

Evaluación de las metas de UNGASS. Dificultades en torno a los sistemas de información existentes y a los criterios de evaluación de las políticas en materia de drogas

*Mariana Souto Zabaleta*

*Licenciada en Ciencia Política en la Universidad de Belgrano, Abogada por la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Ciencias Sociales Convención en Relaciones Internacionales por FLACSO. Se especializo en Derechos Humanos en la Universidad Internacional de Andalucía. Es coordinadora de Relaciones Institucionales e Internacionales y asesora de la Subsecretaría Técnica de Planeamiento y Control del Narcotráfico, de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico. También, experta nacional alterna por la Republica Argentina en el Grupo de Expertos Gubernamentales del Mecanismo de Evaluación Multilateral de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas y docente en las universidades de Morón, del Comahue y del Salvador.*

Mi presentación con respecto a la revisión de las metas de la Sesión Especial de las Naciones Unidas de 1998 no es muy optimista. Hay una serie de dificultades que quiero que vayamos pensando por que me parece que yo no diría que estamos a tiempo de cambiar las cosas, queda poco tiempo, pero estamos a tiempo de, por lo menos, tomar conciencia con respecto a algunas deficiencias que hacen que esta evaluación sea en principio cuestionable. Previo a cualquier reflexión sobre la revisión de las metas de la Asamblea General, es importante partir de una idea que todos sabemos y que todos tenemos en mente cuando hablamos del problema, pero que a veces dejamos de lado. Entender que el problema de las drogas tiene siempre un abordaje técnico y un abordaje político. Que uno puede, a los fines analíticos, separarlos, pero que en realidad aparecen permanentemente mezclados. Y entonces, uno puede tener la mejor buena voluntad y la mejor rigurosidad técnica y no siempre los resultados son acordes con eso. Y esta es una realidad que hay que aceptar. Es como la lluvia..., llueve.

El problema de las drogas es un problema político. Y todos sabemos que desde los orígenes del problema existió una politización del problema. Todos sabemos que de repente el uso indebido de drogas, la comercialización y el tráfico, se convirtieron en un problema que merecía un enfoque integral, de responsabilidad compartida con una cantidad de legislaciones y marcos normativos institucionales tanto nacionales como internacionales para enfrentarlos. Detrás de todo esto hay un proceso de creación de significados, y detrás de todos, hay relaciones de poder y constelaciones de intereses. Eso es una cuestión básica que nosotros tenemos que comprender para no angustiarnos en el proceso. Todas las decisiones que se toman con respecto al problema se deciden en instancias políticas, en instancias de decisión. ¿Esto que quiere decir? Que los planes de acción, los programas, las estrategias y las acciones se deciden en instancias políticas. Por supuesto que hay un aval técnico, pero la palabra final es política. Las delegaciones se conforman por funcionarios de Chancillería y de organismos técnicos, pero por supuesto que las decisiones políticas finales tienen una cierta lógica con respecto al resto de la política exterior. Aquí entra a jugar otro elemento, que son las estrategias de vinculación. Evidentemente ningún país va a dejar avanzar demasiado un conflicto con otro estado si hay otros elementos de la política exterior que están de por medio. Y esto sucede tanto con el estado poderoso como con el estado débil. Hay cuestiones de política exterior que van atadas a la política de drogas. Uno se pone a pensar por que en determinado momento histórico, Argentina decidió no confrontar con Estados Unidos y acepto los lineamientos, y es porque había otras cuestiones en juego de política exterior. Y esto pasa también a la inversa. Tradicionalmente, Cuba, en la Comisión de

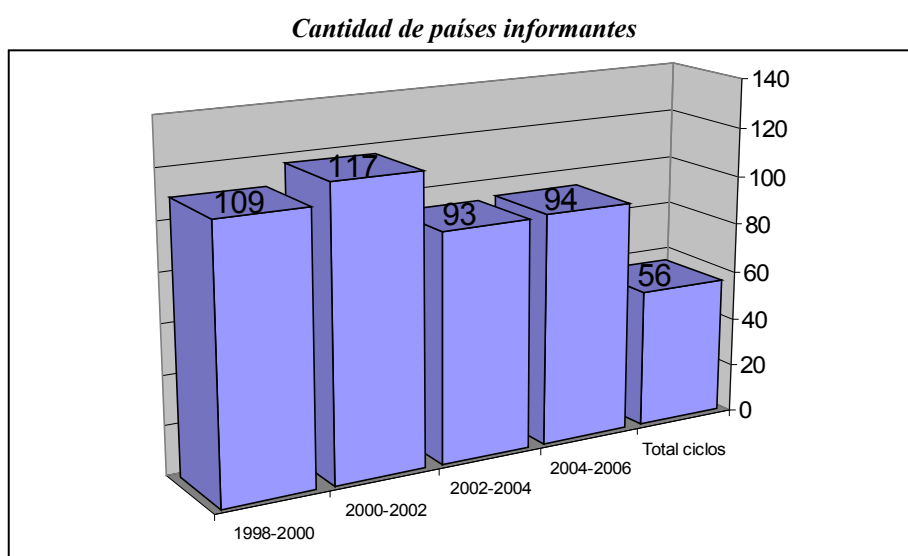
Estupefacientes, frena cualquier tipo de decisión que presenten los países integrantes de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), porque obviamente Cuba no forma parte de la OEA. Cuando pasa eso ni México ni Estados Unidos se molestan en discutir, porque tienen otras políticas de exterior más importantes. Esto es triste, es lamentable, pero es la realidad. Y es lo que uno ve cuando asiste a estas reuniones internacionales.

Y, como les decía, esta politización que se da a nivel internacional, también se da a nivel doméstico y sucede a nivel doméstico que el problema se politiza. Y esto también genera dificultades, porque vamos a ver que los problemas de evaluación no son problemas que solo existen a nivel internacional, son problemas que existen a nivel doméstico. Y muchas veces tiene que ver con cuestiones técnicas o con cuestiones presupuestarias, y muchas veces no. Otra cuestión: siempre el enemigo está afuera. La culpa es de las convenciones internacionales que están hechas con un espíritu represivo obligando a los estados. Nuestra legislación fue más papista que el Papa. La Convención de Viena no le exige a los estados que penalicen el consumo o la tenencia para el consumo personal. Esto la convención no lo dice, ni lo dice ningún mecanismo de evaluación. Yo trabajé y evalué 34 países del continente americano y en ningún momento escuché ninguna recomendación a ningún país sobre la necesidad de penalizar el consumo. Ni siquiera en países como Estados Unidos, a los expertos estadounidenses, o a los mexicanos o a los colombianos que son los más duros en este tipo de cuestiones, jamás se les ocurrió hacer una recomendación. Si a uno se le ocurrió una vez y enseguida el resto de los 33 expertos le vinimos encima. Es decir, hay muchas cuestiones que se utilizan discursivamente para manejar el tema y esto demuestra la gran politización. A nivel interno, la colisión institucional entre organismos son un montón de cuestiones que embarran la cancha y nada tienen que ver con cuestiones técnicas. Es por eso que señalo que existen conflictos interburocráticos. Que existen no solo en Argentina, también en Estados Unidos. Nosotros tratamos de pensar que las reflexiones sobre el problema de las drogas son blanco o negro, pensamos que Estados Unidos siempre actúa de determinada manera. Sin embargo, tiene una gran cantidad de conflictos interburocráticos. Los que asistimos a la CICAD vemos el cambio que ha habido en los representantes y en el tipo de bajada de línea que hace Estados Unidos en esas reuniones. Y tiene que ver ese cambio con cambios que se dieron en su propia burocracia. Porque no es un actor racional, unitario que actúa siempre de la misma manera. Lamentablemente, entonces, todos los procesos políticos que circundan el problema de las drogas son demasiado complejos para simplificarlos como hacemos siempre.

Si uno se pone a analizar la declaración política y el plan de acción aprobados en la UNGASS de 1998, que son los que dan origen a todo este debate, uno se da cuenta claramente – y en eso hay que tener mucho cuidado – que el lenguaje final de las declaraciones políticas y los planes de acción es un lenguaje que surge del consenso. ¿Qué quiere decir esto de consenso? En el ámbito de la CICAD es más simple por que hay 34 países, en el ámbito de Naciones Unidas, que parece más una torre de Babel que otra cosa, el consenso es bastante complicado. ¿Qué significa este consenso? Que todos los estados tenemos que estar de acuerdo en el texto final. Por eso, la mayoría de los productos que nosotros vemos que emergen de estas reuniones no son técnicamente perfectos, por el proceso de discusión y porque hay intereses y relaciones de poder que también juegan el producto final. En esa declaración política, si uno la lee

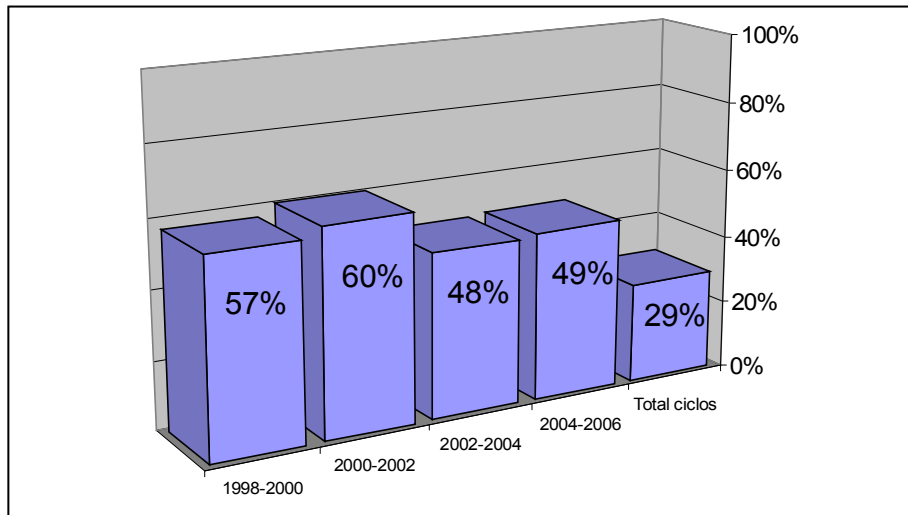
detenidamente, se esta hablando hacia 2003 pero finalmente hacia 2008, de dos tipos de evaluación que son completamente distintos. ¿Por qué? Porque hay metas que se refieren a la implementación, con lo cual la evaluación que merecen es una evaluación de implementación de las metas, políticas y acciones. Pero hay otras metas de la declaración que ya avanzan un poco mas: ¿Fue efectivo esto, hubo reducciones mensurables, significativas en el ámbito de la reducción de la demanda? ¿Se eliminaron o redujeron significativamente los cultivos? Esas metas, en particular, implican una evaluación de progreso; es una evaluación de efectividad de la estrategia que es una evaluación distinta. Entonces, la declaración política y los planes de acción nos plantean dos cosas: evaluar si se implementaron medidas y políticas y evaluar si hubo un progreso en el problema en si mismo de las drogas, tanto en disminución de la oferta como de la demanda a partir de que se implementaron esas acciones.

¿Qué se creo en ese momento como instrumento de relevamiento para supuestamente medir esto? Pues se crearon los cuestionarios bienales. SEDRONAR trabaja con Cancillería bienalmente para contestar estos cuestionarios. Ahora estos cuestionarios que son bastante molestos de contestar pero que se pueden contestar, ya presentaron claramente dos problemas desde el origen. Y eso que ya vamos por el cuarto ciclo, porque ahora es un ciclo de emergencia. El primer problema tiene que ver con el nivel de cumplimiento, con la cantidad de pasases que informan. Como lo muestra el grafico *Cantidad de países Informantes*, cada vez los países que informan son menos.



Pero lo más relevante en este caso es que países informaron todos los ciclos de evaluación. ¿Por qué esto es importante? Porque si no, no podemos analizar a nivel tendencia que paso desde que se empezaron a enviar estos cuestionarios bienales. Solo 56 países, y vamos a ver que no solo el numero de países es grave sino que también en que condiciones contestan los países. Como se describe en el grafico *Porcentaje de países Informantes*, en términos de porcentaje de países que tendrían que responder, tenemos un 29%. Este instrumento de relevamiento de información a los fines de evaluar la declaración política de 1998, la información consolidada para todos los ciclos con la que cuenta la Organización de las Naciones Unidas hoy representa el 29% del total.

*Porcentaje de países informante*



Eso, en cuanto a nivel de cumplimiento, sin empezar a pensar si todos los países contestan todos los capítulos, si contestan bien o no, o si lo hacen en tiempo. Es un tema que en este momento nosotros estamos debiendo cosas por ejemplo, que esto dificulta la labor de la Organización de las Naciones Unidas porque tiene que consolidar todo esto. Por otra parte, los cuestionarios bienales tienen un primer problema: son una autoevaluación. Los cuestionarios le preguntan al estado una serie de cosas y el estado contesta de acuerdo a su percepción. Un segundo problema es que no hay una instancia de revisión, como si tiene, por ejemplo, el Mecanismo de Evaluación Multilateral de la CICAD donde el grupo de expertos le contesta al país y le dice “bueno, esto que usted me esta diciendo es así efectivamente o no”. Nosotros enviamos la información a Naciones Unidas tal como la hacemos y nunca recibimos ningún tipo de comentario, pregunta o aclaración. Van partes completas, partes incompletas, no importa. Y finalmente, es una evaluación de tipo formal. El instrumento no pregunta si la situación mejoro o empeoro, el instrumento pregunta si se implementaron medidas en todos los capítulos importantes de la declaración política. Claramente se refiere al primer tipo de evaluación de la que estábamos hablando anteriormente.

Desde 2003 en adelante hubo importantes reconocimientos por parte de los estados, de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, y por parte de la sociedad civil, por supuesto con respecto a la insuficiencia de la información disponible. Hay informes del director ejecutivo que indican esto, que dicen que la información es poca, que no es confiable, que no sirve en definitiva para medir los resultados concretos en las distintas áreas, que eventualmente sirve para medir la implementación de políticas. Hubo sesiones especiales en la Comisión de Estupefacientes, ya a nivel ministerial, que también marcaron esto, y, finalmente, en la reunión de 2006 hubo dos resoluciones importantes que implican de una manera este reconocimiento de la insuficiencia de la información con la que se cuenta, que son la Resolución 49/1, que esta vinculada a realizar consultas con organismos internacionales y expertos nacionales e internacionales, y la Resolución 49/2, que tiene que ver con la necesidad de la participación de la sociedad civil en el proceso de evaluación mismo. Respecto a la Resolución 49/1, efectivamente se hizo una reunión, se hizo un pedido de información a los distintos organismos regionales de información y una reunión oficiosa con la CICAD, la CIPOL, la INTERPOL, el Observatorio Europeo de Drogas y la OMS. Los informes no escapan al lenguaje diplomático por mas reunión de técnicos que sean, ya

que arrancan diciendo que si hay complementariedad entre los sistemas regionales, es decir, que podrían ayudar pero solo para chequear la información. Esto, por que todos los mecanismos de evaluación que existen en materia de drogas son evaluaciones formales, de implementación de políticas y no de resultados. Entonces, lo que dijeron es: “por ahí nosotros tenemos información que nos sirve para ver si efectivamente lo que contestaron ustedes esta bien o mal pero mas allá de eso no podemos hacer nada”. También esa reunión de expertos resalto que había pocas respuestas, que las respuestas eran poco fiables, que muchas veces no eran coherentes, Eso, aunque parezca mentira, pasa mucho; hay cambios de gestión en todos los países, no solo en Argentina, y el que viene contesta una cosa distinta a lo que contesto el anterior. Y además, insisto, no eran los instrumentos adecuados para evaluar el progreso con respecto al problema sino que eran solo para evaluar políticas. Obviamente, los expertos dijeron que necesitaban otras fuentes de información y pidieron una prorroga de plazos, ya que no se llegaba al 2008.

¿Cuáles son los problemas, entonces, que tenemos ahora que hay que hacer esta evaluación? Hay instrumentos e información complementaria que se puede utilizar pero, como ya dijimos, están orientados a una evaluación de tipo formal. Hay cierta información sobre la evolución del problema que esta basada en estimaciones más que en hechos reales. Por ejemplo, están los cuestionarios anuales de Naciones Unidas, que son otros cuestionarios que tienen información estadística. Pero, ¿Cuál es el problema de esta información, sobre todo para algunas áreas del problema de las drogas como el tráfico ilícito? Son estimaciones de expertos, entonces nos preguntan: “¿de donde viene la droga?” y nosotros decimos: “el 20% viene de acá, el 80% viene de allá”. Cuando se consolidan esas estimaciones, el resultado no tiene la más mínima rigurosidad.

Por otra parte, también hay una dificultad con respecto a la medición del impacto. Porque, en realidad, tendríamos un tercer tipo de evaluación. Evaluamos si se implementan las políticas, como evoluciono el problema en términos reales y ¿Cómo evaluar el impacto de las políticas instrumentadas?, es decir ¿esto mejoro o empeoro a partir de que hicimos o implementamos tal política? El problema es que no tenemos diagnostico de base como para afirmar si esto mejoro o no. Digamos, son cuestiones que la Organización de Naciones Unidas y todos los estados deberían estar planteándose.

Ya nos hemos referido a los problemas respecto al nivel de cumplimiento y revisión de la información; debería generarse algún sistema por el que la Organización de las Naciones Unidas, a través de expertos, gubernamentales o no, tenga alguna capacidad de chequear la información que recibe. También hay una ausencia de datos sólidos sobre las áreas importantes del problema de las drogas, por lo que resulta difícil decir que la estrategia fue un éxito o fue un fracaso. El último informe de Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas empieza diciendo que el problema se ha reducido significativamente, pero lo cierto es que hay ausencia de información. Por ejemplo, y esto pasa a nivel nacional e internacional, ¿Cómo medimos el tráfico ilícito de drogas con las incautaciones? Son datos que no dicen absolutamente nada. Y el problema es que los organismos internacionales consolidan y reinen información a nivel nacional y en la mayoría de los países la información a nivel nacional es mala. Nosotros, en Argentina, por ejemplo, recién ahora, después de dos años de vida del Observatorio Argentino de Drogas tenemos estudios comparables que permiten medir por lo menos un poquito de evaluación; 10 años atrás no hoy nada. Y en otras áreas tampoco, y después tenemos cuestiones dudosas, como por ejemplo lo que hace Naciones Unidas, que calcula potenciales de producción, lo que es bastante complejo,

por mas sistemas satelital de medición de áreas de cultivo que existan; eso ya es una cuestión compleja por la cantidad de cosechas, la productividad de las cosechas, es decir hay muchas cuestiones para discutir. De ahí a calcular, en base a las incautaciones, que menos cantidad llego al mercado ya es mas ciencia ficción que análisis riguroso de la realidad. Y hay ausencia de información también a nivel nacional. En Argentina teníamos, desde 1989 hasta la actualidad, información sobre incautaciones; ahora ya no tenemos más y mucho menos tenemos análisis químicos o estudios sistemáticos sobre análisis químicos de las sustancias incautadas.

Como reflexiones finales, me gustaría señalar que, efectivamente, haber llegado hasta esta situación como llegamos, es decir, no estando en plenas condiciones de evaluar, es nuevamente un problema de responsabilidad compartida. Habitualmente, responsabilidad compartida se usa internacionalmente decir que la culpa no es de nadie, pero en este caso la culpa es de todos. Desde los estados que han otorgado escasa prioridad en el mejoramiento de sus sistemas de información hasta los organismos internacionales que reproducen lo que los estados les dicen; sinceramente no ha sido una prioridad política. Se evalúan muchísimo las políticas, las estrategias y acciones, pero no hay evaluaciones de impacto ni a nivel nacional ni internacional. Es cierto que el objeto de estudio es complejo, pero con más razón es necesario sentarse y discutir. Nosotros tenemos a SEDRONAR intentos de hacer estudios, por ejemplo, de la aplicación de la ley de drogas, pero no se hicieron. Solo hay estadísticas con cortes anuales que tampoco sirven para nada. No hay un estudio profundo de seguimiento de causas judiciales o estudios de laboratorio para ver que es lo que llega realmente al mercado consumidor, tampoco lo sabemos. Finalmente, que esto mejore, que se asigne mejor, que mejoren los sistemas de información tanto a nivel nacional como internacional, es una cuestión de voluntad política. No hay nada que los organismos internacionales hagan que no dependa de la voluntad política de los estados. Y, por supuesto, esto debe ir acompañado de la debida asignación de recursos. Esto sin recursos no se hace.

Buenos Aires, 28 de agosto de 2007.