

LAS POLÍTICAS DE DROGAS Y EL ESTADO: UNA APROXIMACIÓN PARA UNA POLÍTICA DE MITIGACIÓN DE RIESGOS

Oliver Meza¹
Edgar Guerra²
Gabriel Corona³

1 INTRODUCCIÓN

Sobre la base normativa e institucional del régimen internacional de control de drogas, las políticas públicas en la materia se han diseñado, principalmente, sobre dos dimensiones: las drogas entendidas como un problema de seguridad pública (o incluso de seguridad nacional) o las drogas como un problema de salud pública. En ambos casos, los resultados han sido insuficientes y la implementación de estas políticas en contextos diversos, como el mexicano, ha traído consigo consecuencias no previstas, y efectos perniciosos. Este fracaso ha motivado, más allá de evaluar el diseño de la política, a replantear la definición del problema de las drogas actualmente ilegales.

Una premisa fundamental en el estudio de las políticas es que la definición de un problema, incide directamente en el proceso de política pública. Con claridad, observamos que la manera en que hemos definido el problema de las drogas en América contiene una gran carga de valores e intereses, y relativamente poca evidencia científica. Como resultado, la política parece haber fracasado y lo que es peor, ha expuesto a los ciudadanos en general a riesgos innecesarios.

El objetivo de esta investigación es articular una definición distinta del fenómeno, de tal suerte que permita pensar en vías alternas, en materia de política de drogas, que a su vez exponga a los ciudadanos al menor riesgo posible. Como sabemos, si bien los problemas públicos son construcciones sociales y políticas (Cobb y Elder 1983; Baumgartner y Jones 1993; Kingdom, 1994; Peters, 2005), algunos son más difíciles de definir que otros. En esta investigación, se parte de la premisa que los fenómenos relacionados con las drogas son complejos y multidimensionales. Pero además, como fenómenos sociales, les subyace una carga normativa, que al definirse como problemas públicos, no contengan una solución clara y no conduzcan hacia un paquete de políticas informadas por la evidencia (Rittel y Webber, 1973; Head y Alford, 2014; Peters, 2005).

En respuesta a este desafío, en este trabajo buscamos construir una definición alternativa al tema de las drogas como problema público. La búsqueda de esa alternativa se condujo a través de un ejercicio de grupos de enfoque con expertos en políticas y políticas de drogas. Si bien este primer ejercicio implica un obvio sesgo de país (hacia México), el marco utilizado es flexible como para aplicarse en otras latitudes, especialmente dentro del continente americano. La meta fue arribar a una definición del tema de las drogas, como problema público, que minimice los riesgos a los ciudadanos usuarios y no usuarios de sustancias ilícitas. Cabe decir que esta aproximación de mitigación de riesgos no es del todo nueva: hay ejemplos en los sectores de política económica y social en los que el Estado asume el

1. Profesor-investigador de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (Cide).

2. Profesor-investigador Catedra Conacyt del Programa de Política de Drogas del Cide.

3. Asistente de investigación del Programa de Política de Drogas del Cide.

riesgo de interacciones privadas, específicamente cuando los actores privados no pueden controlarse por completo (Moss, 2002).

El documento está estructurado de la siguiente manera. La sección siguiente (2) discute la idea de la política de mitigación de riesgo, y cómo puede ayudar a estructurar el problema de las drogas de una manera que guíe la formulación de políticas alternativas. Posteriormente, se describe la metodología de la investigación (sección 3) que se utilizó para generar y ajustar la propuesta. Las secciones 4, 5, 6 y 7 discuten los resultados en el marco de política que puede guiar la formulación de políticas adicionales. Finalmente, la sección 8 concluye con una breve reflexión sobre los retos del Estado moderno frente al tema de política de drogas.

2 POLÍTICA DE MITIGACIÓN DE RIESGO: UN ACERCAMIENTO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

La definición de un problema, como problema público, ha sido un tema de investigación recurrentemente debatido dentro del estudio de las políticas (Dery, 2000; Peters, 2005; Stone, 2007; Head y Alford, 2014). Esto es así porque un problema público es el resultado de una serie de dinámicas sociales y políticas complejas, que muchas veces no son evidentes. Mientras que por un lado existen problemas públicos obvios desde el punto de vista de la opinión pública y fáciles de entender para la ciudadanía que suscitan muy poca controversia; piense por ejemplo en la política social para reducir la pobreza. Otros temas, como el de las drogas, adquieren un cariz sumamente polémico y controversial. A este tipo de problemas, los autores especializados les han llamado problemas perversos – *wicked problems* (Rittel y Webber, 1973; Head y Alford, 2014; Peters, 2005).

La denominación de problemas perversos se debe a que este tipo de fenómenos son sumamente complejos. Por un lado, son fenómenos que resultan de múltiples causas, a veces difíciles de discernir. Pero que además, son sumamente inestables a través del tiempo; evolucionan y cambian rápidamente tanto en su forma como en sus consecuencias. Dada esta complejidad, no existen soluciones claras y, por tanto, no existe un paquete de políticas unívoco para abordarlos. Peor aún, suele suceder que los actores involucrados en la resolución del problema también pudieran estar causándolo. En estos casos, el problema se considera un problema altamente perverso (Peters, 2005).

En los últimos sesenta años, las políticas de drogas se han construido a lo largo de dos líneas básicas, ambas compatibles, aunque no exclusivas, con el paradigma de prohibición de drogas. Un primer tipo de política está presente principalmente en los países productores de drogas: es la política de seguridad. Desde este punto de vista, el problema de las drogas ilegales se considera una cuestión de seguridad pública e incluso de seguridad nacional, y suscitan estrategias para disminuir la oferta. Ello incluye el fortalecimiento de las fuerzas armadas, en general usadas para eliminar el mercado. Este tipo de política es claramente observable en países en vías de desarrollo que históricamente han sido considerados productoras de droga o países de trasiego.⁴ Dichas políticas han sido implementadas dentro del sistema de cooperación internacional bajo agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o promovidas bilateralmente con la ayuda de los Estados Unidos en la región americana.

Un segundo tipo de política es a menudo llamada política para la prevención y tratamiento de adicciones,⁵ y está claramente asociado a atender el lado de la demanda en el mercado de drogas.

4. Países desarrollados han moderado sus políticas de seguridad. Por ejemplo, se estima que la producción de marihuana en Canadá, desde el año 2005, triplicó el valor de su producción en trigo (Marihuana..., 2005), y sin embargo hasta antes de la legalización de la marihuana, sus políticas tenían marcados elementos en prevención y tratamiento de adicciones.

5. Estas políticas también han sido llamadas “reducción de daños”.

Esta política se puede encontrar dentro del paradigma prohibicionista en la medida que aborde todo consumo como un problema de adicción que deben eliminarse o “curarse”. Muchos de los países con estas políticas, han tendido a abordar el problema de consumo desde esta perspectiva.

Pero en términos de política pública, se argumenta que la respuesta institucional actual observada en ambos modelos plantea riesgos innecesarios para la ciudadanía. El consumo de drogas y la forma en que el Estado los aborda, implica costos adicionales que además no cumple siquiera con los objetivos más básicos, como disminuir el uso de drogas y el consumo problemático. Por tanto, es necesario ofrecer una visión alternativa como lo es una política de mitigación de riesgos. ¿Qué significa esto? Desde esta perspectiva, el Estado y sus organizaciones están llamadas a abordar el fenómeno de las drogas de manera que considere los efectos para todos los actores dentro y fuera del mercado, y que atienda las consecuencias relacionadas que indirectamente, afectan a toda la sociedad, incluyendo a quienes participan en el mercado.

3 DEFINICIÓN DEL FENÓMENO DE LAS DROGAS COMO UN PROBLEMA PERVERSO

La definición de los problemas públicos suele ser un proceso disputado. Las posiciones políticas e ideológicas intervienen en las formas en que la sociedad acuña el problema, así como sus causas y sus consecuencias (Stone, 2007). Más aún, la definición de un problema suele ser un proceso que ocurre social e históricamente y en el que intervienen múltiples actores: políticos, funcionarios, activistas, medios de comunicación, iglesias, etcétera. De ahí que, muchas veces, el problema público se ve impregnado de prejuicios morales, políticos, etcétera. Más aún, una vez que en un tema social (en este caso las drogas) se ha definido como un problema público, las autoridades de gobierno diseñan políticas *ad hoc* para solucionarlo o mitigarlo. Políticas que, cabe decir, van cargadas de esos prejuicios, intereses y posiciones políticas.

Si bien el proceso de formación de un problema público ocurre en la esfera de la política, este mismo proceso es posible estudiarlo a través de grupos de enfoque y observar, hasta donde sea posible, cómo en la construcción de un problema público entran en juego elementos subjetivos; prejuicios, intereses, entre otros.

Para ello, nosotros realizamos un ejercicio de grupos de enfoque con funcionarios, académicos y organizaciones de la sociedad civil involucrados en el amplio tema de las sustancias ilícitas. El objetivo fue deconstruir y reconstruir el tema de las drogas como un problema público. Para ello, a los participantes en los grupos de enfoque se les pidió discutir sobre tres líneas torales que corresponden al diseño de políticas en el tema de políticas de drogas: *i*) la construcción de un marco analítico que permitiese explicar las causas y efectos de lo que se entiende como el problema de las drogas; *ii*) desarrollar una matriz de objetivos de políticas de drogas; y *iii*) seleccionar indicadores de monitoreo de políticas de drogas. De lo que se trató, en última instancia, fue de aportar una definición distinta del tema de las drogas como problema público.

Los 54 participantes en los grupos de enfoque se distribuyeron en doce grupos que abordaron cinco temas en que las drogas tienen incidencia: salud, violencia, estado, regulación del mercado y costos sociales. La recopilación y el análisis de datos se organizó bajo la metodología del árbol de problemas y soluciones. Finalmente, el análisis de la información nos permitió definir el tema de las drogas como un problema de reducción de riesgos.

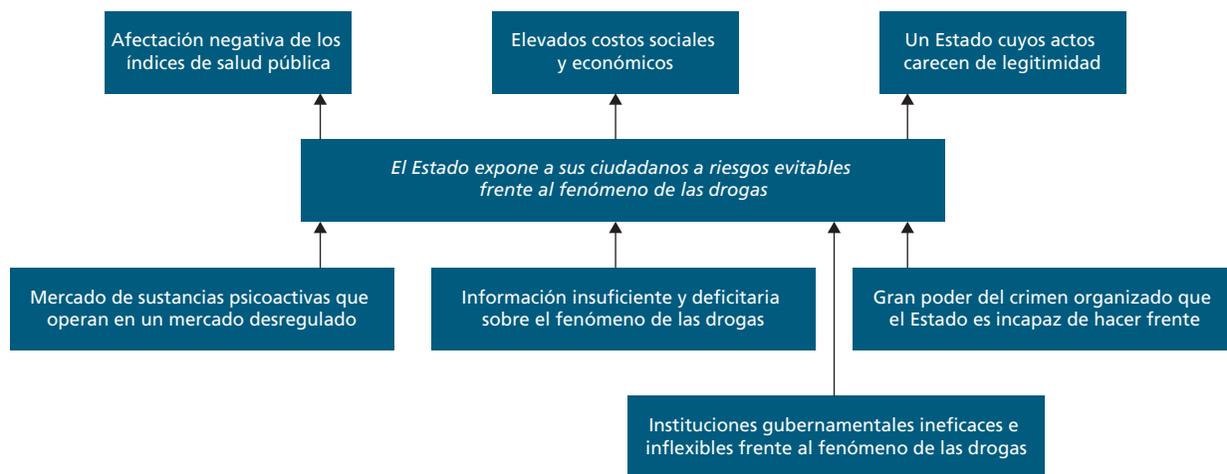
4 PROBANDO LA APROXIMACIÓN DE UNA POLÍTICA DE MITIGACIÓN DE RIESGOS

El ejercicio de grupos de expertos, el análisis de la información y la consulta de otras fuentes y bases de datos permitió redefinir el tema de las drogas diferente a como se ha abordado bajo la perspectiva de seguridad pública o de salud. En este caso, se trabajó el problema como un arreglo de instituciones del Estado que actualmente expone a la ciudadanía a riesgos evitables. Redefinimos el tema como un problema en que el Estado expone a sus ciudadanos a riesgos innecesarios frente al fenómeno de la oferta y la demanda de sustancias ilícitas o drogas.

¿Por qué es importante esta nueva definición? Por dos razones. La primera, es que trasciende la narrativa convencional en la cual las drogas aparecen como un mal en sí mismo, que dañan *per se* la salud de la población y en que los grupos involucrados en su cultivo y producción generan efectos sociales perniciosos. Segundo, porque la nueva forma de entender el tema coloca al Estado (y no a las organizaciones criminales) como el principal detonante de esos efectos perversos. Por consiguiente, al construir una nueva forma de entender el problema público, abrimos un espacio inédito para elaborar objetivos de política sumamente distintos a los construidos hasta ahora, así como también para proponer indicadores de evaluación que se adecuen a los nuevos objetivos.

En lo que sigue, expondremos cuáles son los principales efectos que el actual régimen de prohibición detona en la vida pública (5.1, 5.2 y 5.3) y, en seguida, expondremos las causas del problema tal y como lo definimos arriba (6.1, 6.2, 6.3 y 6.4). Terminamos el artículo con una propuesta de agenda de política para la mitigación de riesgos.

FIGURA 1
Árbol de problemas



Elaboración de los autores.

5 LOS EFECTOS DE UN ACUERDO INSTITUCIONAL QUE VULNERA A LOS CIUDADANOS

El acuerdo institucional actual en el campo de las drogas ilegales expone a los ciudadanos a riesgos evitables. Como resultado de la situación, los efectos se observan en al menos tres dimensiones.

5.1 Efecto negativo sobre los indicadores de salud pública

El arreglo institucional que el Estado da en respuesta al fenómeno de las drogas está sustentado desde una perspectiva prohibicionista. Un efecto asociado con esto es que el Estado, sistemáticamente, deja de atender riesgos que son completamente evitables. Algunos de estos efectos son intrínsecos al uso de sustancias ilegales, como ocurre con cualquier otra sustancia que altere los parámetros normales de percepción de la realidad. Sin embargo, a diferencia de las sustancias legales, los efectos de las sustancias ilegales no están controlados por el Estado. No hay expectativas de que el Estado maneje estos efectos; más bien, hay un fuerte incentivo para que las instituciones gubernamentales y de seguridad emprendan acciones que aumenten la vulnerabilidad de los ciudadanos.

La inacción es parte de la política prohibicionista, con efectos negativos y costos para la sociedad. Dentro del marco actual de las instituciones, el suministro de drogas ilegales genera grandes ganancias de dinero ilícito, mientras que el Estado no proporciona mecanismos para reducir los riesgos del uso de sustancias ilícitas. El Estado ha sido incapaz de mantener un mercado que ofrezca información suficiente para los usuarios y establecer reglas básicas para la producción y distribución de estas sustancias. El Estado evita sistemáticamente abordar cuestiones relacionadas con el proceso de producción y de control de calidad. Esto aumenta el riesgo en la salud de los usuarios, ya que no existe información en el mercado sobre la dosificación o potencia de las sustancias. Actualmente es imposible determinar el impacto del abuso de sustancias ilícitas en la salud, dado que muchos problemas se asocian más con bajos niveles de seguridad que con el uso de las sustancias.

En lugar de abordar estos problemas, el Estado criminaliza a los actores del mercado ilegal de drogas. Esto coloca a los consumidores en una situación extremadamente vulnerable, junto con los productores y todos los demás sectores del mercado, creando una cadena de costos sociales que son difíciles de cuantificar y que generalmente están ocultos a los ojos del Estado y de la sociedad en general. Por ejemplo, el Estado no distingue a los usuarios problemáticos que requieren atención especializada de presuntos delincuentes, que deben ser llevados a un proceso judicial. Tampoco distingue entre tipo de consumidores y los tipos de tratamientos que requieren de acuerdo con el tipo de sustancias que usan. Esto significa que las muertes por sobredosis están latentes en la población que consume drogas ilegales, lo cual es un riesgo evitable.

5.2 Un Estado cuyas acciones carecen de legitimidad

El Estado enfrenta una encrucijada con respecto a las drogas ilegales. Las decisiones del régimen internacional con relación al fenómeno de las drogas ilícitas han producido resultados contraproducentes que resultan extremadamente costosos para el desempeño del Estado. Un informe reciente elaborado por el Consorcio Internacional de Políticas sobre Drogas sugiere que la guerra contra las drogas ha impedido alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio (IDPC, 2010; IPI, 2018).

La lucha contra las drogas tal como la conocemos hoy ha debilitado al Estado al menos de dos maneras. De manera contraria a los objetivos declarados, ha desencadenado más violencia, y las agencias estatales han sucumbido a las complejas redes de los poderes de facto. La prohibición ha creado mercados negros cuyos ingresos se cuentan por miles (Chambliss, 1992; Legalizar..., 2010; Caulkins, 2014; Atuesta, 2017). En México, el valor de mercado del tráfico de drogas, según lo estimado por Ruiz (2001), es de US\$ 25 mil millones, o el 6% del producto interno bruto (PIB) del país. Los mercados con este nivel de ingresos brindan ventajas a los grupos delictivos en áreas estratégicas del Estado, que se infringen a través de la coacción.

Segundo, el Estado trabaja con recursos públicos limitados y diferentes áreas de políticas que técnicamente compiten por este financiamiento. Un recurso destinado a un sector o tema específico implica costos de oportunidad que a veces son difíciles de calcular. El caso particular de la estrategia prohibicionista basada en la aplicación de la ley implica que el Estado ha canalizado fondos hacia actividades para combatir a los grupos organizados en las cadenas de producción, transporte y ventas de drogas (Melis y Nougier, 2010). Los cálculos sobre el gasto en este sector varían ampliamente según la fuente consultada.

5.3 Altos costos económicos y sociales

La actual política prohibicionista asociada a las drogas ilícitas ha creado una serie de problemas con un considerable impacto social y económico. Solo en el caso de México, existe una tendencia creciente en la percepción de inseguridad entre los ciudadanos en su círculo más inmediato como: su municipio y vecindario, donde se han reportado tasas de 65.1% y 45.4%, respectivamente. Mientras tanto, a nivel estatal, esta percepción alcanza el 72.4% (Inegi, 2016). Esto se debe en parte a los enfrentamientos con el crimen organizado y una estrategia de seguridad que favorece el uso de la violencia física y las armas de fuego para detener o contener actividades ilegales. Un indicador útil a este respecto es la cifra de 32.4 civiles muertos por cada soldado, lo que sugiere un alto grado de letalidad y uso excesivo de la fuerza (Perez-Correa, Rivas y Forné, 2012).

El aumento en las tasas de criminalidad puede explicarse en parte por los esfuerzos de las organizaciones criminales hacia la diversificación económica como una estrategia financiera. Según estimaciones de Global Financial Integrity (2011 *apud* BBC Mundo, 2016), se estima que las principales actividades de las organizaciones delictivas son el tráfico de drogas (US\$ 320 mil millones), la falsificación de documentos de inmigración (US\$ 250 mil millones), trata de personas (US\$ 31,6 mil millones), ventas ilegales de petróleo (US\$ 10,8 mil millones) y tráfico de vida silvestre (US\$ 10 mil millones).

Además, debido a los actos criminales y la política prohibicionista en sí misma, que trata a los que llevan pequeñas cantidades de drogas ilícitas como delincuentes, la población carcelaria ha crecido a un ritmo insostenible. Solo en los Estados Unidos, la población carcelaria aumentó en un 46% en el sistema estatal. Esto desde que sistema federal impone sanciones a los portadores y usuarios de drogas (HRW, 2015). El daño que las familias sufren debido al encarcelamiento ha superado con creces el daño inherente al uso o la posesión de drogas.

Como resultado del creciente mercado de drogas ilícitas y su consiguiente violencia, se ha observado una reducción en la esperanza de vida de más de 2.23 años en el caso de Colombia (Soares, 2006), mientras que, en el caso de América Latina, la pérdida es de 0.6 años, de acuerdo con la misma fuente. Los grupos criminales han implementado programas de reclutamiento que apuntan sistemáticamente a los jóvenes, quienes luego son forzados a tomar parte en el negocio de las drogas. Así, los jóvenes participan activamente en la distribución de drogas a nivel micro (escuelas, vecindarios, bares, mercados), lo que los lleva a abandonar sus estudios para dedicarse a estas actividades de tiempo completo, exponiendo sus vidas significativamente.

6 ¿POR QUÉ EL ESTADO FALLA EN PROTEGER A SUS CIUDADANOS?

Con el fin de identificar los factores por los cuales el Estado no protege a sus ciudadanos, la información extraída de los grupos de enfoque, así como la evidencia disponible permite identificar cuatro causas.

6.1 Mercados de sustancias que operan fuera de un marco regulatorio apropiado

Mantener los mercados en regímenes que se centren exclusivamente en la prohibición, es uno de los principales factores que aumentan la vulnerabilidad ciudadana. La forma en que una gran parte de la sociedad ha reaccionado tradicionalmente al tema de la regulación de drogas, desde el punto de vista de la política pública, paradójicamente ha ido en contra del interés público. Los mercados “desregulados” causan violencia y crean un sistema complejo en el que prevalecen la incertidumbre y el caos (Cide, 2016).

Algunos ejemplos de esto son las constantes guerras territoriales entre grupos del crimen organizado y el abuso al que los usuarios de drogas están sujetos. Desde la lógica de un mercado con bienes inelásticos, es decir, cuando la demanda no depende del precio, como ocurre a menudo con las drogas, una mayor represión produce peores resultados que si las drogas estuvieran reguladas y gravadas (Becker, Murphy y Grossman, 2004). En otras palabras, la lógica económica que rodea el mercado negro de drogas se comporta de una manera que a menudo es difícil de predecir para los propósitos de la política pública. Esto hace cuestionarnos si el régimen prohibicionista alguna vez permitirá al Estado obtener ingresos y al menos controlar marginalmente la producción, la distribución y el consumo. Sin lo anterior, la sociedad en su conjunto se vuelve más vulnerable.

A nivel internacional, se han implementado una serie de reformas institucionales para ciertas drogas, como la marihuana. Este es el caso de varios estados en los Estados Unidos, Uruguay y Canadá, que recientemente aprobaron el uso recreativo de la marihuana. La tendencia a legalizar esta planta como medicamento en ciertas partes del continente, es un aspecto importante para considerar para la reformulación del discurso oficial sobre las drogas.

6.2 Información inadecuada e insuficiente sobre el fenómeno de la droga

La calidad y la cantidad de información disponible en el mercado sobre los efectos de las drogas son insuficientes para tomar decisiones estratégicas y diseñar políticas basadas en la evidencia. En otras palabras, para que los gobiernos implementen intervenciones públicas para resolver problemas relacionados con las drogas (adicciones, sobredosis, inseguridad etc.), los insumos básicos que brindan información y datos son esenciales.

A pesar de los esfuerzos de científicos y diversos grupos de la sociedad civil, la difusión de información sobre los efectos de las drogas ilícitas es actualmente limitada e insuficiente. Dado el paradigma dominante de la prohibición, los usuarios de drogas con información insuficiente están expuestos a riesgos para la salud debido a los efectos a corto, mediano y largo plazo. Del mismo modo, debido a que este es un tema muy estigmatizado en la sociedad, las campañas de prevención a menudo son insuficientes, dado que no proporcionan una comprensión profunda del tema. Sin información suficiente y adecuada, y sin la voluntad de difundir un conocimiento más objetivo, es imposible mitigar los riesgos que la sociedad experimentará al estar expuesto a un mercado que actualmente toma decisiones basadas en prejuicios y estigmas.

6.3 El Estado no logra frenar la fuerza del crimen organizado

El crimen organizado, particularmente el narcotráfico en el caso mexicano está estrechamente relacionado con la violencia. La violencia es entendida desde un sentido amplio. Por ejemplo, puede considerarse un medio para fines económicos, pero también puede ser un canal para afirmar

el poder e incluso definir una identidad en relación con otros grupos (Williams, 2009). Para los fines de este documento, se adopta el significado de violencia de Galtung (1968): la violencia es cualquier acto ejercido por otras personas u organizaciones que limita el potencial físico y psíquico de las personas.

La capacidad de generar violencia entre las organizaciones delictivas aumenta como resultado de sus estructuras operativas y flujos de capital, que a su vez proporcionan ventajas estratégicas sobre el Estado, que compite con ellos por la hegemonía en regiones enteras. Por ejemplo, el valor de mercado del tráfico de drogas se estima en aproximadamente el 1.5% del PIB mundial (UNODC, 2009). Para poner esto en perspectiva, según datos del World Drug Report (UNODC, 2016), el cultivo mundial de coca fue de 132,000 hectáreas, con un crecimiento promedio anual de 10%, mientras que el mercado de marihuana (resina y planta) asciende a 7,267 toneladas, con crecimiento anual promedio al 6%. El problema se vuelve aún más complejo si consideramos que estos grupos han adquirido dimensiones transnacionales. A pesar de la falta de datos oficiales de organizaciones internacionales, según periodistas y fuentes de medios independientes, se estima que nueve grupos del crimen organizado, con 37 células criminales aliadas, operan en México (Ángel, 2016). Sin embargo, información reciente en la materia estima que el número ha crecido exponencialmente desde el comienzo de la llamada “guerra contra las drogas” en México (Atuesta e Pérez-Dávila, 2018).

6.4 Instituciones gubernamentales ineficientes e inflexibles

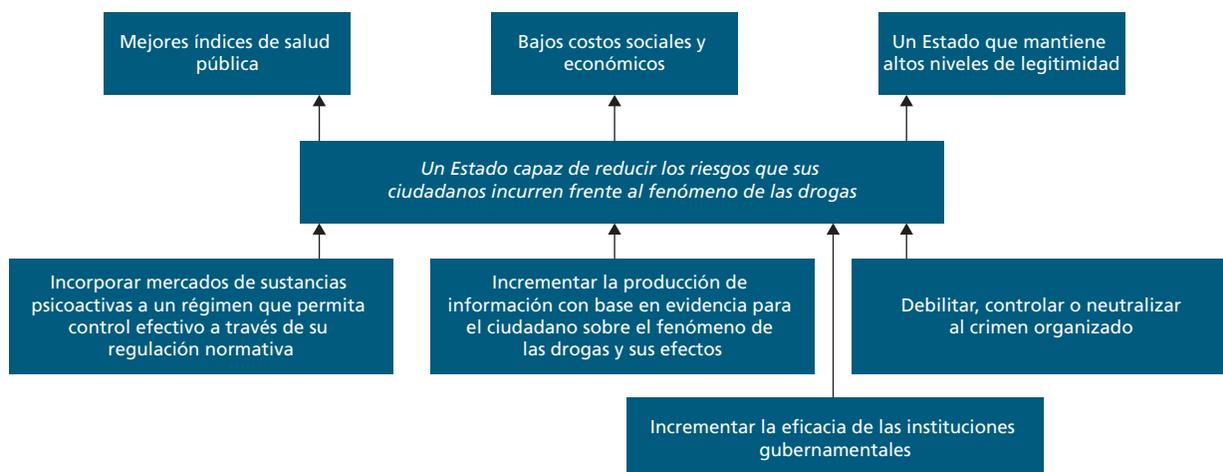
En la asignación anual de recursos públicos para gastos militares, principalmente en países en desarrollo, los Estados canalizan recursos para abordar la lucha contra el crimen organizado sin generar ingresos. Esto fundamentalmente debido a que este tipo de asignación presupuestaria no es una inversión pública (Meza e Guerra, 2017). La lucha contra el crimen organizado, que a menudo se considera un problema de seguridad nacional, alienta el gasto discrecional de recursos bajo la apariencia de un “secreto de Estado”. Como tal, sus resultados a menudo evaden el escrutinio público. La falta de rendición de cuentas en términos de resultados y transparencia (disponibilidad de información) ha llevado a disturbios civiles generalizados, lo que aumenta la percepción de corrupción en las instituciones del Estado.

Un indicador que muestra la ineficacia de las instituciones gubernamentales es la población penitenciaria no condenada. En México, por ejemplo, el 39% de los presos bajo jurisdicción local no han sido juzgados, y en áreas que caen bajo la jurisdicción federal, que incluye la mayoría de los delitos relacionados con el crimen organizado, esta cifra asciende al 50.2% (La cárcel..., 2013). Del mismo modo, en el resto de América Latina, la aplicación de la ley es similar a la de México. Según el Índice de Estado de Derecho de World Justice Project (2015), solo Costa Rica, Chile y Uruguay tienen puntajes de entre 0.55 y 0.58 en términos de justicia penal.

7 AGENDA DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA MITIGACIÓN DE RIESGOS

La definición actual de problema de drogas y sus políticas exponen a los ciudadanos a riesgos evitables. El árbol de objetivos (ver figura 2) describe el fenómeno desde una perspectiva proactiva que puede guiar las acciones del Estado. En este caso, el objetivo principal es construir un Estado que pueda reducir los riesgos a los que están expuestos los ciudadanos como resultado del fenómeno de las drogas.

FIGURA 2
Árbol de objetivos



Elaboración de los autores.

Según la definición del problema, una política de mitigación de riesgos se construye intentando alcanzar cuatro objetivos específicos: *i*) incorporar los mercados de sustancias psicoactivas a un régimen que permita su control efectivo a través de la regulación; *ii*) aumentar la producción de información basada en la evidencia sobre el fenómeno de las drogas y sus efectos, diseñado para los ciudadanos; *iii*) enfrentar el crimen organizado bajo el marco de las fuerzas civiles y en estricto apego a los derechos humanos; y *iv*) aumentar la eficiencia de las instituciones gubernamentales. Estos cuatro componentes son necesarios para construir un Estado que mitiga efectivamente los riesgos.

8 CONCLUSIÓN

En las sociedades modernas, el papel del Estado en la regulación de las drogas enfrenta una paradoja. Por un lado, el Estado debe aumentar sus capacidades para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas basadas en la evidencia, y por otro, debe modificar el alcance de su interferencia en los procesos sociales y convertirse en un agente efectivo para la mitigación de riesgos. La tarea es significativa porque la definición del problema público se enfrenta a la multidimensionalidad y la multicausalidad, además del hecho que el tema es controvertido política y socialmente.

La política actual, y sus métodos hasta ahora, han producido más problemas que soluciones. El Estado no está logrando su objetivo principal de proporcionar seguridad en sus tres ámbitos: seguridad pública, seguridad jurídica y seguridad de los activos. Todo lo contrario, ha producido un efecto negativo y crítico en los indicadores de salud pública; un Estado cuyas acciones carecen de legitimidad; y altos costos económicos y sociales. En otras palabras, el Estado expone a sus ciudadanos a riesgos evitables relacionados con las drogas.

REFERENCIAS

ÁNGEL, A. Radiografía del narco: cártel del Pacífico y Jalisco, dominan; Templarios y Zetas se repliegan. **Animal Político**, 12 jul. 2016. Disponible en: <<https://goo.gl/KUvCpG>>. Acceso en: 9 ene. 2017.

- ATUESTA, L. Since the benefits are uncertain, can we evaluate prohibition examining its costs? *In: INTERNATIONAL CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL SOCIETY FOR STUDY OF DRUG POLICY*, 11., 2017, Aarhus. **Anales...** Aarhus: Centre for Alcohol and Drug Research, 2017.
- ATUESTA, L.; PÉREZ-DÁVILA, S. Fragmentation and cooperation: the evolution of organized crime in Mexico. **Trends in Organized Crime**, v. 21, p. 235-261, 2018.
- BAUMGARTNER, F.; JONES, B. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: Chicago University Press, 1993.
- BBC MUNDO. Las cinco actividades del crimen organizado que recaudan más dinero en el mundo. **Animal Político**, 31 mar. 2016. Disponible en: <<https://goo.gl/zKypS1>>. Acceso en: 6 ene. 2017.
- BECKER, G., MURPHY, K.; GROSSMAN, M. **The economic theory of illegal goods: the case of drugs**. Massachusetts: NBER, 2004. (NBER Working Paper, n. 10976). Disponible en: <<https://goo.gl/MWrRzT>>. Acceso en: 9 ene. 2017.
- CAULKINS, J. P. Effects of prohibition, enforcement and interdiction on drug use. *In: LSE – THE LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE (Ed.)*. **Ending the drug wars**. London: LSE Ideas, 2014.
- CHAMBLISS, W. J. The consequences of prohibition: crime, corruption, and international narcotics control. *In: TRAVER, H.; MARK, G. (Eds.)*. **Drugs, law and the state**. Hong Kong: Hong Kong University Press, 1992. Disponible en: <<https://goo.gl/8cSm7n>>. Acceso en: 16 nov. 2018.
- CIDE – CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS. Grupo de Enfoque. **Indicadores política de drogas**. Santa Fe: Cide Santa Fe, 2016.
- COBB, R. W.; ELDER, C. D. Agenda building and the politics of aging. **Policy Studies Journal**, v. 13, n. 1, p. 115-129, 1983.
- DERY, D. Agenda setting and problem definition. **Policy Studies**, v. 21, n. 1, p. 37-47, 2000.
- GALTUNG, J. Entropy and the general theory of peace. *In: INTERNATIONAL PEACE RESEARCH ASSOCIATION GENERAL CONFERENCE*, 2nd, 1968, Assen. **Annals...** Assen: Van Gorcum, 1968.
- HEAD, B. W.; ALFORD, J. Wicked problems: implications for public policy and management. **Administration and Society**, v. 47, n. 6, p. 711-739, 2014.
- HRW – HUMAN RIGHTS WATCH. **World report 2015: events of 2014**. New York: HRW, 2015. Disponible en: <<https://goo.gl/dxXHqX>>. Acceso en: 6 ene. 2017.
- IDPC – INTERNATIONAL DRUG POLICY CONSORTIUM. The 2010 Commission on Narcotic Drugs. **Report of proceedings**. London: IDPC, 2010.
- INEGI – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. **Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública**. Aguascalientes: Inegi, 2016.
- IPI – INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE. International Expert Group on Drug Policy Metrics. **Aligning agendas: drugs, sustainable development, and the drive for policy coherence**. New York: IPI, 2018.
- KINGDOM, J. **Agendas, alternatives and public policies**. Michigan: University of Michigan, 1994.

- LA CÁRCEL en México: ¿para qué? **México Evalúa**, 13 ago. 2013. Disponible en: <<https://goo.gl/s9AYCX>>. Acceso en: 9 ene. 2017.
- LEGALIZAR. Un informe. **Nexos**, 1º oct. 2010. Disponible en: <<https://goo.gl/FuLz5X>>. Acceso en: 8 dic. 2015.
- MARIHUANA supera al trigo en Canadá. **La Prensa**, 3 oct. 2005. Disponible en: <<https://goo.gl/1QjjNC>>. Acceso en: 9 oct. 2018.
- MELIS, M.; NOUGIER, M. IDPC briefing paper drug policy and development how action against illicit drugs impacts on the millennium development goals. **SSRN**, 1º oct. 2010. Disponible en: <<https://goo.gl/uXqo6C>>. Acceso en: 21 nov. 2018.
- MEZA, O. D.; GUERRA, E. **Drug policy in the Americas: a redefinition of the problem and the State's role**. Aguascalientes: Cide, 2017.
- MOSS, D. **When all else fails: government as the ultimate risk manager**. Cambridge: Harvard University Press, 2002.
- PEREZ-CORREA, C. P.; RIVAS, R. G.; FORNÉ, C. S. Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada. **Desacatos – Revista de Ciencias Sociales**, v. 40, p. 47-64, 2012. Disponible en: <<https://goo.gl/g1dMS3>>. Acceso en: 17 jun. 2017.
- PETERS, G. B. The problem of policy problems. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 7, n. 4, p. 349-370, 2005.
- RITTEL, H. W. J.; WEBBER, M. M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy Sciences**, v. 4, p. 155-169, 1973.
- RUIZ, S. G. Fighting drug cartels on the Mexico-United States border. **Forum on Crime and Society**, v. 1, n. 2, p. 19-30, 2001. Disponible en: <<https://goo.gl/T7mfmw>>. Acceso en: 6 ene. 2017.
- SOARES, R. R. The welfare cost of violence across countries. **Journal of Health Economics**, v. 25, n. 5, p. 821-846, 2006.
- STONE, D. A. Causal stories and the formation of policy agendas. **Political Science Quarterly**, v. 104, n. 2, p. 281-300, 2007.
- UNODC – UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **World Drug Report 2009**. Vienna: UNODC, 2009. Disponible en: <<https://goo.gl/3LejzS>>. Acceso en: 9 ene. 2017.
- _____. **World Drug Report 2016**. Vienna: UNODC, 2016. Disponible en: <<https://goo.gl/3FH2ZL>>. Acceso en: 9 ene. 2017.
- WILLIAMS, P. Illicit markets, weak states and violence: Iraq and Mexico. **Crime, Law and Social Change**, v. 52, p. 323-336, 2009.
- WORLD JUSTICE PROJECT. **Rule of Law Index 2015**. Washington: World Justice Project, 2015. Disponible en: <<https://goo.gl/4E3i8L>>. Acceso en: 9 ene. 2017.

