Estrategia Nacional para el Control de las Drogas

The White House
February 2002

TO THE CONGRESS OF THE UNITED STATES:

I am pleased to transmit the 2002 National Drug Control Strategy, consistent with the Office of National Drug Control Policy Reauthorization Act of 1998 (21 U.S.C. 1705).

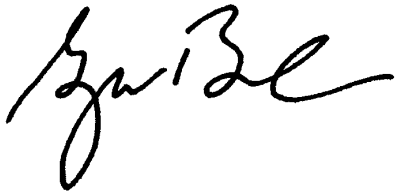
Illegal drug use threatens everything that is good about our country. It can break the bonds between parents and children. It can turn productive citizens into addicts, and it can transform schools into places of violence and chaos. Internationally, it finances the work of terrorists who use drug profits to fund their murderous work. Our fight against illegal drug use is a fight for our children's future, for struggling democracies, and against terrorism.

We have made progress in the past. From 1985 to 1992, drug use among high school seniors dropped each year. Progress was steady and, over time, dramatic. However, in recent years we have lost ground. This Strategy represents the first step in the return of the fight against drugs to the center of our national agenda. We must do this for one great moral reason: over time, drugs rob men, women, and children of their dignity and of their character.

We acknowledge that drug use among our young people is at unacceptably high levels. As a Nation, we know how to teach character, and how to dissuade children from ever using illegal drugs. We need to act on that knowledge.

This Strategy also seeks to expand the drug treatment system, while recognizing that even the best treatment program cannot help a drug user who does not seek its assistance. The Strategy also recognizes the vital role of law enforcement and interdiction programs, while focusing on the importance of attacking the drug trade's key vulnerabilities.

Previous Strategies have enjoyed bipartisan political and funding support in the Congress. I ask for your continued support in this critical endeavor.



THE WHITE HOUSE

NCJ 193590

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN página 1

PRIORIDADES NACIONALES página 7

I Detener el uso antes de que comience: educación y acción comunitaria página 8

II La curación de los usuarios de drogas en los Estados Unidos: llevar los recursos de tratamiento allí donde se necesitan página 12

III Perturbación del mercado: ataque a las bases económicas del comercio de las drogas página 20

APÉNDICES página 29

A Resumen del presupuesto nacional para el control de las drogas página 21

B Reestructuración del presupuesto nacional para el control de las drogas página 35

C Reconocimientos página 37

D Datos relacionados con las drogas página 43

E Lista de siglas página 119

INTRODUCCIÓN

En diciembre de 2001, la Universidad de Michigan publicó su encuesta anual, "*Vigilancia del futuro*" *(Monitoring the Future)*, en la que se cuantifica el uso de las drogas entre los jóvenes estadounidenses. Pocos son los cambios respecto al informe del año anterior; la mayoría de los indicadores permanecieron estables. El informe generó pocos comentarios públicos.

No obstante, lo señalado por la *Vigilancia del futuro* fue preocupante. Si bien el uso de las drogas entre los alumnos de los grados 8vo, 10mo y 12do permanece estable, esos niveles están cercanos a niveles récord altos. Más del 50% de los que cursan el último año de la escuela secundaria han experimentado con drogas ilegales al menos una vez antes de graduarse. Y durante el mes anterior a la encuesta, el 25% de esa población usó drogas ilegales y el 32% señaló que se había embriagado al menos una vez.

Eso no es nada nuevo. De hecho, el uso de las drogas entre nuestros jóvenes se ha mantenido a niveles inaceptablemente elevados durante la mayor parte del último decenio. Al igual que en los años sesenta y setenta, el uso de las drogas se ha convertido en algo más aceptable para nuestra juventud.

Como señalan con tesón los tal llamados "reformadores" de la política sobre drogas, las personas que usan marihuana o cocaína una o dos veces no necesariamente pasan a una vida de adicción a las drogas; así como no todos los adolescentes que manejan en estado de embriaguez terminan en la sala de emergencias. Sin embargo es elevado el porcentaje que continúa usando drogas. Los datos recientes del Centro Nacional sobre Adicción y Abuso de Sustancias Psicoactivas de la Universidad de Columbia muestran que cerca del 60% de los niños que prueban la cocaína o el LSD durante la escuela secundaria siguen usándolos para el momento de la graduación.

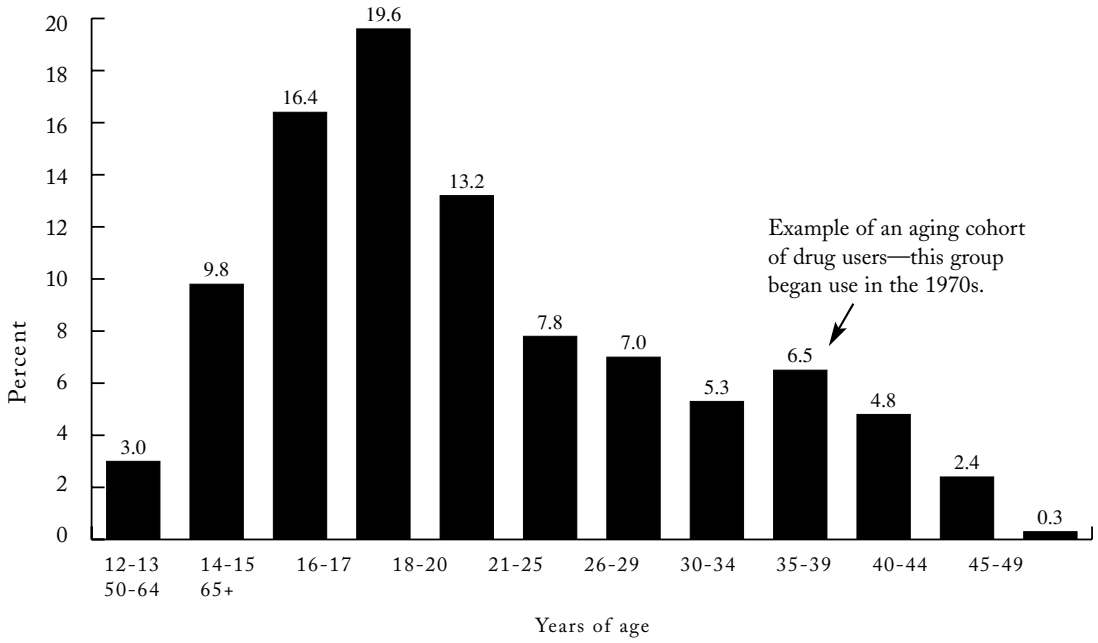
Aun cuando no establecen una relación causal, otros datos del Centro muestran que un joven que fume marihuana tiene una probabilidad ochenta y cinco veces mayor de probar la cocaína. Los datos de otro estudio muestran que mientras más temprano se inicie el uso de las drogas, mayor es la probabilidad de que se desarrolle, con posterioridad, un problema con los mismos. Según la última "*Encuesta Nacional de Hogares sobre el Abuso de las Drogas*" *(National Household Survey on Drug Abuse)*, los adultos que usaron por primera vez la marihuana a la edad de 14 años o antes, tienen una probabilidad cinco veces mayor de ser clasificados como dependientes o adictos a las drogas que los adultos que usaron la marihuana por primera vez a los 18 años de edad o más. Y si la experiencia de largo plazo de muchos de los nacidos inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial (refiérase a la Figura 1 en la página siguiente) es válida para los adolescentes de hoy (sospecha reforzada por descubrimientos recientes en el campo de las imágenes cerebrales), las consecuencias del uso de las drogas por esos adolescentes se harán sentir durante muchos decenios.

Ése es el desafío enorme que enfrenta nuestra nación. El uso de las drogas entre los adolescentes de hoy amenaza con tener repercusiones por muchos años en campos tan disímiles como las tasas delictivas, el éxito de nuestras universidades, la productividad de nuestra base industrial y la cohesión de nuestras familias.

Hoy es más que aceptado que las consecuencias individuales del uso de las drogas pueden ser mortales, hecho que representa un avance respecto a los decenios anteriores cuando las drogas se consideraban como una puerta hacia la iluminación o por lo menos, como una diversión inocua. Pero las consecuencias para la sociedad no son menos graves. Aun cuando el decirlo se considere pasado de moda en algunos círculos, la tolerancia del uso de las drogas es particularmente corrosiva para cualquier pueblo que se gobierne a sí mismo.

Figure 1: Drug Use Varies by Age but the Cohort Effect Lasts a Lifetime

Percentage Reporting Past Month Use of an Illicit Drug



Source: 2000 National Household Survey on Drug Abuse

Las democracias sólo pueden florecer cuando los ciudadanos valoran su libertad y aceptan la responsabilidad personal. El uso de las drogas erosiona la capacidad del individuo para lograr ambos ideales. Disminuye la capacidad del individuo para funcionar con efectividad en muchas de las esferas de la vida: como estudiante, como progenitor, como cónyuge, como empleado e incluso como colega o como uno de tantos conductores de vehículos. Y si bien hay quienes sostienen que el uso de las drogas representa una expresión de autonomía individual, de hecho es enemigo de la libertad personal y reduce la capacidad de participar en la vida de la comunidad y en la promesa que son los Estados Unidos.

El presidente Bush afirmó: "Tenemos que reducir el uso de las drogas por una muy importante razón moral: con el pasar del tiempo, las drogas despojan a los hombres, a las mujeres y a los niños de su dignidad y de su solvencia moral. Las drogas ilegales son enemigas de la ambición y de la esperanza. Al luchar contra las drogas, luchamos por el alma de nuestros conciudadanos".

Por desgracia, muchos de nuestros conciudadanos están hundidos en una vida de drogas. Las cerca de cuatrocientos setenta salas de emergencias hospitalarias participantes en la Red de Advertencia del Uso de las Drogas nos dan una idea del alcance del problema: cada año se tratan cerca de 175.000 incidentes relacionados con la cocaína en las salas de emergencias, mientras que los casos relacionados con la heroína y la marihuana casi alcanzan los 97.000 para cada una de ellas. Según las estimaciones generadas por la *Encuesta de Hogares*, 2,8 millones de estadounidenses son "dependientes" de las drogas ilegales, mientras que 1,5 millones adicionales caen en la categoría menos grave de "usuarios abusivos". Con el transcurrir del tiempo, las drogas transformarán a esas personas, de ciudadanos productivos a adictos. Como nación tenemos que unirnos para iniciar la larga y desafiante tarea de devolverlos a una vida saludable.

METAS DE LA ESTRATEGIA NACIONAL PARA EL CONTROL DE LAS DROGAS

Metas bienales: Una reducción del 10% en el uso actual de drogas ilegales por el grupo de personas entre 12 y 17 años de edad.

Una reducción del 10% en el uso actual de drogas ilegales por adultos de 18 años o más.

Metas quinquenales: Una reducción del 25% en el uso actual de drogas ilegales por el grupo de personas entre 12 y 17 años de edad.

Una reducción del 25% en el uso actual de drogas ilegales por adultos de 18 años o más.

El avance logrado respecto a todas las metas se medirá a partir de la línea de base establecida por la Encuesta Nacional de Hogares sobre el Abuso de las Drogas - 2000. Todas las metas de la estrategia persiguen reducir el uso "actual" de "cualquier droga ilícita", según las definiciones de la encuesta de hogares. El uso del alcohol y de los productos del tabaco, si bien ilegales para los menores, no se incluye en esas estimaciones.

La reconstrucción del consenso

Para enfrentar el desafío de reducir el uso de las drogas ilegales se requerirá más que una gama de iniciativas con objetivos específicos que se concentren en los elementos claves del problema de las drogas. Se requerirá más que una estrategia con cinco vertientes o que un plan de implementación de quince puntos porque, a diferencia de la actitud de poder lograrlo en la lucha contra el terrorismo, la confianza en la capacidad de nuestras instituciones públicas (educativas, de rehabilitación, de aplicación de la ley y militares) para luchar contra el uso de las drogas se ha visto socavada.

El cinismo fácil que ha surgido alrededor del problema de las drogas no es casual. Ha sido alimentado por el objetivo intencional de una campaña, mantenida por decenios, propugnada por los que proponen la legalización, por los críticos cuyo mantra es "nada funciona", y cuya percepción principal parece ser que pueden evitar el tener que proponer lo indecible (un mundo en el que las drogas sean omnipresentes, y donde el uso y la adicción se dispararían), siempre que se puedan esconder detrás de la anodina crítica de que los esfuerzos para controlar las drogas "no son viables".

Pero la historia reciente demuestra lo contrario. Durante finales de los años ochenta y principios de los años noventa, una ciudadanía y un gobierno comprometidos se enfrentaron al problema de las drogas e hicieron que el uso disminuyera, observándose descensos en todos los años entre 1985 y 1992 entre los alumnos del 12do grado. El gobierno federal proporcionó liderazgo, al igual que los progenitores y el clero, los medios de comunicación, los grupos comunitarios, y los dirigentes estatales y locales.

Las buenas nuevas son que, en muchos casos, lo que funcionó entonces puede funcionar ahora. Para recuperar el terreno perdido sólo tenemos que desenterrar las lecciones de ese pasado reciente. Sabemos que cuando lo enfrentamos, el problema de las drogas emprende la retirada. Nosotros enfrentaremos el problema de las drogas; el problema retrocederá. Ésa es una afirmación que este documento apoya con metas cuantificables y basadas en el uso.

La Estrategia Nacional para el Control de las Drogas tendrá específicamente como objetivo reducir el uso del mes pasado o uso "actual" de las drogas ilegales, en el grupo de personas entre 12 y 17 años de edad, en un 10% dentro de un período de dos años y en un 25% dentro de un período de cinco años. De manera similar, la estrategia establece la meta de reducir el uso actual de las drogas entre los adultos (18 años de edad o más) en un 10% dentro de un período de dos años y en un 25% dentro de un período de cinco años.

Las burocracias son famosas por protegerse a sí mismas pero el presente documento se separará de esa consabida práctica gubernamental al admitir que nuestras instituciones dedicadas a la lucha contra las drogas no han trabajado con toda la efectividad debida. De conformidad con las metas de la Agenda Administrativa del Presidente, nuestra tarea consiste en lograr que esas instituciones funcionen mejor. El buen gobierno lo exige y garantizarlo es nuestra responsabilidad para con las generaciones futuras.

El progreso hacia la reducción del uso de las drogas ilegales se ha visto frustrado no sólo por los esfuerzos intencionales de los que propugnan la legalización sino también por los bien intencionados defensores de diferentes escuelas de pensamiento respecto al control de las drogas; personas que no siempre comprenden la complejidad del problema ni las formas en que los diferentes esfuerzos por controlar las drogas se refuerzan entre sí.

En parte, ello es función del amplio alcance disciplinario del problema, en el que participan peritos con una diferencia en cuanto a perspectiva y formación como la existente entre un científico de investigación, que está desarrollando un producto farmacéutico para luchar contra la adicción, y un agente de la DEA que desmantela a una organización que trafica en metanfetaminas. A lo largo de los años, algunos han propugnado la concentración exclusiva en el control de la oferta. Otros han insistido en que el tratamiento de los usuarios fuertes es la solución. Otros han argüido que la prevención es la clave.

Todos tienen parcialmente razón. Lo que la nación necesita es un esfuerzo honesto para integrar esas estrategias.

Reduciéndola a sus elementos más esenciales, la política para el control de las drogas tiene apenas dos elementos: modificación de la conducta individual para desalentar y reducir el uso y la adicción a las drogas, y perturbar el mercado de las drogas ilegales. Esos dos elementos se refuerzan entre sí.
Por ejemplo, se puede demostrar que el tratamiento contra las drogas es efectivo para la reducción de la criminalidad. El mantenimiento del orden público ayuda a "desviar" a los usuarios hacia el tratamiento y hace que el sistema para el tratamiento funcione de manera más eficiente, al proporcionarle a los proveedores del tratamiento la posibilidad de ejercer influencia sobre los clientes a los que prestan servicio. Los programas de tratamiento reducen el problema para las instituciones del orden público al contraer el mercado de las drogas ilegales. Es difícil encontrar en la política pública un ejemplo más claro de simbiosis.

De manera similar, los programas de prevención siempre son atrayentes ya que eliminan el uso de las drogas antes de que comience y con ello, reducen la carga impuesta al sistema de tratamiento y en última instancia, al sistema de justicia penal. Los programas de prevención logran su mejor funcionamiento en un entorno donde se castigue la violación de las leyes y donde desde un principio, se desaliente a los jóvenes a probar las drogas ilegales.

Esos elementos diferentes de nuestro programa para el control de las drogas son en realidad las dos caras de una misma moneda. En algunos campos, como en los sistemas de tratamiento contra las drogas y del mantenimiento del orden público, la conexión es excepcionalmente fuerte y se debe explotar. Como se describirá más adelante en mayor detalle, esa

vinculación brinda una oportunidad única para poner el tratamiento contra las drogas a disposición de un conjunto numeroso de individuos adictos.

Una variante de esa vinculación es igual de aplicable a las muchas otras personas con quien el usuario de drogas entra en contacto, sea un hermano, un patrono o un vecino. El tratamiento funciona. Pero ni siquiera el mejor programa de tratamiento contra las drogas puede ayudar a un usuario que no busque esa ayuda. Quizás el mayor desafío individual para nuestra nación en este campo consiste en crear un entorno en el que los estadounidenses enfrenten el uso de las drogas en forma honesta y directa, alentando a los que lo necesitan a entrar y mantenerse en el tratamiento.

La presente estrategia trata de aplicar los principios antes enunciados en los campos fundamentales de la prevención, el tratamiento y la reducción de la oferta. Después de esas secciones se incluyen cuadros que resumen la solicitud presupuestaria del Presidente para el año fiscal 2003 para los programas de control de las drogas. Inmediatamente después de esa sección se encuentra un apéndice de datos que cubren toda una gama de temas relacionados con las drogas, incluidos los patrones de uso, información sobre el tratamiento contra las drogas, tendencias en la oferta y el consumo total, arrestos relacionados con las drogas y arrestos de individuos cuyas pruebas de laboratorio dieron positivas para drogas en el momento de la aprehensión.

Integración del presupuesto y el desempeño

El Presidente ha comprometido al gobierno federal a administrar basándose en los resultados. Donde más se necesita ese tipo de gestión es en los esfuerzos federales para el control de las drogas, donde la coordinación del trabajo de más de cincuenta instituciones nacionales de programas para el control de las drogas puede convertirse con rapidez en algo abrumador, tanto para el poder ejecutivo como para el Congreso. La presente estrategia esquematiza dos iniciativas que introducirán la gestión orientada hacia los resultados en los esfuerzos para el control de las drogas: el mejoramiento de la formulación presupuestaria y la gerencia basada en el desempeño.

En el pasado, la tarea de administrar los programas antidrogas se complicó por los métodos utilizados en el cálculo del presupuesto para el control de las drogas. La información presupuestaria presentada cada año con la estrategia no representa dólares administrados reales. Con pocas excepciones, los dólares registrados no se reflejan como rubros individuales en el presupuesto presidencial ni en las leyes de adjudicaciones. Más bien, reflejan porcentajes de las adjudicaciones totales para las instituciones y los programas, utilizándose una serie de métodos diferentes para estimar la parte dedicada al control de las drogas.

Las revisiones independientes, realizadas algunas para la Oficina de Política Nacional para el Control de las Drogas (ONDCP, por sus siglas en inglés) y otras hechas por inspectores generales de otras instituciones federales, han revelado que muchos de los métodos de estimación podrían no reflejar con precisión los esfuerzos de las instituciones en cuestión. Aun cuando las técnicas de estimación fueran perfectas, las cifras resultantes seguirían siendo difíciles de utilizar. Esas cifras, que por lo general reflejan estimaciones generadas después de

haber tomado decisiones fundamentales, no son adecuadas para una administración significativa del presupuesto por el poder ejecutivo ni para las deliberaciones en el Congreso.

Además se presenta información sobre una serie de costos que son una consecuencia del uso de las drogas en vez de gastos orientados hacia la reducción del mismo. Debido a que no reflejan criterios respecto a la política contra las drogas, serán excluidos del presupuesto para su control. Esos costos se seguirán registrando como parte del informe anual ("Costos económicos para la sociedad del abuso de las drogas" (Economic Costs to Society of Drug Abuse)).

La ONDCP desarrollará, en consulta con la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB, por sus siglas en inglés) y otras instituciones federales, una nueva metodología para identificar los gastos pertinentes al control de las drogas. Esa nueva metodología tratará de vincular todos los fondos pertinentes a las drogas directamente con los dólares reales identificados en las presentaciones hechas al Congreso por las instituciones a cargo del control de las drogas que acompañan la presentación anual del proyecto de presupuesto presidencial. De considerarse que un rubro individual en el presupuesto de una institución tiene una fuerte asociación con el control de las drogas, entonces el 100% de ese rubro se incluiría en el presupuesto para su control.

La reducción del alcance del presupuesto para el control de las drogas y su presentación en términos de dólares reales hará que sea una herramienta más útil para los formuladores de políticas. La adjudicación de recursos se convertirá en parte del proceso para la toma de decisiones en vez de ser sólo información registrada a posteriori.

Además de ser más preciso, el nuevo presupuesto para el control de las drogas se concentrará en las instituciones y los programas que produzcan resultados mensurables. Ello hará posible mejorar la responsabilidad/rendición de cuentas y por primera vez, creará una base para la comparación de los resultados de las actividades para la reducción de la oferta y la demanda, y servirá de apuntalamiento para un sistema que permita movilizar los activos hacia campos de efectividad máxima.

Si bien todas las cifras presupuestarias usadas en la presente estrategia se generan utilizando la metodología actual, en el capítulo del presente documento titulado "*Resumen presupuestario*" se incluye un cuadro que muestra un esquema aproximado de la nueva metodología.

Además de cambiar la presentación del presupuesto, la ONDCP seguirá trabajando para instaurar la responsabilidad/rendición de cuentas en los programas para el control de las drogas mediante el uso de su Sistema para la Medición de la Efectividad del Desempeño, el cual mide los resultados de los programas federales para el control de las drogas. Con ello, el gobierno estará en capacidad de tomar decisiones más informadas pertinentes a la política y administrativas respecto a la adjudicación de los recursos. Trabajando a partir de nuestro objetivo fundamental (reducir el uso de las drogas en los Estados Unidos), el gobierno medirá su éxito, en lo concerniente a la política, con datos sobre el uso de las drogas, y al nivel programático, con los indicadores pertinentes. Ese sistema de gestión basado en el desempeño nos ayudará a orientar nuestros esfuerzos hacia programas efectivos y nos señalará el camino para mejorar los programas con un desempeño insuficiente.

El gobierno está comprometido con la responsabilidad/rendición de cuentas gubernamental. La política pertinente a las drogas no será una excepción. Al mejorar el sistema con el que se administran los programas para las drogas, lograremos alcanzar resultados.