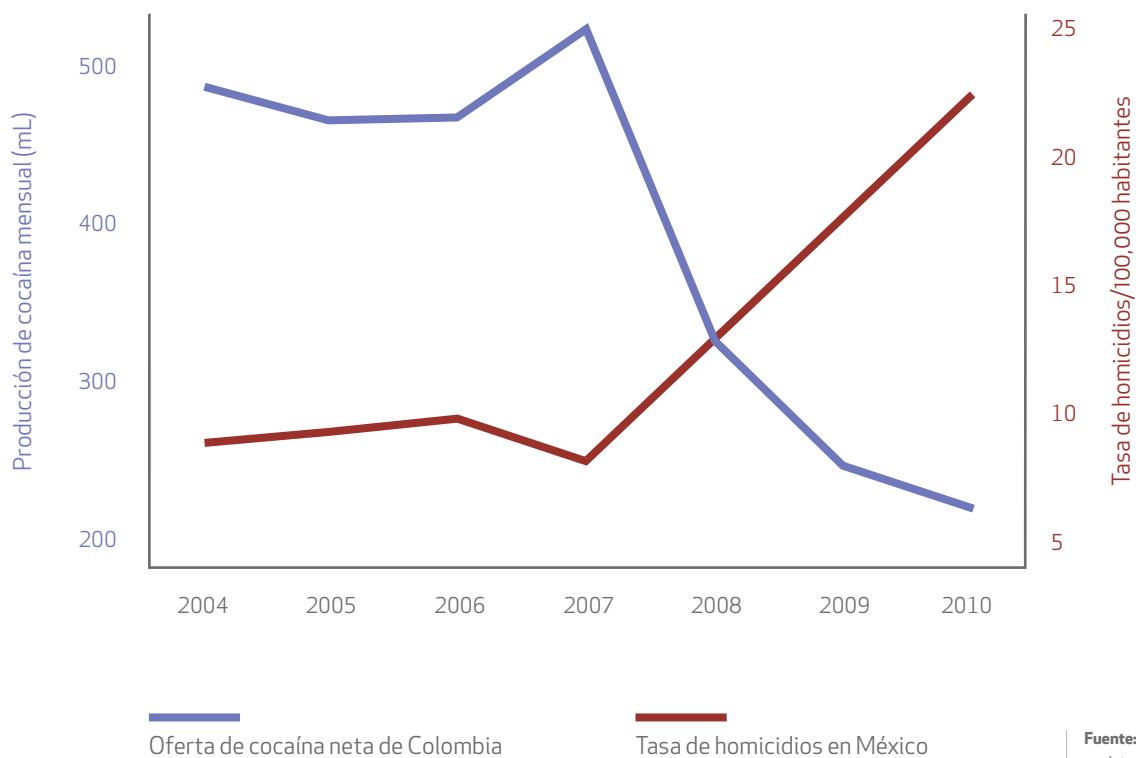
- 9 D Mejía, P Restrepo, S Rozo. "On the Effects of Enforcement on Illegal Markets: Evidence from a Quasi-Experiment in Colombia" ["Sobre los efectos del uso de la fuerza pública a los mercados ilegales: Evidencias de un Quasi-Experimento en Colombia"], *World Bank Economic Review*, 2015 (En prensa).
- 10 AA Camacho, D Mejía. "The Health Consequences of Aerial Spraying of Illicit Crops: The Case of Colombia" ["Consecuencias en la salud por fumigación aérea sobre cultivos ilícitos: Caso Colombia"], Washington, D.C.: Center for Global Development, Documento de trabajo # 408, Junio 2015.
- 11 RA Relyea, "The Impact of Insecticides and Herbicides on Biodiversity and Productivity of Aquatic Communities"; ["El impacto de los insecticidas y herbicidas sobre la biodiversidad y productividad en comunidades acuáticas"] *Ecological Society of America* 2005; 618-627; C Navarrete-Frías, C Veilleite, "Drug Crop Eradication and Alternative Development in the Andes" ["La erradicación de narcocultivos y el desarrollo alternativo en Los Andes"], Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2005, En: <http://fpc.state.gov/documents/organization/61022.pdf>; L Dávalos, A Bejarano, H Correa, "Disabusing Cocaine: Pervasive Myths and Enduring Realities of a Globalized Commodity" ["Dejando el abuso de la cocaína Mitos extendidos y realidades perdurables de una mercancía globalizada"], *Intl J Drug Pol* 20(5):381-386, 2009; L Dávalos, A Bejarano, M Hall, H Correa, A Corthals, O Espejo. "Forests and Drugs: Coca-driven Deforestation in Tropical Biodiversity Hotspots": ["Bosques y narcóticos: Deforestación regida por coca en sitios clave de biodiversidad"] *Environ Sci Technol* 45(4):1219-1227, 2011.
- 12 M García, "Cultivos Ilícitos, Participación Política y Confianza Institucional", En: A Gaviria y D Mejía, eds. *Políticas Antidroga en Colombia: Éxitos, Fracasos y Extravíos*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2011, pp. 357-386.
- 13 J Castillo, D Mejía, P Restrepo. "Scarcity Without Leviathan: The Violent Effects of Cocaine Supply Shortages in the Mexican Drug War". ["Escasez sin Leviatán: Los efectos violentos por carencia de cocaína en la guerra de México contra el narcotráfico"] Center for Global Development WP # 356, Washington, D.C., febrero 2014.

La economía de la prohibición puede racionalizarse sólo si sus supuestos que le dan fundamento son sólidos. Estos serían que: (1) Los esfuerzos de reducción sobre la oferta fueran esfuerzos muy eficientes en reducir el flujo de sustancias a los países consumidores; (2) La reducción sobre la oferta se obtuviera a un costo bajo; y (3) Los países productores y de tránsito, a lo largo de tiempo, estuvieran dispuestos a incurrir en los costos de reducción de la oferta, a cambio de ayuda externa para subsidiar esos costos.

En el caso de Colombia y otros países circundantes sirven para analizar este enlistado de supuestos. El Plan Colombia, una iniciativa conjunta, Colombia-Estados Unidos de combate al narcotráfico y producción de cocaína, ha tenido un costo por arriba del 1 por ciento del PIB colombiano (alrededor de \$1.2 billones USD) anualmente. A pesar de ello, hay poca evidencia que estas iniciativas de elevado costo financiadas mediante los esfuerzos del Plan Colombia, sean eficaces. Se ha comprobado que la fumigación aérea sobre cultivos de hoja de coca —la más común de las estrategias contra la cocaína—, no tiene efecto alguno, ni por pequeño, en reducir la producción de cocaína, ni tener influencia en el precio de cocaína.<sup>9</sup> Más aún, ha quedado demostrado que la fumigación aérea causa daños en la salud de comunidades expuestas a los herbicidas,<sup>10</sup> daños ambientales,<sup>11</sup> causa desplazamiento de hogares y sus familias y pérdida de confianza en instituciones del Estado.<sup>12</sup>

Además de fumigación aérea, el Plan Colombia ha apoyado los esfuerzos de la prohibición —incautación de cargamentos de drogas en ruta a Estados Unidos— que han sido más efectivos que las fumigaciones con herbicida en bloquear temporalmente los flujos de abastecimiento de sustancias, y que en determinado tiempo causan desplazamiento a otras partes de la región. Por ello, cuando se aumentó la prohibición en Colombia y se redujo la erradicación de cultivos después de 2007, la producción de cocaína surgió en partes de Perú y Bolivia; las instalaciones de procesamiento de cocaína se mudaron a Venezuela y Ecuador, y las bases de operación de narcotraficantes se mudaron a México y Centroamérica. La violencia pandémica desatada en México, se debe parcialmente a la decisión del gobierno de Felipe Calderón de descargar contra los narcotraficantes el peso de las fuerzas militares en la lucha anti-drogas, pero también parcialmente debido a que los núcleos de las redes se desplazaron sus bases de Colombia a México.<sup>13</sup> El aumento drástico en la tasa de homicidios en México (Fig. 1), en esos años, fue un costo inimaginable, que no se anticipaba, en los objetivos de la prohibición de drogas a lo largo de varios frentes. El segundo supuesto detrás de la prohibición quedó violado: la reducción de la oferta no se obtuvo a un costo aceptable.

**Figura 1:** Oferta de cocaína neta de Colombia y tasa de homicidios en México (en toneladas métricas)



**Fuente:** Mejía and Restrepo (nota 1) cálculos basados en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), UNODC, y la Policía Nacional de Colombia.

Mientras que la violencia en México sujetaba los encabezados periodísticos, las muertes extrajudiciales como un costo de la guerra contra las drogas también puede evaluarse rastreando las tasas de homicidios en Colombia. Como lo muestra la Fig. 2, la guerra contra el Cartel de Medellín a fines de los 80 y principios de los 90 estuvo asociado a un despunte en las cifras de la tasa de homicidios a 72 por cada 100,000 habitantes; lo cual, aunque elevado, comparativamente palidece comparado con cifras horribles de una tasa de 420 homicidios en Medellín solamente durante este periodo. La tasa de muertes extrajudiciales se incrementó nuevamente a fines de los 90 con la participación cada vez más directa de las FARC en el narcotráfico, y fue en descenso conforme se fortaleció el ejército. Actualmente se estima que un 25 por ciento de los homicidios en Colombia son atribuibles al incremento drástico en el tamaño del mercado del narcotráfico desde 1994 a 2008.

Aunque las muertes extrajudiciales sean parte de los costos de la guerra contra las drogas, y lo más visible y nefasto, esos están lejos de ser el único costo. La corrupción profunda de los funcionarios públicos aparente e inevitablemente va de la mano con las fuertes ganancias del narcotráfico; todo ello es un obstáculo crucial para el desarrollo socio-económico. Los narcotraficantes financian campañas políticas, han penetrado —corrompiendo— los medios de comunicación principales así como a empresas deportivas y culturales. La violencia, la delincuencia y la corrupción asociadas con el comercio existente de sustancias ilícitas pueden ser difíciles de cuantificar en su totalidad; sin embargo, para Colombia, México y varios países centroamericanos, indudablemente se trata de una fracción no insignificante del PIB y una disminución significativa del desarrollo económico, que de otra manera no sería el caso.

Respecto con el tercer supuesto fundamental detrás de la economía de la prohibición de las drogas pareciera, al menos en América Latina, que cientos de millones de dólares anuales para asistencia económica contra el narcotráfico están empezando a ser vistos como inadecuados como compensación por el costo total de las medidas hacia la reducción de la oferta. Colombia, por ejemplo, ha nacionalizado los costos de la guerra contra el narcotráfico, lo cual le da mayor control sobre las políticas que se ponen en práctica. Como resultado, los beneficios de la fumigación aérea en áreas de cultivo de coca están siendo cuestionadas fuertemente al poner en evidencia su alto costo.<sup>14</sup> En México, en algunas ocasiones el gobierno ha elegido rehusarse a tomar la asistencia económica para mantener control de sus operativos contra los carteles del narcotráfico.

14 En mayo de 2015, el gobierno colombiano tomó una medida importante y anunció que frenaría el programa de fumigación aérea. La decisión fue tomada con base en posibles daños a la salud ligados al programa por exposición de la población a los herbicidas tuzizados en las campañas de fumigación. La medida cobró vigencia en octubre 2015.

**Figura 2:** Tasa de homicidios en Colombia (por 100,000 habitantes), 1985-2012

Fuente: Mejía and Restrepo (nota 1) cálculos basados en datos de la Policía Nacional de Colombia.

En resumen, los costos directos de las medidas de origen prohibicionista para la reducción de la oferta se han puesto una perspectiva en los países productores y en tránsito. Los supuestos de la guerra contra las drogas ya no se sostienen. En la toma de decisiones se comienzan a considerar los costos colaterales exagerados de esta guerra en términos de vidas perdidas por la violencia, la pérdida de legitimidad del Estado por la corrupción, y la pobreza en comunidades rurales soportando el impacto de la erradicación agresiva de los cultivos ilícitos. El cuadro completo de la economía perversa de la guerra contra las drogas está tomando forma en el diseño de políticas fuera de los países consumidores.

### Los Costos en la prohibición de la oferta: el Caso de Afganistán

Conforme a datos de la Oficina Contra las Drogas y el Delito de Naciones Unidas (UNODC por sus siglas en inglés), y al Gobierno de Afganistán, el área de cultivos de opio en el país se redujo en 19 por ciento de 2014 a 2015 aunque, con 183,000 hectáreas, esta extensión seguía siendo un registro histórico.<sup>15</sup> En 2014, Afganistán produjo aproximadamente 85 por ciento del opio ilegal a nivel mundial.<sup>16</sup> En Afganistán, es innegable la importancia de los ingresos procedentes del mercado del opio, a nivel de hogares y a niveles de economía nacional<sup>17</sup> y muy probablemente sea la razón de que se vea poco éxito de los programas para reducir a proveedores de opio en el país, con todo y los billones que valen.<sup>18</sup> Desde el 2002 a inicios del 2016, únicamente en los Estados Unidos, se gastaron alrededor de 8.5 billones USD en esfuerzos anti-drogas en Afganistán, principalmente para la reducción de actividades de producción de drogas.<sup>19</sup>

Como ha sido el caso de la erradicación de coca en Colombia, la erradicación del opio en Afganistán no tiene un historial de éxito sostenible y está más bien asociada a consecuencias negativas no-intencionales. La conclusión a la cual llegaron, por ejemplo, Mansfield y Byrd, con larga experiencia en Afganistán, es que el aumento en la erradicación de cultivos de opio no corresponde a una reducción en la producción, ni siquiera en el corto plazo.<sup>20</sup> El cultivo de opio se desplaza por los esfuerzos de erradicación; sin embargo, no implica que disminuirán los cultivos por esos esfuerzos. También, Mansfield y Byrd afirman que los programas de erradicación pueden socavar el respeto a las entidades gubernamentales lo cual en ocasiones orilla a los hogares a aliarse con las fuerzas anti-gubernamentales, especialmente donde los recursos para subsistencia alternativa al cultivo del opio han sido muy limitados.<sup>21</sup> También, los autores especulan que la fumigación aérea de los cultivos de opio que en Afganistán no es la estrategia actual contra las drogas, podría ser particularmente ineficaz debido a que el opio es mucho más móvil que la coca, y muy probablemente podría ser vector de daños a la salud humana, ganadería y cultivo de alimentos.<sup>22</sup>

15 Oficina de Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito, UNODC, Ministerio Antinarcóticos de la República Islámica de Afganistán. *Afghanistan Opium Survey 2015: Cultivation and Production* [Encuesta sobre opio de Afganistán 2015: Cultivo y producción], Viena, dic. 2015.

16 UNODC, *World Drug Report 2015* [Informe Mundial sobre Estupefacientes, 2015], Viena, 2015, p 42.

17 W Byrd, D Mansfield, *Afghanistan's opium economy: an agricultural, livelihoods and governance perspective* (revised version), [La economía del opio en Afganistán: Una Perspectiva agrícola, sobre subsistencia y gobernanza (Versión corregida)], Washington, DC: World Bank, 2014.

18 C J Coyne, AR Hall, S Burns, "The War on Drugs in Afghanistan: Another Failed Experiment with Interdiction", ["La Guerra contra narcóticos en Afganistán: Otro experimento de prohibición fallido"], Washington, D.C.: *George Mason University Working Paper in Economics*, no. 15-37, 2015.

19 Inspector General Especial para la Reconstrucción de Afganistán (SIGAR por sus siglas en inglés). Informe trimestral al Congreso de los Estados Unidos. Washington, DC, abril 2016.

20 Byrd and Mansfield, op.cit, p 37.

21 Ibid.

22 Ibid., p 41.

Entre los años 2002 y 2012, Estados Unidos asignó aproximadamente \$2.46 billones de dólares para asistencia económica en el sector agrícola de Afganistán.

Según lo ha indicado por UNODC, en 2015 las cosechas de opio de las temporadas anteriores llegaron a registrar un record de pérdidas en el sur de Afganistán, lo que puede deberse a factores climáticos y agrícolas que probablemente orillaron a una expansión de cultivos hacia las regiones centro y norte de Afganistán.<sup>23</sup> La UNODC ha señalado que la complejidad de factores resultando en las pérdidas de cosechas, podría ofrecer un escenario óptimo para aplicación de programas alternativos de desarrollo<sup>24</sup> en hogares con subsistencia del opio.<sup>25</sup> Entre los años 2002 y 2012, Estados Unidos asignó aproximadamente \$2.46 billones USD para asistencia económica en el sector agrícola de Afganistán, en que se acompañaba de esfuerzos en programas de desarrollo alternativo.<sup>26</sup> El informe anual de la UNODC sobre drogas de 2015, ofreció estimaciones de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD por sus siglas en inglés), que la asistencia económica por donativos en programas para el desarrollo alternativo fue de \$3.5 billones USD, de los que aproximadamente 36 por ciento, \$1.2 billones USD, se destinaron a Afganistán.<sup>27</sup>

23 UNODC, Ministerio Antinarcoóticos de la República Islámica de Afganistán. *Afghanistan Opium Survey 2015: Cultivation and Production* [Encuesta sobre opio de Afganistán 2015: Análisis Socio-económico] Viena, marzo 2015.

24 Como afirman Byrd y Mansfield, op.cit., el desarrollo alternativo es un término utilizado aún por la UNODC, (Ver sección ampliada en World Drug Report 2015), que regularmente se refiere a substituir cultivos ilícitos de opio por cultivos lícitos del marco tradicional de ayuda para el desarrollo. El término "subsistencia alternativa" se usa con más frecuencia por la mayoría de actores en Afganistán aceptado para decir una perspectiva más comprehensiva adecuado para los esfuerzos nacionales multi-sectoriales anti-pobreza y reconoce que ningún problema como el de sustitución de cultivos podría ser eficaz en transformar las posibilidades económicas de hogares rurales. Aquí utilizamos el término "desarrollo alternativo" debido a su uso extenso en la literatura de la ONU pero reconocemos sus limitaciones.

25 Ibid.

26 Inspector General Especial para la Reconstrucción de Afganistán (SIGAR por sus siglas en inglés). Informe trimestral al Congreso de los Estados Unidos. Washington, DC, Octubre 2014, p 181.

27 UNODC, World Drug Report 2015 [Informe mundial sobre estupefacientes de 2015], op.cit., pp 83, 86.

Así como en el caso andino, los programas de valor elevado sobre desarrollo alternativo en Afganistán han tenido un historial inconstante de éxitos. Al evaluar los programas de desarrollo alternativo financiados por el gobierno del Reino Unido en Afganistán, la Comisión Independiente sobre Impacto de la Asistencia (ICAI, por sus siglas en inglés), puso de relieve algunos impactos positivos en los medios de subsistencia de beneficiarios, pero dice también, que las metas asociadas con el establecimiento de una economía “vibrante, lícita” en sustitución de los cultivos de opio han sido ambiguos y no reconocieron la complejidad tras la motivación de los cultivos de opio.<sup>28</sup> El ICAI también emitió la recomendación para que los hogares rurales estén mejor y más sistemáticamente consultados en el diseño de estos programas.<sup>29</sup> Byrd y Mansfield afirman que los programas de asistencia por donativos para el desarrollo y subsistencia alternativos en Afganistán, generalmente han sido diseñados exclusivamente desde la perspectiva del combate contra las drogas— crear zonas “libres de opio”— más que para promover el mejoramiento de vidas y medios de subsistencia de hogares rurales en Afganistán.<sup>30</sup> Ellos llegaron a la conclusión de que algunos de estos programas alcanzan un magro éxito porque se presume el liderazgo fuerte y omnipresente de algún personaje local o regional quien pudiera imponer vedas al cultivo de opio en sus circunscripciones; en contraste, “la producción de opio tiene el doble carácter de ser sintomático de cierta dispersión de poder y a la vez, fuente de autonomía de aquellos hogares en las periferias”.<sup>31</sup>

“La producción de opio tiene el doble carácter de ser sintomático de cierta dispersión de poder y a la vez, fuente de autonomía de aquellos hogares en las periferias.”

28 Comisión Independiente sobre Impactos de la Ayuda (ICAI). DFID's bilateral support to growth and livelihoods in Afghanistan (report no. 31). Londres, 2014.

29 Ibid., p 11.

30 Byrd and Mansfield, op.cit., pp 45-46.

31 Ibid., p 46.

## TRATAMIENTO, REDUCCIÓN DE LA DEMANDA, Y REDUCCIÓN DE DAÑO: OPORTUNIDADES PERDIDAS

Otro efecto colateral de la costosa concentración en la reducción prohibicionista de la oferta ha sido la negligencia de medidas de los sectores de salud y el social vinculados a las drogas, que se ha sostenido de una fuerte lógica económica y humanitaria. En la mayoría de los países, los presupuestos para combate contra las drogas están fuertemente sesgados a favor del enfoque prohibicionista y el de medidas en la reducción de oferta. Sin embargo, la reducción de la demanda, particularmente desde la perspectiva de servicios de tratamiento a las personas con los consumos más asiduos es viable por costo/beneficio y brinda muchos beneficios para la sociedad. En la mayoría de los mercados de narcóticos, el porcentaje elevado de la demanda por sustancias proviene de un porcentaje relativamente disminuido de los usuarios más voraces. Es por lo que disminuir el consumo voraz ofrece beneficios enormes.

Como guía técnica en evaluaciones de costo/beneficio sobre dar acceso a tratamientos por dependencia, la Organización Mundial para la Salud (OMS) subraya que los tratamientos eficaces para la dependencia a las sustancias tiene no sólo un beneficio clínico y humanitario sino que además, uno potencialmente económico también para la sociedad. La OMS resalta un buen número de costos económicos por dependencia decayendo a consumo indómito, que comprende los siguientes:

- **pérdida de productividad en espacios domésticos y laborales;**
- **costos por delitos relacionados al narcotráfico, uso de la fuerza pública y costos asociados al sistema judicial penal;**
- **costos de los servicios de salud y sociales para personas consumidoras de narcóticos y aquellos en su entorno;**
- **accidentes de tráfico por consumo de sustancias; y**
- **costos por la limpieza de instrumentación de inyección mal descartada y tratamiento a lesiones relacionadas.<sup>32</sup>**

32 E Single, Et al. *International Guidelines for Estimating the Costs of Substance Abuse* [Directrices internacionales para elaboración de estimaciones sobre costos del consumo de sustancias], 2nd ed. Ginebra: World Health Organization, 2004.

33 KE McCollister, MT French. "The Relative Contribution of Outcome Domains in the Total Economic Benefit of Addiction Interventions: A Review of First Findings" ["Contribución relativa de las competencias resultantes en el beneficio económico total bajo la intervención en la adicción: Análisis de primeros hallazgos"] *Addiction* 98:1647-1659, 2003.

34 A Basu, AD Paltiel, HA Pollack. "Social Costs of Robbery and the Cost-effectiveness of Substance Abuse Treatment" [Costos sociales del robo y análisis costo/eficacia del tratamiento al consumo de sustancias"], *Health Economics* 17(8):927-946, 2008.

35 Organización Mundial para la Salud, UN Office on Drugs and Crime, and UNAIDS (UN Joint Programme on HIV/AIDS), WHO/UNODC/UNAIDS position paper: *Substitution Maintenance Therapy in the Management of Opioid Dependence and HIV/AIDS Prevention* [Terapia con sustitución en el manejo de la dependencia a opiáceos y prevención del VIH/SIDA] Ginebra, 2004. En: <http://www.unodc.org/documents/hiv-aids/Position%20Paper%20sub.%20maint.%20therapy.pdf>

36 Ibid.

La OMS sugiere que estos son los costos tangibles que pueden cuantificarse. Los costos asociados a pérdida de vidas, al dolor y al sufrimiento vinculado a la dependencia a los sustancias son menos cuantificables pero, obviamente no menos importantes.

Hay considerable evidencia señalando que esta inversión para tratamiento por dependencia a las sustancias, fácilmente se paga por sí sola, si es que se da seguimiento a la lista de costos que la OMS resalta, anteriormente. Por ejemplo, un análisis de costos/beneficio de tratamientos por dependencia a las sustancias en Estados Unidos encontró que en promedio existe aproximadamente réditos de 9 veces la inversión, con tratamientos a la adicción de buena calidad, casi la mitad de ello reditúa en forma de descenso de la delincuencia, y casi 15 por ciento por los servicios en salud evitados, casi 13 por ciento por aumento de empleos y la remuneración económica para los pacientes.<sup>33</sup> En Estados Unidos, estudios recientes aportan como conclusión, que aun cuando el costo de tratamiento residencial —el de costo más elevado de los tratamientos por dependencia a las sustancias— puede subsanarse por ahorro en costos reducidos por delincuencia y los costos de encarcelamiento.<sup>34</sup>

El Tratamiento con Sustitución de Opiáceos (OST, por sus siglas en inglés), con un largo historial de éxito en su aplicación, se ha venido estudiando ampliamente especialmente debido a su papel central en la prevención del VIH relacionado a la inyección de opiáceos. El OST consiste generalmente de una administración diaria de medicamentos opiáceos, principalmente metadona o buprenorfina, en cápsulas o en jarabe —no se requiere inyectar— para estabilizar la ansiedad de personas con dependencia al opiáceo. La OMS y otros órganos han resaltado que además de prevención contra transmisión de VIH, el OST reduce riesgos de la sobredosis y decesos derivados; reduce también la actividad delictiva, permite a la gente mantener un empleo y así, vivir una vida más tranquila.<sup>35</sup> Estudiando las evidencias, la OMS, UNODC, y ONUSIDA plantean en sus conclusiones que todo aquel dólar estadounidense invertido en OST redituará entre \$4-7 por reducción de delincuencia y aproximadamente \$12 por ahorros en costos en salud por añadidura.<sup>36</sup>

A pesar del discurso económico —y el de salud— a favor del OST, estos servicios sufren constantemente de la negligencia y subinversión en un número importante de países con población usuaria de opio. En un estudio de 2014, Degenhardt, et al., elaboraron un cálculo observando que de los seis países que representan aproximadamente la mitad de la población mundial que se inyecta sustancias, el acceso al servicio del OST es minúsculo.<sup>37</sup> Aquellos países son Rusia, donde el OST está prohibido, y no se presta ese

servicio; China con un 5 por ciento de cobertura del OST; Malasia con 2 por ciento; Vietnam con 4 por ciento; Ucrania con 3 por ciento; y Estados Unidos con aproximadamente 15 por ciento. Simplemente, este tratamiento probado es una herramienta con poca utilización, elevando el costo en dolor humano, delincuencia, y pérdida de productividad.

Otra medida en salud pública que se ha verificado en términos económicos y de salud, es el suministro del equipo instrumental para inyectarse ofrecido a personas usuarias, usualmente mediante programas de intercambio de jeringa y aguja. Los costos de dicho programa son modestos, y los beneficios por evitarse una vida con tratamiento para VIH o hepatitis C son altos. Un estudio muchas veces citado del gobierno de Australia, tras su conservadora estimación de costos de tratamiento para VIH concluye que el beneficio del programa de intercambio de jeringa en ese país es de alrededor de cuatro veces los costos en corto plazo, y por mucho más en el largo plazo, conforme avanza el programa en la disminución acumulativa en transmisión de VIH de personas infectadas por inyección del consumo de sustancias.<sup>38</sup>

Una consecuencia adicional y perturbadora en la guerra contra las drogas que ha lacerado principalmente al Hemisferio Sur en el área de salud es la escasa disponibilidad de medicamentos contra el dolor y otras drogas lícitas para el control clínico. El propósito original de las convenciones sobre drogas de la ONU fue el de asegurarse que los países pudieran legislar aparte a los opiáceos y otras sustancias para propósitos médicos y de investigación; sin embargo, los sistemas internacionales han fracasado en esta meta. Aproximadamente 80 por ciento de la población mundial, en su mayoría en países de bajos recursos, no tienen acceso a medicamentos opiáceos y otros analgésicos; casi 90 por ciento de la morfina utilizada como analgésico es aplicada en Estados Unidos y la Unión Europea.<sup>39</sup> En varios países, los opiáceos no tienen registro en la gran cantidad de usos lícitos debido a normas anti-drogas por encima de supuestos, o porque los médicos no están capacitados en el uso de estos medicamentos, o temen provocar la adicción al recetarlas. El que existan millones de personas agónicas o sufriendo innecesariamente con deseo de algún paliativo científicamente comprobado es uno de los costos de la guerra contra las drogas que es especialmente cruel, y el fracaso en asegurar el acceso a medicamentos contra el dolor es una pérdida de oportunidad terrible.

## Los costos de programas de intercambio de jeringas son modestos, y los beneficios por evitarse una vida con tratamiento para VIH o hepatitis C son altos.

- 37 L. Degenhardt, BM Mathers, AL Wirtz, et al. "What Has Been Achieved in HIV Prevention, Treatment and Care for People Who Inject Drugs, 2012-2012?" A review of the six highest-burden countries. [¿Qué se ha logrado en cuanto a prevención del VIH, tratamiento y cuidados de personas quienes inyectan narcóticos, 2012? Análisis de seis países con alta incidencia], *International Journal of Drug Policy* 25(1):53-60, 2014.
- 38 Government of Australia, National Centre in HIV Epidemiology and Clinical Research. *Return on Investment 2: Evaluating the Cost-effectiveness of Needle and Syringe Programs in Australia*. [Rédito de inversiones 2: evaluando costo/eficacia de los programas agujas/jeringas en Australia], Canberra, 2009.
- 39 D Lohman, R Schleifer, JJ Amon. "Access to Pain Treatment as a Human Right" ["Acceso a tratamiento para el dolor como un derecho humano"], *BMC Medicine* doi:10.1186/1741-7015-8-8, 2010.

Hay valor económico en la prevención de consumo de nuevas sustancias, además de los relacionados con salud explicados aquí anteriormente, y quizá hasta más, con prevenir contra el consumo cuestionable. Los políticos son propensos a favorecer los programas de prevención, pero en realidad muy pocos programas de escala masiva, incluso los aplicados a nivel de escuelas, tienen éxito. Ciertamente en Estados Unidos, por ejemplo, han asignado fondos de billones de recursos públicos para programas de prevención para adolescentes que no resultaron en un menor consumo, ni en retardar el inicio del consumo.<sup>40</sup> Existe un consenso creciente que predicar sobre la abstinencia simplemente o la intención de asustar a los jóvenes describiendo las peores consecuencias posibles del consumo, no tiende a ser eficaz.<sup>41</sup> Más bien, algunas experiencias señalan que anticiparse con investigaciones previas es esencial para diagnosticar las motivaciones y presiones de los jóvenes por iniciarse en el consumo y así, seguir con el diseño de programas que reflejan su realidad.<sup>42</sup> Además, Australia y algunos países de la Unión Europea han mostrado el éxito de enfocar los esfuerzos de prevención contra, no todo consumo de sustancias —una meta nada realista de casi todos los programas en Estados Unidos—, sino prevención contra el uso cuestionable y peligroso.<sup>43</sup> Sin embargo, se requiere confrontar a los supuestos centrales de la prohibición, enfocándose pragmáticamente en la prevención contra el consumo peligroso, más que en la nada realista prevención contra todo el consumo de cualquier sustancia. Algunos países prefieren seguir predicando ineffectivamente sobre la abstinencia a los jóvenes, con ánimo prohibicionista, a pesar de la evidencia contundente contra tal perspectiva.

Enfocándose pragmáticamente en la prevención contra el consumo peligroso, más que en la nada realista prevención contra todo el consumo... requiere confrontar a los supuestos centrales de la prohibición.

40 Ver, p.ej., AG Gandhi, E Murphy-Graham, A Petrosino et al. "The Devil Is in the Details: Examining the Evidence for 'Proven' School-based Drug Abuse Prevention Programs." ["El diablo está en los detalles: Examinando las evidencias 'comprobadas' de los programas escolares sobre consumo de narcóticos"], *Evaluation Review* 31(1):43-74, 2007; CH Weiss, E Murphy-Graham, A Petrosino, AG Gandhi, "The Fairy Godmother—and Her Warts: Making the Dream of Evidence-based Policy Come True"; ["Una hada madrina —Con juanetes: Volviendo realidad los sueños de políticas-sobre-evidencias"], *American Journal of Evaluation* 29(1):29-47, 2008; K Zernike, "Anti-drug Program Says It Will Adopt a New Strategy," ["El programa antinarcóticos afirma que adoptará nuevas estrategias"] *New York Times*, 15 febrero, 2001.

41 UN Office on Drugs and Crime. *International Standards on Drug Use Prevention* [Normas internacionales sobre prevención en consumo de narcóticos], Viena, 2013.

42 T Babor, J Caulkins, G Edwards et al. *Drug Policy and the Public Good* [Política antinarcóticos y el bien público] New York: Oxford University Press, 2010, pp. 105-122.

43 R Room. "Preventing Youthful Substance Use and Harm—Between Effectiveness and Political Wishfulness" ["Prevención contra consumo y daños por sustancias juveniles —Entre la eficacia y los deseos políticos"] *Substance Use and Misuse* 47:936-43, 2012.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LA UNGASS DE 2016

El costo total de la guerra contra las drogas es elevadísimo y casi no se ha cuantificado, mucho menos se le considera en el diseño de políticas. Es crucial que en la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre drogas del 2016 se haga un mejor trabajo que en las pasadas sesiones de la ONU para asegurar que el rango total de los costos y oportunidades desaprovechadas cobren forma en las deliberaciones resultantes de los países miembro. Algunos han discurrido que los beneficios de la prohibición —especialmente los precios elevados para provocar disminución del consumo y uso de sustancias menos problemático— no se aprecian lo suficiente,<sup>44</sup> pero desde esa perspectiva se ignora el elevado costo de la reducción de la oferta para países productores y consumidores, que son aún menos apreciados.

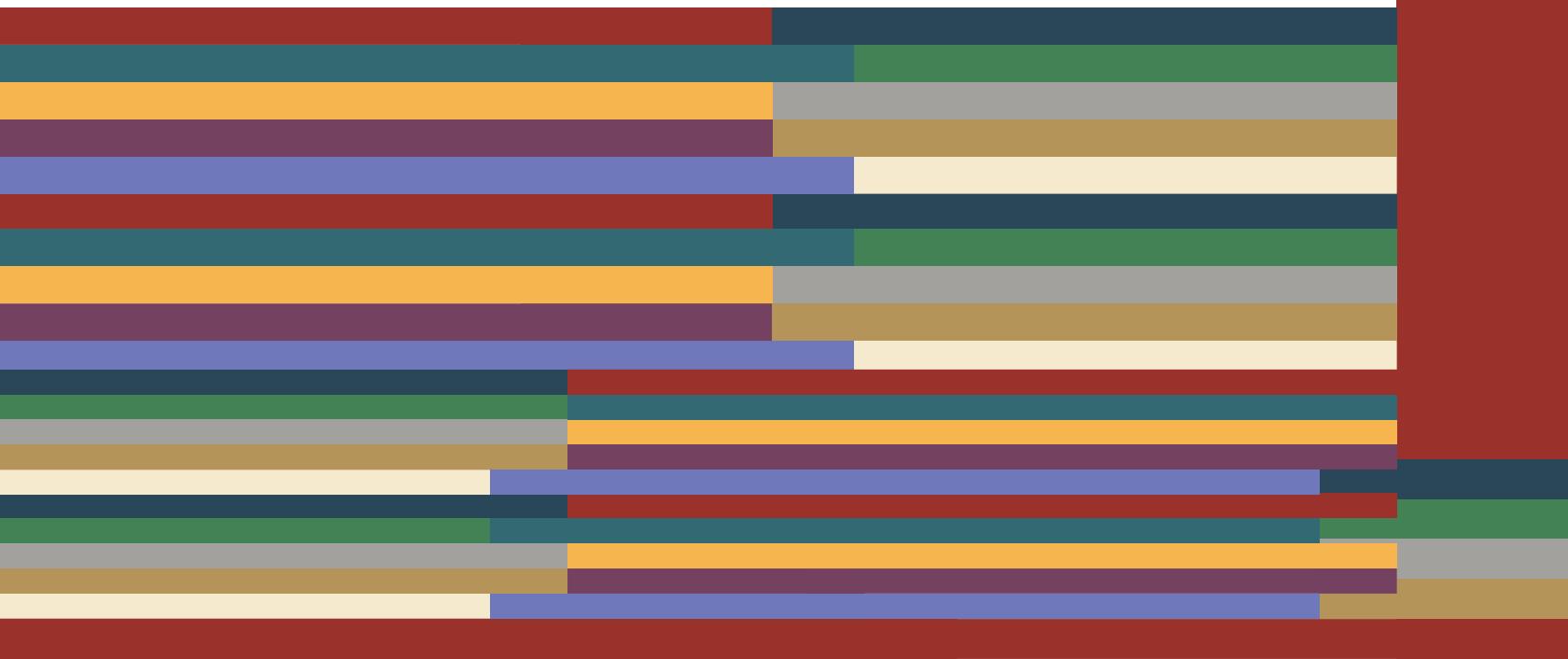
Para contribuir con un debate mundial informado sobre la política de drogas, la UNGASS debe de tomar en cuenta en sus declaraciones y deliberaciones de la sesión lo siguiente:

- **Tener sustento, no en posiciones ideológicas preconcebidas, sino en investigación y un análisis completo de la evidencia disponible sobre los costos y beneficios totales de la prohibición y alternativas a la prohibición;**
- **Subrayar la importancia de los costos por la prohibición, no sólo para los países consumidores sino también, para los países productores y de tránsito de drogas, incluyendo muertes extrajudiciales y otros tipos de violencia, los costos de los programas de erradicación para los habitantes rurales, y la desestabilización de instituciones por corrupción; y**
- **Resaltar los beneficios económicos y públicos de invertir en servicios sociales y en salud eficiente en términos costo-beneficio para usuarios de sustancias y para personas que requieren drogas lícitas, e inversiones en programas de prevención contra el consumo que sean adecuadas al ambiente de toma de decisiones de los jóvenes en sus realidades.**

44 Ver, p.ej., JP Caulkins, "Effects of Prohibition, Enforcement and Interdiction on Drug Use." ["Efecto de la prohibición, uso de la fuerza pública, y veda al consumo de narcóticos"], En: J. Collins, ed. *Ending the Drug Wars: Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy*. [Poniendo fin a la guerra antinarcóticos: Informe del Grupo de Expertos sobre la Economía en la Política Antinarcóticos de la London School of Economics (LSE) sobre la economía en la política antinarcóticos] Londres, 2014, pp. 16-25.



Ante todo, deseamos que la UNGASS represente una vuelta a la página para la ONU hacia la apertura de los estados miembro para nuevas perspectivas del control de drogas, en que los cálculos más acertados en términos costo-beneficio puedan verse más favorables que los de la prohibición. La comunidad de naciones, sobre todo, no deberá ser el vehículo para perpetuar malas políticas económicas ni impedir reformas.



Open Society Foundations

224 West 57th Street

New York, NY 10019 USA

+1 212 548 0600

[opensocietyfoundations.org](http://opensocietyfoundations.org)

