



ESTRATEGIA NACIONAL SOBRE DROGAS 2009 - 2018



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
CONACE

ESTRATEGIA NACIONAL SOBRE DROGAS 2009 - 2018
Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE)
Ministerio del Interior
Gobierno de Chile

Santiago, Chile. 2009

El contenido de esta publicación ha sido elaborado
por un equipo técnico interdisciplinario de CONACE
y de otros organismos públicos y privados que trabajan
en la problemática de las drogas.

Diseño gráfico: controlzeta.cl
Imprenta: Alvimpress

ÍNDICE

I. PRESENTACIÓN	4
II. ANTECEDENTES	6
<i>Las drogas afectan a niños y jóvenes</i>	7
<i>Preocupación por el uso actual de marihuana</i>	7
<i>Abuso de cocaína y pasta base debe ser motivo de alerta a futuro</i>	8
<i>Estrecha conexión entre comisión de delitos y abuso de drogas</i>	8
<i>Diseminación del tráfico de drogas</i>	9
<i>Una Estrategia Nacional de Drogas</i>	10
<i>Obtener la atención de la ciudadanía y conseguir cooperación social</i>	10
<i>Énfasis en prevención universal y de buena calidad</i>	11
<i>Avances en tratamiento y rehabilitación</i>	11
<i>Una política activa de control</i>	12
<i>Principales desafíos: efectividad e impacto de las acciones, coordinación y articulación de actores relevantes, participación social</i>	13
<i>Una nueva Estrategia construida desde lo avanzado</i>	14
III. PRINCIPIOS RECTORES	16
<i>Una respuesta integral, condición indispensable para enfrentar el problema de las drogas</i>	16
<i>Corresponsabilidad, principio básico aplicable tanto en el plano internacional como en el interno</i>	17
<i>Intersectorialidad y complementariedad</i>	18
<i>Equilibrio e interdependencia entre las acciones destinadas a la reducción de la demanda y las dirigidas al control de la oferta</i>	19
<i>Intervenciones desarrolladas en base a la evidencia</i>	19
<i>Participación social</i>	20
<i>Compatibilidad entre el conjunto de los derechos humanos y libertades fundamentales y las necesidades de seguridad ciudadana</i>	20
<i>Enfoque de género y diversidad cultural en las intervenciones</i>	21
<i>Segmentación de acciones y modos de intervención según especificidades territoriales</i>	22
<i>Evitar la estigmatización y la exclusión social de los consumidores de drogas</i>	22
IV. FIN U OBJETIVO PRINCIPAL DE LA ESTRATEGIA	24
V. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	25
<i>Reducción de la demanda</i>	25
<i>Reducción de la oferta</i>	36
<i>Fortalecimiento institucional y legal</i>	40
<i>Cooperación internacional</i>	42
<i>Innovación, investigación y formación de recursos humanos</i>	43
VI. EVALUACIÓN	45
AGRADECIMIENTOS	46

I. PRESENTACIÓN

Las sociedades actuales se ven desafiadas a enfrentar el problema del consumo y tráfico de drogas, así como a asumir las consecuencias individuales y sociales que derivan de dicho fenómeno. Éstas son de muy diversa índole y amplitud: van desde constituir un problema de salud del conjunto de la población, a poner en riesgo la seguridad, el sistema político y el desarrollo social y económico de los países.

Chile se ha hecho parte de los diversos llamados de los organismos especializados internacionales, tanto de las Naciones Unidas como de la Organización de Estados Americanos, en orden a desarrollar iniciativas que aborden de manera multilateral el fenómeno de las drogas. Asimismo, como signatario de todas las convenciones internacionales vigentes, ha asumido las recomendaciones de definir y concertar estrategias sobre drogas. El equilibrio es atributo fundamental de estas estrategias, en cuanto a considerar las acciones vinculadas al control de la oferta con las acciones vinculadas a la reducción de la demanda, como aspectos relevantes y complementarios del mismo problema.

La Estrategia 2009 – 2018 que aquí presentamos, constituye la prolongación y readecuación de los esfuerzos que durante más de una década han involucrado a organismos del estado y de la sociedad civil en el desarrollo de intervenciones y acciones en los más diversos ámbitos. En cumplimiento de los objetivos de la anterior Estrategia (2003-2008), se ha construido una institucionalidad que ha permitido albergar programas de rango nacional en poblaciones tan relevantes como la escolar, familiar, laboral y comunitaria y se han dado pasos sustantivos en la adecuación de la legislación que regula la problemática. Asimismo se han mejorado las capacidades de los organismos de control con el fin de reducir la disponibilidad de drogas. Todo ello constituye una base fundamental para pasar a esta nueva etapa del abordaje del fenómeno.

La Estrategia Nacional sobre Drogas 2009 – 2018, entendida como un avance y profundización de lo realizado hasta el año 2008, constituye la carta de navegación que debe orientar las acciones de los diversos organismos del estado en el logro de los objetivos estratégicos que ella propone. Simultáneamente, y con igual importancia, pretende contribuir al sistema de protección social que nuestro país se ha propuesto construir y consolidar, garantizando a las actuales y nuevas generaciones un futuro más saludable que permita la construcción de capital humano y social. De este modo, la Estrategia se suma a las políticas vinculadas a lograr un mejor desarrollo humano.

La metodología de elaboración de la nueva Estrategia constó de diversos instrumentos de recolección de información y de revisión de bibliografía comparada, lo que permitió conocer y analizar las Estrategias de Drogas de otros países de América y Europa. Se crearon diversos espacios de participación para que

especialistas de los ámbitos público y privado, tanto nacionales como regionales, entregasen su visión sobre la implementación, logros, dificultades y proyecciones de la Estrategia anterior, y sus sugerencias y propuestas para la nueva Estrategia.

Resulta necesario agradecer a todos los organismos del estado y la sociedad civil, a las instituciones académicas con sus expertos a las diversas universidades, a las sociedades científicas, también a todos los ciudadanos que aportan su tiempo voluntariamente en tareas de prevención y a los equipos de los centros de tratamiento, que contribuyeron con sus experiencias y aprendizajes a perfeccionar la anterior Estrategia y diseñar una nueva.

La nueva Estrategia sobre Drogas nace, entonces, de los aprendizajes que el país logró de las experiencias anteriores y de la reflexión internacional. Invitamos a todos y a todas a hacerse corresponsables de su aplicación, animados por la certeza que solamente trabajando juntos lograremos los objetivos que en ella se plantean.

II. ANTECEDENTES

Como la mayor parte de las sociedades contemporáneas, Chile es afectado por el problema mundial de las drogas, que de acuerdo a la clásica definición de las Naciones Unidas (UNGASS, 1998), consiste en “el cultivo, la producción, la fabricación, la venta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, comprendidos los estimulantes de tipo anfetamínico, la desviación de precursores, y las actividades delictivas conexas”.

Nuestro país, se ha hecho parte responsablemente de los acuerdos e iniciativas multilaterales respecto de esta problemática, que no solo afecta a los individuos y proyectos vitales sino que atenta, en sus diversas vertientes, contra el orden social y destruye las estructuras más primarias de relación como es el caso de las familias.

El uso y disponibilidad de drogas constituyen un problema de difícil solución. La respuesta social frente a este problema está llena de éxitos, pero también de fracasos y retrocesos. Ninguna política de drogas puede aspirar a un éxito rotundo; se debe contar con que muchas personas intentarán afectar sus estados emocionales con sustancias psicoactivas y que algunas harán esto hasta el punto de provocarse un daño a sí mismos y, eventualmente a los demás.

La capacidad de responder socialmente a este problema debe contener todas las alternativas, evitar al máximo que los niños y jóvenes se inicien en el uso de drogas, retrasar hasta donde sea posible la iniciación y evitar que se alcance los estadios más avanzados del abuso de drogas en aquellos casos en ha habido inicio, y mitigar en todo lo que sea posible las consecuencias que tienen las drogas para las personas y la sociedad.

El problema de las drogas debe ser examinado e informado con claridad. No es igual y siempre el mismo, se va transformando y ofreciendo nuevos ángulos, especificidades y desafíos que deben ser comprendidos y abordados. En nuestro país se pueden reconocer algunos de estos problemas cruciales.

▪ LAS DROGAS AFECTAN A NIÑOS Y JÓVENES ▪

El uso de drogas está muy concentrado entre adolescentes y jóvenes¹ que se encuentran en las etapas más críticas de su proceso de desarrollo personal y social. La concentración del uso de drogas en estos grupos de edad continúa siendo muy elevada: entre quien han probado marihuana en el último año, 1 de cada 4 es un menor de edad y 1 de cada 2 es un joven entre 19-25 años: casi el 75% del consumo de marihuana está radicado en menores de 25 años, y sucede lo mismo con el 54% del uso de pasta base y el 43% del consumo de cocaína.

No existe evidencia en el país de que la edad de inicio haya disminuido o que haya aumentado la proporción de menores comprometidos con el consumo de drogas: sin embargo, las proporciones actuales son motivo de atención y preocupación. El impacto del uso y abuso de drogas sobre este proceso de crecimiento y desarrollo adolescente está bien documentado por una amplia literatura especializada.

Según datos obtenidos en población escolar, en el 45% de los casos, el uso de marihuana está relacionado con bajo rendimiento y desapego escolar, problemas en la relación con los padres o indisciplina y disposiciones hacia la agresión.

Muchos de estos problemas pueden ser antecedentes del uso de drogas, pero también en numerosas oportunidades las drogas aceleran y vuelven a veces irreversibles estos daños. Aunque el consumo de cocaína y pasta base es siempre menor y no ha mostrado evidencia de aumento en estos años, el uso problemático de estas drogas es muchísimo más elevado: rara vez se encuentra un uso puramente recreativo y ocasional de estas drogas que no tenga hondas consecuencias en la vida de las personas y de su entorno.

▪ PREOCUPACIÓN POR EL USO ACTUAL DE MARIHUANA ▪

La marihuana es, como en otras partes, la droga de mayor consumo en el país: actualmente el 26% de la población chilena declara haber probado marihuana alguna vez en su vida. Los datos muestran un incremento especialmente visible entre los jóvenes (19-25 años) que han duplicado el uso reciente de marihuana en los últimos quince años, desde 8,7% en 1994 hasta 17,9% en 2008. El uso de marihuana entre adolescentes ha tenido un crecimiento más moderado e inestable. Estos incrementos se corresponden con una

¹ El país cuenta con dos estudios nacionales de drogas que se realizan de manera continua: el primero es el Estudio Nacional de Drogas en Población General de Chile que se realiza en años pares con una serie que ha completado ocho estudios (1994-2008). El segundo es el Estudio Nacional de Drogas en Población Escolar que se realiza en años impares entre el octavo y duodécimo grado de enseñanza con una serie comparable de cuatro estudios (2001-2007). Ambos estudios tienen alcance nacional, se realizan sobre muestras de gran tamaño (cerca de 20.000 en población general y de 60.000 en población escolar) con selección enteramente probabilística de los entrevistados y se aplican por empresas especializadas que han ganado una licitación pública. Toda la información epidemiológica proviene de estas encuestas.

caída muy pronunciada en la percepción de riesgo frente al uso de marihuana: entre adolescentes se han perdido 14 puntos porcentuales en percepción de riesgo frente al uso regular de marihuana. En el caso de niños de Octavo Básico, que marcan el límite de la precocidad en el uso de drogas, los datos tampoco son favorables: la percepción de riesgo para probar marihuana una o dos veces ha caído 9 puntos porcentuales en estos últimos años.

El uso de marihuana no es inocuo: la dependencia de marihuana ha oscilado en torno al 25% de los que declaran prevalencia en último año, lo que significa que 1 de cada cuatro consumidores de marihuana reporta algún grado de adicción. Asimismo, los ingresos por consumo de marihuana como droga principal en los programas de atención públicos han oscilado en torno al 25% en el período, lo que muestra que la marihuana se ha convertido en una droga de atención sanitaria bastante relevante en el país.

▪ ABUSO DE COCAÍNA Y PASTA BASE DEBE SER MOTIVO DE ALERTA A FUTURO ▪

Las declaraciones de uso frecuente de pasta base se han venido incrementando sistemáticamente desde 5 mil casos declarados al comienzo de la década hasta los 19 mil actuales, mientras que el uso regular de cocaína creció tres veces en el último bienio; se había mantenido en alrededor de 4 mil casos declarados para alcanzar 12 mil en el registro actual. En su conjunto, las declaraciones de uso frecuente de alguna cocaína se han incrementado desde 7 mil hasta 28 mil, en poblaciones que prácticamente no se superponen: se usa frecuentemente una u otra, pero rara vez ambas sustancias. Estas estimaciones son un indicio que los problemas de abuso de cocaína y pasta base se han venido incrementando, a pesar de que las prevalencias han permanecido constantes. También se tiene noticia de que el número de dependientes ha continuado creciendo en conformidad con el aumento de algunas prevalencias y del tamaño de la población: en 2002 se obtenían 130.000 personas que marcaban dependencia y en 2008 se alcanzan 178.000 en una curva que ha ido agregando alrededor de 15.000 dependientes cada dos años. Una proporción muy considerable de la población dependiente, alrededor del 80%, no ha tenido tratamiento ni ha sentido ninguna necesidad de tratarse, algo que suele ocurrir en las fases iniciales de la adicción, pero que muestra que las necesidades de tratamiento se multiplicarán en el futuro.

▪ ESTRECHA CONEXIÓN ENTRE COMISIÓN DE DELITOS Y ABUSO DE DROGAS ▪

Como ocurre en todas partes del mundo, la población infractora presenta niveles inusitadamente altos de consumo de drogas. En un estudio en población carcelaria adulta el 34% reconocía antecedentes de abuso de cocaína o pasta base y el 57% de alguna droga. También se ha logrado establecer que el 35% de los in-

fractores adultos ingresan a la cárcel con síndrome de dependencia hacia alguna droga, principalmente cocaína/pasta base, una cifra que puede alcanzar al 43% entre condenados jóvenes menores de 25 años. Algo similar ocurre entre infractores adolescentes: los auto-reportes de dependencia alcanzaron en este caso al 30%, muy cerca del tercio que también existe entre infractores adultos, pero concentrado en marihuana antes que en cocaína. Las necesidades de tratamiento y rehabilitación en drogas en población infractora se revelan muy amplias y exigentes tomando en cuenta estas magnitudes y trayectorias de abuso y dependencia. Una especial preocupación es la proporción –probablemente en aumento– de los delitos relacionados con drogas, que incluyen aquellos que se cometen bajo la influencia de alguna droga, para conseguir drogas o dentro del mercado ilegal de estas sustancias. La estimación más ceñida que se dispone indica que el 36% de las personas que actualmente cursan una condena en la cárcel han cometido un delito relacionado con drogas, mientras que entre infractores adolescentes esta cifra desciende al 20%. La probabilidad de que el abuso de drogas sea un motivo poderoso para delinquir o permanecer dentro de los marcos de una carrera delictiva es algo que debe ser tomado seriamente en cuenta.

▪ DISEMINACIÓN DEL TRÁFICO DE DROGAS ▪

La persecución del delito de drogas ha mostrado una aceleración extremadamente importante en los últimos años. Los organismos de control policial informan actualmente alrededor de 38.000 detenciones por infracciones a las leyes de drogas, principalmente por porte y tráfico, una cifra que se ha doblado en los últimos cuatro años. La población que cumple condena en medio cerrado se mantuvo estable entre 2000-2006 en torno a las 2.500 personas, pero en 2007 aumentó súbitamente a algo más de 4.000 personas, alrededor del 8% de la población carcelaria total.

Las incautaciones de marihuana procesada se mantuvieron por debajo de los 2.000 kilos durante todos los años noventa, pero en la década actual se alcanzaron decomisos por casi 11.000 kilos. El comportamiento de las incautaciones de clorohidrato de cocaína y pasta base de cocaína también se ha multiplicado por cuatro en el último período, casi todo debido a decomisos de pasta base que han llegado a bordear los 7.000 kilos en los últimos años, mientras que las incautaciones de cocaína se han mantenido entre 2.000 y 3.000 kilos, con excepción del 2004.

Muchos de estos datos muestran logros importantes en la efectividad de las políticas de control de drogas, pero también revelan un mercado de drogas que aumenta paulatinamente en tamaño, eficacia y agresividad. Un motivo de especial preocupación es la diseminación del tráfico de drogas en pequeña escala que representa actualmente una de cada cuatro condenas de drogas. Las oportunidades delictivas que ha abierto el tráfico de drogas en áreas y poblaciones socialmente deprimidas constituyen un desafío especial para todas las políticas de integración social.

▪ UNA ESTRATEGIA NACIONAL DE DROGAS ▪

La Estrategia Nacional sobre Drogas 2003-2008 fue una respuesta a la creciente preocupación por el aumento del consumo y tráfico de drogas que se registró en el país a lo largo de la década del noventa. Su antecedente es la Política y Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas del año 1993. Hasta entonces el país contaba con una institución especializada, encargada de coordinar acciones gubernamentales en este ámbito (CONACE, 1990), pero carecía de una política de drogas amplia y coherente, con recursos suficientes y responsabilidades claras. Actualmente la política de drogas del país está encabezada por CONACE, dependiente del Ministerio del Interior, que ha asumido tareas específicas en prevención y tratamiento, estudios, legislación y representación internacional.

Durante los últimos años, CONACE se ha proporcionado una estructura de gestión territorial que permite tener oficinas de drogas en todas las regiones y principales comunas del país (Programa CONACE Previene). La política de drogas se orienta a través de la Estrategia Nacional citada y su correspondiente Plan de Acción que ha fijado las principales prioridades y compromisos públicos. Muchas de las iniciativas y metas de esta Estrategia han sido objeto de evaluación periódica que han permitido observar sus logros y detectar también carencias y debilidades.

▪ OBTENER LA ATENCIÓN DE LA CIUDADANÍA Y CONSEGUIR COOPERACIÓN SOCIAL ▪

Hacia fines de los noventa, el consumo de drogas progresaba rápidamente en el país con una curva ascendente y sostenida en marihuana, cocaína y en menor medida, pasta base. Los estudios en población escolar que se difundieron a comienzos de esta década hicieron evidente que las drogas estaban penetrando ampliamente en los colegios. La atención pública sobre el problema del consumo de drogas, sin embargo, no era adecuada y suficiente. El público desvía continuamente su mirada hacia los problemas de oferta de drogas, una preocupación que ha continuado creciendo en estos años con la proliferación del microtráfico en los barrios más pobres, la evidencia creciente sobre el vínculo entre droga/delito y la presencia continua del delito de drogas en la televisión.

El público tiende a confiar demasiado en las medidas de control y deslindar responsabilidades en la prevención y autocuidado de la salud propia y de su entorno. En estos años, se ha llevado adelante una política amplia de sensibilidad pública frente al problema de drogas, que incluye de manera especial fijar la atención en problemas de consumo y conseguir cooperación para tareas de prevención y tratamiento. En este lapso, el problema de drogas se ha vuelto más claro y visible, la información sobre drogas ha aumentado de manera constante y la confianza pública en la prevención, tratamiento y rehabilitación se ha mantenido en buen pie.

▪ ÉNFASIS EN PREVENCIÓN UNIVERSAL Y DE BUENA CALIDAD ▪

La Estrategia ha tenido un fuerte énfasis preventivo que concuerda con los presupuestos epidemiológicos de comienzos de la década caracterizados por un aumento del consumo ligero y un compromiso creciente de menores en el uso de drogas. Existe evidencia de que la prevalencia escolar de drogas es alta en el país, en relación con otros países de nivel de desarrollo comparables de la región. La prevención escolar ha sido un esfuerzo principal y bien conducido. En las escuelas se han instalado programas de prevención universal en todos los niveles del ciclo educativo, incluyendo la educación preescolar, aunque los principales éxitos en acceso, aplicación y aceptación se han obtenido en la enseñanza elemental. Recién se ha comenzado con algunas iniciativas en prevención selectiva en escuelas que presentan condiciones especiales de riesgo y queda todavía por avanzar en educación media y superior. La Estrategia ha logrado instalar programas de prevención significativos en el ámbito familiar y laboral, aunque todavía sus alcances son limitados respecto de su población objetivo y se requieren definiciones más precisas de focalización. Los programas de prevención han formado también una cantidad muy apreciable de monitores, profesores y agentes preventivos de buena calidad, aunque la mayor parte de ellos actúa voluntariamente lo que produce dificultades en la estabilidad y calidad de las aplicaciones.

▪ AVANCES EN TRATAMIENTO Y REHABILITACIÓN ▪

Los datos han mostrado que la fracción que abusa de drogas es siempre pequeña, pero que crece lenta y sostenidamente: en población general la adicción ha sido poco visible y se mantiene todavía en sordina (alejadas de las grandes pandemias de heroína, crack y cocaína que ha habido en otros países). Pero en la población infractora de ley, los registros de abuso y dependencia saltan a la vista y se han convertido en una preocupación central.

Un avance singular de la Estrategia chilena de drogas ha sido la incorporación de la adicción juvenil dentro del sistema de garantías de los servicios públicos de salud (GES) que obliga a ofrecer una atención completa y oportuna a todos los jóvenes que requieran tratamiento. Se ha tenido especial cuidado de incluir la dependencia en el uso de drogas dentro del sistema regular de atención de salud. Todavía muchos progresos se pueden hacer, sin embargo, en la utilización de los servicios de salud como mecanismo de detección y atracción de necesidades de tratamiento, y en la accesibilidad de la población adulta a programas de buena calidad.

También en este último bienio se ha logrado constituir una oferta especial y masiva de tratamiento y rehabilitación para adolescentes infractores de ley, que opera bajo la forma de una sanción accesoria o bajo la forma de suspensión condicional del procedimiento, tal como ocurre en los llamados Tribunales de

Tratamiento de Drogas en el caso de infractores adultos, un programa que también ha comenzado a implementarse en el país, y que procura proveer tratamiento como una alternativa a la prisión, en el caso de infractores primerizos acusados de delitos menos graves.

Con todo, un progreso considerable se puede hacer todavía en el tratamiento, rehabilitación y reinserción de infractores: los problemas de abuso y dependencia siguen siendo insuficientemente detectados e intervenidos en las cárceles chilenas. Asimismo los éxitos en coberturas de tratamiento en todas las poblaciones no deben ocultar que la oferta está muy localizada todavía en planes de bajo umbral y que todos los programas tienen problemas relativamente serios de adherencia.

▪ UNA POLÍTICA ACTIVA DE CONTROL ▪

El mejor resultado de las políticas de control de drogas ha sido la estabilidad completa que muestran las cifras de exposición a ofertas de drogas que provienen de las encuestas de auto-reporte. La proporción que declara que le han ofrecido alguna droga ha permanecido constante en los últimos cinco años tanto en el caso de marihuana como de cocaína y pasta base. También resulta positivo que el precio auto-declarado de la marihuana y pasta base se haya mantenido estable durante este período, aunque se deba lamentar una caída en el precio de la cocaína. Estos datos contrastan con aumentos a veces significativos en la percepción de consumo, porte y tráfico de drogas en barrios y, sobre todo en colegios, que pueden indicar un incremento de la visibilidad del tráfico de drogas.

El control de la oferta ha estado en manos de las policías especializadas que han tenido una misión, entrenamiento e incentivos institucionales claros para enfrentar el problema de las drogas. El aumento vertiginoso de las incautaciones de drogas y de las detenciones por tráfico son indicaciones de una acción policial eficaz que se consigue en el marco de una policía confiable y bien evaluada por el público. La policía se enfoca cada vez más hacia el control del tráfico antes que del consumo en una dirección que está en sintonía con las prioridades de la persecución de drogas en el país. Es probable también que la policía haya tenido éxitos significativos en la desarticulación de los principales carteles de droga sobre cuyo tamaño y eficiencia se tiene, sin embargo, muy poca información.

También la persecución judicial del delito de drogas ha mejorado ostensible con una reglamentación de precursores químicos que se ha puesto al día, una unidad de control del lavado de dinero que iniciado las tareas de inteligencia económica y una legislación que permite por primera vez el control efectivo del microtráfico de drogas que otrora quedaba impune. Las políticas de control deben hacerse cargo todavía de una población carcelaria en aumento con amplias necesidades de tratamiento, rehabilitación y reinserción social, especialmente de consumidores que ejercen el tráfico en pequeña escala.

▪ PRINCIPALES DESAFÍOS ▪

La implementación de la Estrategia Nacional sobre Drogas 2003-2008 ha sido un logro considerable en la capacidad del país para enfrentar un problema social de alta complejidad. Existen, sin embargo, muchas tareas que están pendientes y que requieren de nuevos esfuerzos y mayor progreso. También el dinamismo del problema de drogas requiere de mucha atención y capacidad de respuesta, las condiciones de la oferta y la demanda cambian rápidamente y constantemente se presentan nuevas exigencias y desafíos.

▪ EFECTIVIDAD E IMPACTO DE LAS ACCIONES

La implementación de programas de prevención y tratamiento de largo alcance ha sido un resultado visible de la política pública de drogas. Si bien todavía pueden existir problemas de cobertura en los programas de prevención familiar y laboral, o en la oferta pública de tratamiento en cárceles, se cuenta en muchas partes con programas de atención en número y costo adecuados. Sin descuidar los problemas de cobertura, el desafío de la efectividad se vuelve perentorio. Esta efectividad debe entenderse como la capacidad de los diferentes programas de conseguir los resultados esperados y de obtener buena evidencia acerca de esto. También significa un uso eficiente de los recursos que se emplean en cada caso, algo que requiere información precisa sobre los logros que se obtienen. Una información clara sobre logro terapéutico y eficacia social de los programas de tratamiento o sobre el impacto de los programas de prevención en la percepción y gestión de riesgos asociados, hace necesario contar con un programa sistemático de evaluaciones que cumplan con los criterios de independencia y calidad.

Esta exigencia de efectividad se extiende de manera especial a todos los programas de control que concentran los principales recursos de la política de drogas: también la pregunta sobre la efectividad del control de la oferta de drogas en el país debe ser respondida con la mejor evidencia posible. La efectividad depende mucho de la calidad con que se implementan los diferentes programas, un aspecto al que se deberá poner especial atención en el futuro: programas mal implementados carecen de buenos resultados. El acento en la efectividad requiere contar con recursos humanos mejor motivados y capacitados, con un marco normativo más adecuado y con un catálogo de buenas prácticas al día.

▪ COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN DE ACTORES RELEVANTES

La capacidad de respuesta pública frente al problema de las drogas depende en gran medida de la coordinación que se obtenga entre las distintas agencias y actores que participan en esta Estrategia. Hasta el momento han existido dificultades para coordinar adecuadamente los tres pilares en que descansa la Estrategia, prevención, tratamiento y control, y en particular para incorporar las tareas de control dentro de una perspectiva estratégica común. También el compromiso de las instituciones responsables de salud y

educación con el problema de drogas debe mejorar en el futuro. Una política de drogas en la que participan agencias muy variadas y diversas requiere una visión común del problema, objetivos compartidos y responsabilidades claramente delimitadas. CONACE tiene un rol insustituible en esta tarea de motivación y coordinación de la respuesta pública y debe continuarse con un programa de fortalecimiento institucional que haga progresar el liderazgo y credibilidad pública que se ha ganado en estos años.

▪ PARTICIPACIÓN SOCIAL

El problema de drogas continuará siendo un tema que sobrepasa largamente la responsabilidad pública, especialmente cuando se lo enfoca desde el punto de vista de la educación y de la salud. El compromiso de las familias está bien asegurado, pero se requiere hacer mucho más en información y educación parental. También las escuelas, universidades y empresas han mostrado buena disposición, pero muchas veces carecen de las oportunidades e instrumentos para actuar más decididamente en este ámbito. Las comunidades locales constituyen un eslabón más débil que requieren de mucho apoyo y dedicación, especialmente en áreas deprimidas y desorganizadas por el consumo y tráfico de drogas. También la responsabilidad del gobierno central debe ser adecuadamente ponderada; las regiones y las comunas deben adquirir mayor protagonismo en el marco de una política que debe mostrar flexibilidad, atención y sensibilidad frente a las necesidades locales. El compromiso de los municipios con la problemática requiere de nuevos progresos si se le quiere convertir en la piedra angular de una política de drogas con participación social.

▪ UNA NUEVA ESTRATEGIA CONSTRUIDA DESDE LO AVANZADO ▪

La nueva Estrategia Nacional sobre Drogas 2009 – 2018 es la continuación de los esfuerzos gubernamentales realizados a partir del año 90, con la creación del Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE) y su Secretaría Ejecutiva; del Plan Nacional 1993 y de la Estrategia Nacional sobre Drogas 2003 – 2008.

Resultan notorios los avances cualitativos y cuantitativos evidenciados por la evaluación de la Estrategia anterior (2003-2008)². El esfuerzo del conjunto de instituciones del estado con responsabilidades en su aplicación han consolidado una pluralidad de aportes en distintos ámbitos de la problemática y diversidad de poblaciones.

² Evaluación de la Estrategia Nacional sobre Drogas 2003 – 2008. Informe de Principales Resultados. Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile (2009).

La implementación de la anterior Estrategia ha demostrado logros y avances importantes como los descritos, sin embargo resulta necesario asumir las debilidades y brechas aún existentes y asumir los desafíos señalados.

La Estrategia para el período 2009 – 2018 se funda en concepciones de las políticas públicas modernas; en los aprendizajes derivados de la implementación de la estrategia anterior; en el conocimiento acumulado a través de una década de desarrollo de programas y proyectos de variado tipo, y en la evidencia científica emanada de procesos de permanente perfeccionamiento, en una temática que es de comprobada complejidad.

III. PRINCIPIOS RECTORES DE LA ESTRATEGIA NACIONAL SOBRE DROGAS 2009 - 2018

La Estrategia Nacional sobre Drogas 2009 - 2018 se funda en un conjunto de principios rectores, los cuales caracterizan y determinan la forma de abordar el problema del consumo y el tráfico de sustancias ilícitas en Chile.

Estos principios son los pilares que fundamentan la Estrategia, por lo cual debieran estar presentes transversalmente en todos los programas, proyectos y acciones que las instituciones del estado y la sociedad civil lleven a cabo en la búsqueda del logro de los objetivos estratégicos que la componen.

- UNA RESPUESTA INTEGRAL, CONDICIÓN INDISPENSABLE PARA ENFRENTAR EL PROBLEMA DE LAS DROGAS

La mirada integral desde el desarrollo humano implica asumir una comprensión del problema del uso de drogas amplia y multidimensional; capaz de comprender que el abuso de sustancias afecta profundamente el ciclo vital, las potencialidades de desarrollo y los proyectos de vida de los sujetos; de entender que los problemas asociados tienen motivaciones culturales, sociales y económicas; de comprender que este fenómeno ejerce impactos sobre la salud de las personas y grupos, sobre la dinámica económica y social, sobre las normas que rigen el tejido social, y sobre la seguridad nacional e internacional. Por tanto, sus soluciones requieren considerar la interrelación entre estas distintas dimensiones.

En tal sentido, la Estrategia Nacional sobre Drogas priorizará abordajes y acciones multisectoriales, dado el carácter transversal de los problemas asociados al consumo y tráfico de drogas, que desafían las acciones independientes de sectores particulares.

El enfoque integral implica, además, movilizar recursos humanos de distintas disciplinas y alimentar los vasos comunicantes entre ellas, con el fin de responder al problema con una visión multidisciplinaria.

▪ CORRESPONSABILIDAD, PRINCIPIO BÁSICO APLICABLE TANTO EN EL PLANO INTERNACIONAL COMO EN EL INTERNO

En el ámbito internacional, la corresponsabilidad constituye la base orientadora de la acción bilateral o multilateral en el ámbito de drogas. Ella implica un compromiso ético y político en orden a cooperar y tratar en conjunto problemas que atraviesan regiones y estados, más allá de sus límites, en un marco de respeto a la soberanía e integridad territorial.

A nivel nacional, la corresponsabilidad implica la cooperación y armonización entre la ciudadanía y los distintos actores de la sociedad civil y del estado, como también entre entes centrales y descentralizados del propio estado, que cumplen con deberes y funciones en el campo de la reducción de la oferta y demanda de drogas.

En primer término, significa crear condiciones para que las familias, como primeras educadoras en valores, creencias y estilos de convivencia, puedan hacerse cargo del rol protagónico como agentes protectores del consumo de drogas que le asignan las investigaciones realizadas en nuestro país. La asunción de la corresponsabilidad exige a cada familia desarrollar las competencias necesarias para enfrentar la formación de los hijos, especialmente en su relación con las drogas y otros riesgos.

La relación entre el estado y la ciudadanía debe apuntar a comprometer a las organizaciones de la sociedad civil para que asuman como suya la problemática de las drogas. Se trata de potenciar y movilizar las capacidades de las organizaciones comunitarias y otras de la sociedad civil, tales como organizaciones no gubernamentales, sociedades científicas, asociaciones de empresarios, sindicatos, medios de comunicación de masas, instituciones de iglesias y otras, promoviendo, facilitando y permitiendo iniciativas que aporten soluciones.

Entendida en términos de corresponsabilidad entre instancias de administración pública y el tejido social, implica articular los municipios a las redes comunales tales como juntas de vecinos, organizaciones comunales, grupos de jóvenes, y otros. En términos políticos, la corresponsabilidad implica mayor comunicación y cooperación entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La corresponsabilidad implica también la promoción de un debate abierto y pluralista, donde distintos actores, con sus variadas perspectivas, enriquezcan la reflexión que el país desarrolle en torno al problema de las drogas.

▪ INTERSECTORIALIDAD Y COMPLEMENTARIEDAD

La estrategia asume como condición y parte de su naturaleza la intersectorialidad de sus acciones como marco conceptual y operativo que se funda en el principio de corresponsabilidad. La complejidad de la problemática obliga a que los distintos sectores y aparatos de la política pública asuman compromisos y se hagan parte de acciones estableciendo relaciones de coordinación, cooperación y complementariedad frente a objetivos comunes y sujetos comunes que ésta se plantee.

En este criterio se conjuga la capacidad de respuesta operativa de la Estrategia Nacional y desde aquí derivan las necesidades de generar estructuras, comités y mesas de trabajo permanente con todos los actores involucrados.

Lo anterior debe traducirse en compromisos específicos de cada uno de los sectores en relación a los diversos ámbitos y objetivos que componen la Estrategia Nacional sobre Drogas.

A nivel operativo, la intersectorialidad implica que los diversos sectores, en los niveles nacional y regional, y los municipios, independientemente de las funciones e iniciativas propias que les corresponden frente a la problemática de las drogas, reconocen y utilizan el rol articulador de CONACE para generar la política pública nacional sobre drogas, su naturaleza de servicio nacional experto y su amplia capacidad de coordinación de planes y acciones generales y locales.

En un ámbito de carácter regional y local, esta respuesta operativa explicitará no sólo los mecanismos de articulación, sino que los criterios de complementariedad que posibilitarán que cada sector implemente una respuesta que permita la acción conjunta, desde la especificidad de cada actor, hacia sujetos comunes, promoviendo así la integralidad de las diversas intervenciones.

Así, la complementariedad está referida no sólo a la coordinación de los diversos sectores, sino a la conjugación de las distintas líneas de acción, que se desarrollan desde cada uno de ellos para el abordaje de una problemática o situación en común, posibilitando la mejor utilización de recursos, una respuesta más articulada a poblaciones específicas y evitando la duplicidad de acciones.

- EQUILIBRIO Y INTERDEPENDENCIA ENTRE LAS ACCIONES DESTINADAS A LA REDUCCIÓN DE LA DEMANDA Y LAS DIRIGIDAS AL CONTROL DE LA OFERTA

La Estrategia Nacional sobre Drogas abordará con el mismo énfasis los problemas relacionados con la demanda y oferta de drogas, en un marco de refuerzo recíproco del efecto de estas acciones, privilegiando campos de acción que permitan optimizar el impacto y la eficiencia en el uso de los recursos, así como minimizar costos económicos, sociales y políticos.

Por otra parte, cuanto mayor sea el esfuerzo efectivo en la reducción de la demanda y del consumo problemático, menores van a ser los costos allí donde éstos suelen ser más demandantes de recursos humanos y materiales. A mayores logros en reducir la demanda y el abuso de drogas, menos posibilidades tendrá el narcotráfico de expandir sus mercados y menores serán los delitos y situaciones de violencia derivados del abuso de sustancias.

Las acciones específicas que cada sector realice para prevenir y/o controlar tanto el consumo como el tráfico de drogas, buscarán activamente establecer relaciones de sinergia positiva entre ellas y con las políticas sociales de largo aliento, porque de esta manera mostrarán efectos positivos en la promoción de la calidad de vida de las personas y la comunidad.

- INTERVENCIONES DESARROLLADAS EN BASE A LA EVIDENCIA

La consideración de la evidencia científica y empírica, el consenso de expertos, así como las conclusiones de las evaluaciones de los programas tanto a nivel nacional como internacional, deberán constituir la base que sustente todas las acciones que se desarrollen tanto en prevención universal, secundaria, selectiva o indicada, como en tratamiento, rehabilitación e integración social y reinserción, además de las acciones dirigidas al control de la oferta y delitos conexos.

En función de la evidencia y de los criterios objetivos de efectividad, eficacia y eficiencia se deberán definir, priorizar y desarrollar futuras intervenciones, todo lo cual implica incrementar y mejorar las investigaciones con el fin de conocer mejor las diversas variables relacionadas con el fenómeno de las drogas. De igual modo, se debe potenciar la evaluación sistemática de programas y acciones, como un instrumento que permita validar las actividades realizadas tanto en reducción de la demanda como reducción de la oferta.

▪ PARTICIPACIÓN SOCIAL

La Estrategia Nacional sobre Drogas promoverá activamente el compromiso ciudadano con el fenómeno de las drogas, mediante la creación de canales que permitan conocer las sensibilidades frente al tema, recoger y estimular las iniciativas ciudadanas en este ámbito y lograr su adhesión a programas, proyectos y acciones.

La participación social confiere realidad a la voz e iniciativas de la ciudadanía en un fenómeno de alta preocupación y resulta esencial para abordar los problemas asociados al consumo de drogas y prevenir el tráfico.

El problema de la droga es de la sociedad y de cada uno, por lo que todos los ciudadanos comparten responsabilidad en la solución de los problemas que constituyen sus causas o consecuencias. También, es necesario que intercambien sus opiniones y sus testimonios para enriquecer con ellos los criterios que el país construye para abordar esta problemática.

La experiencia nacional e internacional indica que para el logro de un mayor impacto en la reducción de la demanda y de los costos asociados al consumo de drogas, resulta más eficaz y eficiente si la comunidad se moviliza, aprovechando y reforzando sus redes e iniciativas en el espacio local y potenciando los recursos de la propia sociedad civil para enfrentar el problema.

▪ COMPATIBILIDAD ENTRE EL CONJUNTO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES Y LAS NECESIDADES DE SEGURIDAD CIUDADANA

La sociedad civil reclama un marco de seguridad básica para su convivencia diaria en los barrios y calles, el trabajo, las escuelas y los espacios de esparcimiento. En los últimos años, los delitos asociados al tráfico y consumo de drogas se han visto acrecentados, y ello ha provocado sentimientos de alarma y frustración en la comunidad. En este contexto, la Estrategia Nacional sobre Drogas contribuirá a alcanzar niveles de seguridad compatibles con una calidad de vida propia de un país de vocación democrática y de paz social, que opta por valores solidarios y de bien común.

Esto significa que el estado cumplirá con su responsabilidad de poner los medios necesarios que contempla la ley, la justicia y el orden social para salvaguardar la seguridad ciudadana en un adecuado y no siempre fácil equilibrio, respetando las libertades individuales, procurando desalentar y reorientar a las personas con dependencia a drogas, y evitando que los mecanismos para incrementar el control del tráfico afecten las libertades y derechos de terceros.

Sin perjuicio de lo anterior, frente a personas que delinquen por cualquier delito, es decir, que generan inseguridad ciudadana y que además presentan consumo problemático de drogas, el estado actuará y cumplirá con su responsabilidad de poner los medios necesarios que contempla la ley, la justicia y el orden social para salvaguardar la seguridad ciudadana. Simultáneamente, y con mano firme, justa, eficaz e inteligente, creará las condiciones para que estas personas se rehabiliten de su problema de drogas y se integren a la sociedad y con esto, contribuirá a disminuir la probabilidad de reincidencia en el delito.

▪ ENFOQUE DE GÉNERO Y DIVERSIDAD CULTURAL EN LAS INTERVENCIONES

La presencia de la perspectiva de género y el reconocimiento a la multiculturalidad, constituyen un enfoque transversal que compromete a la totalidad de la Estrategia y sus objetivos.

Se entiende por género la construcción social de las diferencias entre lo femenino y masculino, que en la mayoría de las sociedades se traduce en desigualdades sociales. La manera en que cada contexto social o grupo específico entiende lo que corresponde a cada género y su expresión en los roles que asumirán hombres y mujeres, así como las diferencias, desigualdades e inequidades de género, deben ser conocidas y explicitadas, para el logro de una respuesta integral, tanto en sus aspectos preventivos y de rehabilitación como en los referidos al control del tráfico.

Tener en cuenta esta dimensión es crucial para lograr mayor efectividad e impacto de la política pública en drogas, en tanto implica tener en cuenta de manera sistemática las diferencias socioculturales relacionados con los contextos (territorios), grupos (étnicos, juveniles) y relaciones (de género) que eventualmente estén relacionados con la prevención y tratamiento del consumo de drogas.

Se trata de considerar en el diseño de la política esas diferencias de manera de acortar eventuales brechas y mejorar el impacto técnico de los programas, diferenciando públicos y estrategias de intervención, fundamentalmente con minorías étnicas y relaciones de género basado en el modelo de igualdad de oportunidades.

En esta Estrategia se asume la condición de multiculturalidad de la sociedad chilena a través de generar en la prevención y en el tratamiento modalidades que recojan la especificidad y sean pertinentes a la situación de cada pueblo. Así, un acercamiento a la problemática de drogas en la población indígena requiere de un abordaje interdisciplinario e histórico que revele la situación de los diversos pueblos originarios.

La participación y el protagonismo de la población indígena resultan decisivos en la hora de lograr éxito en las iniciativas orientadas a la disminución del consumo y lograr el tratamiento, la rehabilitación e integración social que estos colectivos específicamente necesitan.

- SEGMENTACIÓN DE ACCIONES Y MODOS DE INTERVENCIÓN SEGÚN ESPECIFICIDADES TERRITORIALES

El consumo y el tráfico de drogas ilícitas no son homogéneos a lo largo del territorio nacional ni en la población del país. Dada esta diversidad, la Estrategia Nacional sobre Drogas procurará proveer o facilitar respuestas diversas y adaptadas a los entornos particulares del consumo y tráfico de drogas, sin dejar de considerar el contexto nacional en que se dan los problemas. De allí, pues, la importancia de lograr un máximo de desagregación hacia el nivel local, en el diseño y la aplicación de programas, y de combinar las capacidades sectoriales con las potencialidades comunitarias.

La territorialidad implica tanto la definición del fenómeno de drogas a escala de barrio, como su posible abordaje considerando los recursos humanos, materiales, financieros, comunicacionales y organizacionales de la comunidad y de las instituciones públicas y privadas existentes a nivel comunal. Ello permitirá el desarrollo de acciones y modos de intervención según la particularidad del territorio y de los recursos humanos, sociales y materiales disponibles en él. En otros términos, con la focalización territorial se busca optimizar los recursos para la prevención, tratamiento, rehabilitación y control del consumo y tráfico de drogas respondiendo a los criterios generales de la política pública, de acuerdo al perfil y necesidades de la comuna. Ello implica una gran flexibilidad de respuesta, efectuándose las necesarias adecuaciones desde el punto de vista de conceptos y metodologías según el territorio y requerimientos de los grupos seleccionados.

- EVITAR LA ESTIGMATIZACIÓN Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL DE LOS CONSUMIDORES DE DROGAS

Resulta relevante promover nuevas representaciones sociales que valoren el comportamiento humano saludable y el autocuidado en relación a las temáticas de alcohol y drogas, a través de un trabajo permanente con los medios de comunicación y sus profesionales acerca de la dimensión comunicativa de los programas de prevención y tratamiento y de la comunicación preventiva propiamente tal. Asimismo, se debe promover que se eviten los estereotipos y estigmatizaciones que contribuyan al rechazo y exclusión de los usuarios de drogas y alcohol.

Por otro lado, el marco normativo y orientador del desarrollo, centrado en la promoción de los derechos, también implica que no se debe marginar a los consumidores de drogas de los sistemas básicos de integración social, porque son éstos, precisamente, los que ayudan a superar los problemas de consumo y adicción. Si los consumidores son marginados de los puestos de trabajo o de las aulas de clases, esa misma exclusión reforzará la vulnerabilidad que lleva al consumo y adicción a las drogas, agravando el problema a nivel personal, familiar y social.

En tal sentido, se debe perseverar en disponer y mantener la oferta de tratamiento, rehabilitación e integración social y reinserción de las personas afectadas por el consumo problemático de drogas, y en procurar que la voluntad de dichas personas se incline a favor de la opción por el menor daño individual, familiar y social.

La Estrategia Nacional debería modificar las representaciones que contribuyan al aislamiento de los usuarios de drogas, producto de estereotipos que generan imágenes sociales negativas y discriminatorias. Para ello, en el ámbito de la comunicación social, deben elaborarse códigos de buenas prácticas culturales y comunicacionales.

IV. FIN U OBJETIVO PRINCIPAL DE LA ESTRATEGIA

La Estrategia tiene como fin u objetivo principal:

EVITAR EL CONSUMO, REDUCIR EL ABUSO Y DISMINUIR LA DISPONIBILIDAD DE DROGAS Y LAS CONSECUENCIAS NEGATIVAS ASOCIADAS A TALES FENÓMENOS EN EL PAÍS EN EL LAPSO DEL DECENIO 2009 -2018.

La Estrategia se ha estructurado sobre la base de veintidós objetivos estratégicos, cada uno de ellos condición necesaria pero no suficiente para el logro del fin u objetivo principal señalado. Tales objetivos constituyen las opciones de política que el estado adopta considerando la realidad del fenómeno y la experiencia y conocimiento acumulado desde el año 1990 a la fecha.

La operacionalización de la Estrategia para el decenio se realizará mediante un Plan de Acción, con carácter quinquenal, que explicitará las metas y objetivos específicos a lograr en el período, los indicadores de medición de logro y los medios de verificación de los mismos, teniendo en consideración que la información de resultados y productos existente al año 2008 constituye la línea de base que permitirá la comparación con evaluaciones posteriores.

Sin embargo, es necesario tener presente que las evaluaciones de los resultados de las Estrategias sobre Drogas siempre requieren tener en consideración una serie de elementos de contexto, en lo económico, social y cultural, que son independientes de los propios fines y propósitos de la Estrategia y que constituyen parte de la preocupación de otras políticas y planes impulsados por los demás organismos del estado, pero que se retroalimentan con ella.

Sin duda, esta Estrategia constituye una intervención de gran complejidad en cuanto agrupa un conjunto heterogéneo de políticas y programas, tanto en el ámbito de reducción de la demanda como de reducción de la oferta, que son complementarias entre si y están puestas al servicio del fin u objetivo principal señalado.

V. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

▪ REDUCCIÓN DE LA DEMANDA ▪

Un abordaje integral y equilibrado del problema, exige considerar la reducción de la demanda como componente esencial y prioritario de las políticas públicas en drogas. Por tal razón, las políticas definidas en ese ámbito deben ser integrales y multisectoriales. Elementos esenciales de su implementación son programas que incluyan distintos niveles de intervención (promoción, prevención, tratamiento e integración social y reinserción social) y tengan en cuenta las condiciones culturales, sociales, económicas de los grupos de población a los cuales se dirigen.

Así, la promoción de factores protectores frente al consumo de drogas y contextos asociados, constituye una modalidad de intervención a desarrollar mediante programas y acciones que promuevan el uso saludable de espacios de recreación, ocio y tiempo libre. Asimismo, contempla el impulso de actividades que promuevan el desarrollo de factores protectores a nivel barrial, así como estrategias de promoción social para el desarrollo de factores protectores a nivel familiar y grupal.

Por su parte, la prevención integral está orientada a evitar, disminuir y/o interrumpir el consumo de drogas en familias, niños, adolescentes y jóvenes en diversos contextos a través de estrategias de prevención universal, selectiva e indicada. También pretende desarrollar y/o fortalecer programas de prevención de drogas en poblaciones vulnerables tales como población penal, jóvenes en condición de vulnerabilidad social, mujeres adultas, jóvenes y adolescentes embarazadas, entre otras.

Los programas de prevención también buscan desarrollar y/o fortalecer políticas territoriales de prevención universal y selectiva de drogas a través de los gobiernos regionales y locales.

En adición, el tratamiento y rehabilitación busca fortalecer y facilitar el acceso de personas que presentan consumo problemático de drogas a programas diseñados para tal efecto considerando necesidades y particularidades de los beneficiarios. Además, pretende mitigar las consecuencias asociadas al consumo problemático de drogas en poblaciones específicas y fortalecer programas de tratamiento focalizados en poblaciones vulnerables tales como población penal, jóvenes en condición de vulnerabilidad social, mujeres adultas, jóvenes y adolescentes embarazadas, pueblos originarios, entre otras.

Por último, la integración social busca articular la oferta social existente para personas que egresan de programas de rehabilitación, así como para población en riesgo que participa en programas preventivos. Ade-

más, propiciar espacios y acciones de integración sociocultural para población en proceso de tratamiento y/o rehabilitación que contribuyan a la plena inclusión social de las personas afectadas por el consumo de drogas.

Los objetivos estratégicos en el ámbito de la reducción de la demanda en el período de vigencia de la presente Estrategia Nacional sobre Drogas, son los siguientes:

- 1. FORTALECER Y POTENCIAR LA CAPACIDAD DE LAS FAMILIAS COMO PRINCIPAL AGENTE PROTECTOR DEL CONSUMO DE DROGAS Y ALCOHOL.

La Estrategia admite que el principal agente preventivo ha sido y debe seguir siendo la familia; en particular, la actitud parental frente al uso adolescente de alcohol y drogas y, de un modo más general, la atención y cuidado que los padres brindan al desarrollo de sus hijos. Al respecto, resulta decisiva la evidencia que existe sobre la importancia del involucramiento parental en la prevención de comportamientos de riesgo adolescente.

Es en la familia donde se construye la personalidad de los hijos/as, se adquieren y desarrollan las actitudes, creencias, valores, estilos de vida y comportamientos que determinarán el modo en que los hijos/as se enfrentarán a la vida. La relación que se establece con los padres y/o adultos significativos es un vínculo intenso, basado en el afecto, de allí la importancia del espacio familiar en la prevención del consumo de drogas y alcohol. Los estudios epidemiológicos-sociales en población escolar realizados en nuestro país, muestran que la capacidad de los padres de involucrarse, estar atentos y seguir el comportamiento de sus hijos está directamente asociada a menores tasas de prevalencia de consumo de alcohol y drogas ilícitas. Por tal razón, es fundamental que las familias asuman un rol activo en el seno de la sociedad, colaborando como mediadoras sociales respecto a sus pares, y enfrentando unidas la construcción de un entorno sano, seguro y saludable para sus hijos.

La escuela, el mundo laboral y el barrio, son espacios privilegiados para comprometer a las familias. Se requiere avanzar en propuestas y programas que se constituyan como instrumentos de ayuda a su función educativa, buscando fortalecer los factores protectores asociados al consumo de drogas, desde su realidad y de acuerdo a sus necesidades.

- 2. EVITAR, DISMINUIR Y MITIGAR EL CONSUMO DE DROGAS Y ALCOHOL EN NIÑOS Y JÓVENES DE TODAS LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DEL PAÍS, EN UN PROCESO CONTINUO Y SISTEMÁTICO.

La prevención escolar busca inhibir y retrasar el consumo de drogas reforzando la percepción de riesgo y la desaprobación del uso de drogas, modificando la percepción muchas veces equivocada de la naturaleza y alcance que tienen las drogas y generando capacidades para resistir la presión del medio –principalmente del grupo de pares– que favorece el uso de drogas.

El ámbito educacional tiene especial relevancia. La educación es, en sí misma, preventiva, al ser parte de un proceso formativo donde se promueve el desarrollo de habilidades y capacidades que protegen ante situaciones de riesgo en general, y específicamente ante el consumo de drogas.

Se propone lograr que cada establecimiento educacional, en el ámbito de la reforma educacional, desarrolle una política para enfrentar la prevención del consumo de drogas, procure ambientes saludables, implemente programas específicos para cada nivel educativo, y los incorpore al interior de los sectores y subsectores de aprendizaje, haciendo de la prevención un proceso continuo y cotidiano del quehacer formativo en uno de los ejes neurálgicos del proceso de enseñanza-aprendizaje, como es el currículo. Se trata, en definitiva, de incorporar el tema en el Proyecto Educativo Institucional (PEI) de manera de asegurar su sustentabilidad en el tiempo.

Para lograr estos objetivos, se requiere consolidar al profesor como el principal agente preventivo, lo que implica generar y mantener espacios para su formación continua e incluir ofertas de posgrado. Simultáneamente, se deberán implementar programas que se orienten a desarrollar y potenciar sus capacidades en la etapa de formación académica de pregrado, especialmente de los futuros profesionales del área de las pedagogías, a través de asignaturas regulares o de libre elección en los planes de estudio, o bien, como especializaciones dentro de su formación inicial.

Se debe reforzar la comunidad educativa con profesionales especializados en prevención secundaria, contribuyendo así a garantizar la aplicación de programas especializados en estudiantes con alto riesgo de consumo o con consumo de riesgo, actuando a tiempo frente a ellos con intervenciones eficaces. También se debe captar a los estudiantes consumidores problemáticos, interviniendo en ellos mediante entrevista motivacional, referencia eficaz a tratamiento y rehabilitación, acompañamiento en su proceso terapéutico y contribución a la integración escolar y social de estos jóvenes.

Como ya se expresó, la familia juega un papel central en la prevención. Resulta vital estrechar los lazos entre ésta y la escuela, ofreciéndole espacios de formación y participación acordes a la etapa evolutiva de

los hijos; fortalecer sus capacidades personales y sociales para prevenir y asumir una actitud activa y responsable, y disponer de instrumentos que le ayuden a ejercer el rol preventivo.

Las instituciones educativas constituyen un entorno importante para anticiparse a la aparición del problema del consumo, para detectar e intervenir tempranamente en la población consumidora y referir casos, cuando se requiera, a otras instituciones. Cuanto mayor sea el riesgo de los alumnos, tanto más intensivo debe ser el esfuerzo preventivo y tanto antes debe comenzar, desarrollando programas focalizados y de acuerdo con cada realidad. Las escuelas ofrecen oportunidades para llegar a toda la población y también sirven como escenarios para desarrollar programas específicos dirigidos a grupos de mayor vulnerabilidad o riesgo de abuso de drogas: niños con problemas conductuales, bajo rendimiento escolar y aquellos que pueden ser futuros desertores escolares. Así mismo, abordar mediante programas especialmente diseñados la problemática de los jóvenes que ya se han iniciado en el consumo, ofreciéndoles espacios de orientación y/o consejería, participación en talleres de prevención secundaria y apoyo a su grupo familiar.

▪ 3. FAVORECER LA INSTALACIÓN DE PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DEL CONSUMO DE DROGAS EN INSTITUCIONES Y EMPRESAS PÚBLICAS Y PRIVADAS

Cada organización laboral, pública o privada, debe comprometerse con la implementación de una estrategia preventiva consistente y permanente en el tiempo, que sea parte de la política de desarrollo de recursos humanos y de calidad de vida de sus trabajadores y sus familias. Se debe promover estilos de vida sanos, procurar el bienestar social y el autocuidado, desarrollar valores éticos que apoyen el sistema familiar, junto con la implementación de un ambiente laboral o comunidad saludable y libre de drogas.

Por otra parte, las instituciones del Estado, que en la actualidad no poseen un proceso sistemático y permanente de formación y actualización en la materia, deberán incorporar en sus políticas de capacitación interna, contenidos vinculados a la prevención del consumo de drogas de acuerdo a lo señalado en la Ley 20.000 de Drogas.

Asimismo, resulta necesario avanzar en el desarrollo de una política pública que permita incorporar el consumo de drogas en la legislación que regula los riesgos laborales, lo cual permitiría incorporar esta temática a las funciones de los comités paritarios y a los planes de prevención de riesgo de las Mutuales de Seguridad que administran la Ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales.

Tarea pendiente es incorporar la rehabilitación de los trabajadores que consumen drogas como un derecho, ya que tales procesos terapéuticos no están cubiertos por los planes de las instituciones de salud previsional, por lo cual este tipo de pacientes no pueden optar al sistema de libre elección como en otras patologías.

Las políticas de prevención de consumo de alcohol y drogas en los ambientes laborales debe obedecer a una política pública donde el estado de respuesta a esta temática, garantizando un trato equitativo para todos, con lineamientos y cursos de acción para prevenir las conductas de riesgo y abordar los problemas asociados al consumo de drogas, a fin de mejorar los niveles de salud, seguridad y la calidad de vida de los trabajadores y sus familias.

Particular importancia tiene la implementación de programas preventivos al interior de la administración pública, de las Fuerzas Armadas y de aquellos servicios que tienen un papel estratégico en la conducción del país y resguardo de su seguridad. También en aquellos sectores que tienen responsabilidad en el cuidado de la vida e integridad de las personas, como los transportistas, trabajadores de la salud y pilotos aéreos, entre otros. Además, se debe concentrar esfuerzos en aquellos rubros y sectores de la producción que, dado los factores de riesgo asociados al medio de trabajo, presentan mayor vulnerabilidad de consumo y tráfico de drogas.

▪ 4. DESARROLLAR INTERVENCIONES DE PREVENCIÓN SELECTIVA Y SECUNDARIA ESPECIALMENTE CON ADOLESCENTES Y JÓVENES

Con la experiencia acumulada y con los datos no menores de prevalencia de uso de drogas por parte del segmento etareo adolescente juvenil, se plantea como necesario el abordaje e implementación de estrategias específicas para trabajar con dicha población.

Al respecto, se deben tener en consideración algunas particularidades tales como:

- Confirmación de la diversidad de mundos juveniles; respeto por su cultura, costumbres y expresiones -y no definirlos como carenciados o con problemas-, y promover diagnósticos diferenciados por género y grupos específicos.
- La participación activa de los adolescentes y jóvenes en sus propios procesos de desarrollo como sujetos activos y partícipes de las políticas que los afectan y co-creadores de las propuestas en materia de prevención. Es fundamental tener en cuenta las percepciones que los sujetos consumidores y sus entornos, tienen del propio consumo, vale decir, observar las percepciones, valoraciones y experiencias de los sujetos.
- Reforzar la idea que los jóvenes son sujetos, no objetos y que, por tanto, tienen el derecho y obligación de participar en los caminos hacia el mejoramiento de su calidad de vida (formación como ciudadanos). Considerar a los jóvenes como sujetos de derecho y no sólo beneficiarios de prestaciones; lograr la inclusión del mundo juvenil, a través de mecanismos de integración que

lo reconozcan e integren. Se trata que sean capaces de aportar y lograr el cumplimiento de sus objetivos, contando para ello con las oportunidades y posibilidades de acceso suficientes.

Uno de los rasgos principales de las intervenciones es considerar los contextos en que se desarrollan. Cada joven vive en un contexto que afecta y determina el modo de vida, sus valoraciones y actitudes.

En este sentido, existen diversos espacios en que se desenvuelven los jóvenes: las universidades, el lugar de trabajo, el barrio y las organizaciones sociales en que ellos participan. Estos dan lugar a distintas formas de asociación, que se expresan como colectivos en los que los jóvenes comparten espacios de socialización y significados. Estos espacios, entonces se convierten en nuevas unidades de intervención, que permiten generar procesos sinérgicos, que contribuyen a que los jóvenes se empoderen y participen de la acción preventiva. Es por tanto necesario generar alternativas de prevención indicada de acuerdo a las características de las poblaciones de jóvenes y los contextos en que ellos se desenvuelven.

Es necesario privilegiar a los sectores más postergados donde la vulnerabilidad a las drogas es mayor por la escasez de factores protectores y por la segregación territorial. Las estadísticas son concluyentes al identificar como grupo más vulnerable a la población joven, de escasos ingresos y poco integrada a circuitos de promoción social o de reconocimiento institucional. En condiciones de marginalidad, el fenómeno cobra connotaciones aún más negativas, dado el precario soporte o red con que cuenta este segmento social. Aún así, con estos sectores se debe utilizar una similar metodología de autogeneración de sus propios diagnósticos y soluciones a sus particulares puntos de vista y actitudes.

Asimismo, resulta necesario incorporar objetivos transversales y programas específicos de prevención de drogas en la formación de alumnos de los institutos de educación superior y universidades, que promuevan estilos de vida saludable y entreguen valores, desarrollen actitudes y habilidades para evitar el consumo de drogas. Promover el desarrollo de actividades preventivas lideradas desde los centros de alumnos y entre pares, es una de las herramientas eficaces a utilizar en programas de prevención.

▪ 5. AUMENTAR ACCESO Y OPORTUNIDAD DE TRATAMIENTO Y REHABILITACIÓN A LA POBLACIÓN INFANTIL, ADOLESCENTE Y ADULTA CON CONSUMO PROBLEMÁTICO DE DROGAS

El tratamiento y la rehabilitación proporcionan a los consumidores de drogas los medios para desarrollar vidas más libres, saludables y productivas y en consecuencia, constituyen un deber ético de la sociedad en su conjunto.

Se torna imperativo aumentar la cobertura de planes y programas de tratamiento y rehabilitación a los beneficiarios, ya sean niños, adolescentes y adultos. Se requiere ampliar y diversificar la oferta existente

para adecuarla de mejor manera a los requerimientos de los usuarios y al nivel de complejidad del consumo problemático de drogas. Se deben considerar el enfoque de género, la proximidad geográfica al usuario y su familia y la disponibilidad en el momento que se requiera. En el caso de niños y adolescentes, el tratamiento debe enmarcarse en un modelo comprensivo con perspectiva evolutiva.

Estos desafíos comprometen a todos los servicios de salud, comunidades terapéuticas, ISAPRES, ONG, fundaciones y comunidades de autoayuda. Involucran también a las familias, municipios, escuelas, empresas e instituciones. A los profesionales de la salud, educación, de recursos humanos y líderes organizacionales, quienes sensibilizados y actuando en red, pueden mejorar los canales de referencia y derivación, la coordinación e integración de esfuerzos, de modo de asegurar y potenciar los recursos existentes.

Mejorar el acceso a tratamiento significa aumentar la cobertura y pertinencia de la oferta, con el objetivo de atender a los sectores de la población que lo necesitan, considerando sus particulares necesidades y motivaciones.

Resulta relevante generar mecanismos que posibiliten la atención oportuna de niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos que presentan consumo de drogas. La intervención con esta población exige no sólo tener en cuenta las particularidades del ciclo vital, sino que las trayectorias de vida que generan importantes desafíos al momento de motivar la adherencia a tratamiento. Se debe promover respuestas especializadas e integrales desde los diferentes actores involucrados.

- 6. AUMENTAR ACCESO Y OPORTUNIDAD DE TRATAMIENTO Y REHABILITACIÓN A LA POBLACIÓN ADOLESCENTE Y ADULTA CON CONSUMO PROBLEMÁTICO DE DROGAS EN CONFLICTO CON LA JUSTICIA.

Se trata de fortalecer la oferta de tratamiento aumentando la cobertura existente y la pertinencia para atender a población consumidora problemática de drogas que ha infringido la ley, con el objetivo de disminuir la probabilidad de recaída en el consumo, la reincidencia en el delito y lograr la mayor integración social posible. Esta oferta debe estar a disposición de la población imputada y de la condenada, tanto en el medio libre como en el privativo de libertad.

Se requiere ampliar y diversificar la oferta existente para adecuarla de mejor manera a los requerimientos de los usuarios y al nivel de complejidad del consumo problemático de drogas, considerando un modelo comprensivo con perspectiva evolutiva en adolescentes, enfoque de género, enfoque criminológico, proximidad geográfica de la oferta al usuario y su familia, como también disponibilidad en el momento en que se requiera.

- 7. AUMENTAR ACCESO Y OPORTUNIDAD DE TRATAMIENTO Y REHABILITACIÓN A GRUPOS ESPECÍFICOS (MUJERES, MUJERES EMBARAZADAS, ADULTOS DE CALLE) Y GRUPOS EMERGENTES.

Se trata de aumentar la oferta de tratamiento y rehabilitación a poblaciones que por sus necesidades y particularidades requieran de intervenciones específicas y diferenciadas. En el caso de población femenina, se requiere de una atención en correspondencia con las particularidades y necesidades de género. Se debe tener en cuenta el ciclo de la salud reproductiva de las mujeres, especialmente el periodo de gestación y lactancia, dado los riesgos que implica el consumo de sustancias para el desarrollo fetal saludable y para el recién nacido.

En el caso de población adulta de calle, las intervenciones deben ser específicas y diferenciadas a través de mecanismos como: casas de acogida, centros de atención especializada, programas de acercamiento con educadores en la calle, capacitación de líderes comunitarios y coordinación expedita con los sistemas más formales que faciliten el proceso de detección temprana, recepción y motivación hacia los programas de tratamiento.

- 8. FORTALECER LA CALIDAD DE LA ATENCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE TRATAMIENTO DE ACUERDO A LAS NECESIDADES ESPECÍFICAS DE LAS POBLACIONES ATENDIDAS.

La atención sanitaria y social de las personas con consumo problemático de drogas debe ser garantizada, proporcionada, facilitada y coordinada desde la máxima que todos los programas deben estar en función de las necesidades del individuo.

Los programas de tratamiento y rehabilitación deben contemplar, como principios básicos, la individualización de éstos, la integralidad, la incorporación tanto en la red pública de salud como en la privada, la coordinación permanente de la red de atención y poseer resolución, en lo posible, a nivel territorial. Debe haber una diversificación de la oferta que se adapte a la realidad de los usuarios.

Fortalecer la calidad significa mayor efectividad, eficiencia y equidad de las intervenciones diagnósticas y terapéuticas, adecuados protocolos, guías clínicas y orientaciones clínicas, basadas en la evidencia científica o en consenso de expertos.

El mejoramiento continuo de los servicios de atención públicos y privados, también significa avanzar en el diseño de metodologías que contemplen coordinaciones expeditas con los sistemas formales para el proceso de recepción y motivación a programas de tratamiento. Finalmente, para lograr la plena integración social, debe existir una estrecha coordinación entre los servicios sociales, el sistema judicial y los servicios sanitarios.

Mejorar la calidad de los sistemas de atención y de los servicios prestados, implica formación y mayor especialización de los profesionales y técnicos; más y mejor supervisión técnica y administrativa de los centros que ejecutan tratamiento y rehabilitación, y asesoría clínica a los equipos que ejecutan los programas especializados. Se debe velar por la mejoría y mantención permanentes de la infraestructura y equipamiento.

Además, el imperativo de calidad demanda un abordaje más integral y sistemático del trabajo con las familias de las personas en rehabilitación, para fortalecer las redes sociales de apoyo.

- 9. AUMENTAR LA DETECCIÓN PRECOZ Y FACILITAR EL ACCESO Y OPORTUNIDAD DE TRATAMIENTO A NIÑOS, ADOLESCENTES Y ADULTOS CONSUMIDORES PROBLEMÁTICOS DE DROGAS.

Es necesario fortalecer y mejorar los sistemas de diagnóstico, detección e intervención temprana de las personas con consumo problemático de drogas. En este objetivo, es imprescindible que los diversos sectores involucrados acuerden criterios de diagnóstico que permitan pesquisas oportunas, que no extiendan el proceso, posibilitando así una mejor adherencia a tratamiento especialmente de la población adolescente.

Esto augura mejores resultados y exige capacitar a los profesionales de la salud de la atención primaria, de los servicios de urgencia y los servicios clínicos y de otros sectores involucrados. Además, hay que capacitar a profesionales y técnicos de distintos ámbitos, como el educacional, judicial, laboral y comunitario. Todo esto, con el objetivo de otorgar una respuesta oportuna, referir y derivar, según corresponda, junto con orientar a las familias, especialmente de la población joven, de modo de enfrentar el problema a tiempo y mejorar el pronóstico.

- 10. PROMOVER Y FORTALECER MECANISMOS DE INTEGRACIÓN SOCIAL DIRIGIDA A PERSONAS CON CONSUMO DE RIESGO Y CONSUMIDORAS PROBLEMÁTICAS QUE SE ENCUENTRAN EN PROCESO DE TRATAMIENTO Y REHABILITACIÓN.

Se entiende la integración social de las personas que presentan consumo de riesgo o problemático de sustancias psicoactivas, como un proceso de acomodación mutua entre la sociedad y la persona afectada por el consumo. Este proceso es mediado por diferentes organismos, que deben poner a disposición de estas personas un conjunto de recursos que les permitan responder adecuadamente a las necesidades transitorias o permanentes que se puedan presentar, teniendo en cuenta no sólo sus limitaciones y dificultades, sino sobre todo sus potencialidades de desarrollo y participación.

La integración social, como concepto interactivo, implica cambios mutuos, tanto por parte de la propia persona, como de la sociedad. Supone la contribución de los afectados y de la comunidad para lograr una

equiparación de oportunidades, que permita la igualdad y plena participación de las personas con problemas de consumo en la vida y el desarrollo social.

Se hace indispensable complementar los programas de tratamiento y rehabilitación con acciones específicas de apoyo a la integración social (laboral, educacional y familiar, entre otros) como parte constitutiva del proceso terapéutico, de modo que se disminuyan las recaídas y se fortalezcan los logros terapéuticos. En este mismo sentido, resulta necesario estimular la creación de grupos de autoayuda que apoyen el proceso de socialización e integración.

Por otra parte, es necesario también incorporar acciones específicas de apoyo a la integración social a los consumidores de riesgo con los cuales trabajan los equipos de prevención, las que deben desarrollar acciones planificadas de manera sostenida y amplia por los diferentes sectores.

- 11. FORTALECER CANALES FORMALES DE PARTICIPACIÓN QUE FACILITEN A LA CIUDADANÍA Y SOCIEDAD CIVIL SU PLENO INVOLUCRAMIENTO EN LA PREVENCIÓN DEL CONSUMO DE DROGAS.

El fenómeno de las drogas es un tema que incumbe directa o indirectamente a todos, tanto al estado como a la sociedad civil en su conjunto. Asimismo, no es sólo un problema que afecta a la salud individual, a algunas familias o a ciertos territorios, sino que también, dice relación con el grado de cercanía y legitimidad con que las personas perciben las políticas desarrolladas en la materia, especialmente en lo que respecta a las garantía y beneficios sociales, a la equidad en la aplicación de la ley y al nivel de participación de la ciudadanía.

Para abordar el problema de las drogas como política pública, es necesario que el compromiso y la decisión de actuar de las personas sean reforzados, en sus distintas dimensiones y niveles. En ello, el estado tiene un papel indelegable que cumplir, que es el de convocar a las distintas voluntades y perspectivas, para encontrar las mejores y más adecuadas respuestas que demanda la sociedad respecto a la prevención del consumo y tráfico de drogas.

En este sentido, la nueva Estrategia Nacional sobre Drogas propone promover los canales de participación de la sociedad civil, de tal manera que la ciudadanía y sus organizaciones sean informadas oportuna y adecuadamente, puedan consultar y ser consultadas, opinar e influir en las decisiones y acciones públicas que les afecten. El estado debe diseñar y orientar metodológicamente la transferencia de capacidades y recursos necesarios, así como fomentar la generación e instalación de mecanismos de participación eficientes.

El fenómeno de las drogas tiene una relación directa con los contextos físicos y sociales en que se desarrolla. Se requiere consolidar programas de prevención comunitarios que trabajen en la construcción de un tejido social sensibilizado frente a la necesidad de enfrentar los problemas de drogas y preparado para realizar acciones preventivas en su comunidad. El objetivo se dirige a fortalecer las competencias y recursos de las juntas de vecinos, clubes deportivos, asociaciones y grupos juveniles, iglesias, para organizarse y enfrentar juntos la problemática del consumo, promover el desarrollo de alternativas para la ocupación positiva del tiempo libre de los jóvenes y velar por rescatar espacios de convivencia sanos y libres de drogas. Asimismo, focalizar los esfuerzos preventivos específicos en aquellos lugares, comunidades y poblaciones que presentan una mayor vulnerabilidad frente a los problemas de consumo y tráfico de drogas.

▪ 12. AUMENTAR EL CONOCIMIENTO Y EL COMPROMISO DE LA COMUNIDAD NACIONAL,
PARA ABORDAR EL PROBLEMA DEL CONSUMO Y TRÁFICO DE DROGAS

El desarrollo de esta Estrategia requiere de un sustento comunicacional que mantenga altos niveles de sensibilidad en torno al problema de la droga, que forme opinión pública y aporte a la modificación de actitudes. En esa tarea, es crucial el compromiso de los medios de comunicación social, tanto en su misión de informar y educar a la población, como a los actores sociales relevantes.

En ello es fundamental también el compromiso de quienes se desempeñan en los medios de comunicación (periodistas, editores, libretistas, guionistas y comunicadores en general), por cuanto se trata de líderes de opinión importantes para la comunidad y también en el entendido que mucha de la información que hoy en día las personas adquieren, es aprehendida desde la prensa, programas de radio o televisión (noticiarios, teleseries, misceláneos, entre otros), como asimismo o a través de Internet.

De esta manera, el rol de los medios de comunicación en materia de drogas no sólo debe limitarse a la mera difusión de hechos, sino a cómo la información sobre este tema es abordada, con el fin que sea preventiva y contribuya a una mejor comprensión del fenómeno.

Junto a la permanente emisión de campañas masivas y a la difusión de los programas y acciones que se realizan en el país en este ámbito, se hace necesario un trabajo más profundo con los medios de comunicación como “formadores de opinión pública” y como entidades de la mayor relevancia en una sociedad altamente tecnologizada, donde además nuevas vías de comunicación permiten la interrelación cotidiana y en tiempo real entre múltiples emisores y receptores.

Por último, para colaborar en aumentar el conocimiento sobre el fenómeno de las drogas se debe consolidar un sistema de información que posibilite contar con un diagnóstico permanente de la situación del fenómeno de las drogas, y que actúe como un mecanismo de seguimiento de las magnitudes y tendencias observadas en todos los elementos que componen el problema de las drogas.

▪ REDUCCIÓN DE LA OFERTA ▪

- 13. IMPEDIR EL INGRESO Y EVITAR LA UTILIZACIÓN DE NUESTRO TERRITORIO COMO RUTA DE TRÁNSITO.

Constituye una labor esencial de los diferentes órganos de control (Aduanas, Policía, Dirección del Territorio Marítimo) detectar y desarticular las organizaciones criminales que internan y/o distribuyen droga al interior de nuestro país y también aquellas que pretenden utilizar nuestro territorio como ruta de tránsito hacia terceros países.

El compromiso de Chile es prevenir y controlar la circulación de drogas ilícitas por territorio chileno. Por esta razón se continuarán desplegando todas las acciones necesarias para impedir su ingreso y distribución en la población.

Para el logro de este objetivo es indispensable reforzar el control y la vigilancia en los pasos fronterizos, puertos y aeropuertos del país y desarrollar acciones tendientes a cubrir debidamente los pasos no habilitados, poniendo especial atención en el fortalecimiento de la coordinación entre los órganos de control a los cuales les corresponde ejercer jurisdicción en sus respectivas áreas.

La búsqueda de nuevas rutas y modus operandi de los narcotraficantes constituye un desafío permanente que, en la actualidad y dado el fortalecimiento del control en las rutas terrestres, genera la necesidad de intensificar el análisis y vigilancia del tráfico por la vía marítima y de promover la dotación de nuevas tecnologías en las unidades especializadas de los órganos de control para la detección de drogas y sus nuevas formas de ocultamiento.

En el ámbito operativo, es necesario establecer vínculos permanentes con la comunidad organizada, para hacer frente a este fenómeno. Este vínculo se establece perfectamente mediante iniciativas tales como la Política Nacional de Seguridad Pública y el Plan Cuadrante de Carabineros de Chile.

- 14. IMPEDIR LA DISTRIBUCIÓN DE DROGAS DENTRO DEL PAÍS

El microtráfico de drogas impacta significativamente en la vida de las personas: pone en riesgo su integridad física, genera incertidumbre en cuanto a su seguridad personal y familiar, disminuye sus potencialidades y posibilidades de éxito, limitando su calidad de vida. Asimismo, genera uno de los principales problemas de seguridad pública en los territorios, ya que se asocia frecuentemente a conductas de violencias y delitos en el contexto local.

El Estado de Chile, a través de CONACE, ha puesto a disposición de la comunidad en forma gratuita, recursos técnicos y humanos, así como una oferta preventiva de calidad en los distintos ámbitos de la vida de las personas: en la familia, en las escuelas y universidades, en el trabajo y en el barrio.

Sin embargo esto no es suficiente. Se requiere que las autoridades, dirigentes y representantes de instituciones y organizaciones sociales asuman un rol preventivo que permita difundir la información relevante, implementar los programas e iniciativas preventivas de manera sistemática, detectar tempranamente las acciones vinculadas al microtráfico de drogas, así como organizar las mejores respuestas para abordar las situaciones concretas de las cuales se vean afectados.

Por tanto, es necesario incrementar el control de los puntos de tráfico de drogas en menor escala, ya que esta forma de distribución –que sin duda representa el último eslabón de la cadena del tráfico ilícito– altera seriamente la convivencia en barrios y poblaciones y genera inseguridad entre los vecinos, que se ven expuestos a actos de violencia y a una progresiva pérdida de los espacios públicos donde se desenvuelve la vida comunitaria.

Internet constituye un medio de comunicación masivo, presente en todos los países. La facilidad que confiere para establecer enlaces, y la desregulación existente sobre este medio, permite usarlo como un de los instrumentos más efectivos para generar la venta de variados productos, entre ellos de medicamentos y drogas ilícitas. Por lo anterior es necesario planificar una conducta de manejo social y cultural responsable de la información y analizar los ilícitos que se pueden generar por Internet y otras nuevas tecnologías de información y comunicación social.

▪ 15. EVITAR LA PRODUCCIÓN Y ELABORACIÓN DE SUSTANCIAS ILÍCITAS, DE ORIGEN NATURAL O SINTÉTICO

Resulta central en una Estrategia que se propone entre otros aspectos disminuir la demanda de drogas, desarrollar acciones tendientes a disminuir los cultivos ilícitos de especies vegetales productoras de sustancias estupefacientes o sicotrópicas en el país. Como también fortalecer los sistemas de control para detectar laboratorios de producción o procesamiento de drogas ilícitas, eslabón clave antes de su distribución.

Con fecha 17 de abril de 2007 se publicó el Reglamento del Registro Especial de Usuarios de Sustancias Químicas Controladas, con el objetivo de fortalecer las herramientas para combatir el desvío de sustancias químicas para la fabricación ilícita de drogas, de acuerdo al mandato de la Ley de Drogas N° 20.000.

Este Registro recoge información de todos los movimientos que realizan quienes tiene a su cargo el manejo legal de las sustancias químicas y precursores, pues si bien la mayoría de estos productos son utilizados lícitamente, la facilidad para obtenerlos hace necesaria su fiscalización.

Es así que todas las personas naturales y jurídicas que produzcan, fabriquen, preparen, importen o exporten precursores o sustancias químicas esenciales, deben inscribirse en el Registro. Sólo los inscritos pueden efectuar las operaciones y actividades descritas.

Si bien éste es un avance, no es menos cierto que esta normativa se implementa recién después de 19 años de suscrita la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, la cual instaba a los países miembros a adoptar medidas en esta materia.

Por otra parte, este Registro inició su labor con un grupo de empresas que en su mayoría cumplen con las medidas de seguridad sobre las sustancias controladas, debiendo avanzar rápidamente en ampliar sus atribuciones para poder inscribir y fiscalizar a los que distribuyen y transportan estas sustancias en el país (ferreterías, empresas transportistas, supermercados, etc), dado que es ahí donde la probabilidad de desvío es mayor.

La prioridad de fiscalización debe apuntar a aquellas sustancias asociadas a la producción de cocaína, tales como ácido sulfúrico, acetona, ácido clorhídrico, éter, y las relacionadas con drogas de síntesis como la efedrina y pseudoefedrina.

▪ 16. PERFECCIONAR Y FORTALECER LOS ACTUALES SISTEMAS DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL DE PRODUCTOS FARMACÉUTICOS

Aun cuando los organismos nacionales encargados de la fiscalización y control del movimiento de productos farmacéuticos han desarrollado mecanismos importantes para evitar que sean desviados a usos ilícitos, la creciente demanda de los consumidores por estos productos plantea la necesidad de extremar los sistemas de resguardo. Se debe crear alianzas con los profesionales que tienen facultades para prescribir y con los establecimientos que despachan estos productos farmacéuticos, de manera de asegurar el su uso racional. También es necesario fortalecer los conceptos de “no a la automedicación” y de no compartir medicamentos entre personas.

Durante los últimos años ha surgido con mucha fuerza el problema de las drogas de síntesis en algunos países de la región. Los casos emblemáticos son la elaboración de metanfetamina y éxtasis en laboratorios clandestinos, en especial, el caso de la síntesis de metanfetaminas. Estas sustancias se elaboran a partir de la efedrina y pseudoefedrina, conseguidas mediante ilícitos en los laboratorios farmacéuticos, o a través de

contrabando, o a través de los medicamentos antigripales que contienen esta materia prima en sus formulaciones, o por robos de estas materias primas a los laboratorios.

La venta de productos farmacéuticos al público está reglamentado por el D.S. 466/84, que indica que los lugares autorizados para adquirirlos son las farmacias y por excepción, los almacenes farmacéuticos y botiquines. Toda venta fuera de estos establecimientos constituye una falta y un riesgo para la salud pública.

En otro plano, resulta necesario fortalecer las capacidades de los organismos especializados en el ámbito del análisis químico de las sustancias ilegales, orgánicas y sintéticas, con el fin de mejorar la información acerca de los componentes tóxicos y psicoactivos asociados que las componen, así como los efectos que producen y la peligrosidad que revisten para la salud pública.

En la actualidad ni los Servicios de Salud ni el Instituto de Salud Pública disponen de los recursos necesarios para cumplir adecuadamente esta labor, por lo que el país tiene un gran déficit en esta materia. Es necesario fortalecer técnica y financieramente a los organismos que desempeñan esta función, para contar oportunamente con esta información.

▪ 17. PREVENIR E IMPEDIR LA UTILIZACIÓN DEL SISTEMA ECONÓMICO Y FINANCIERO PARA ACTIVIDADES DE LAVADO DE ACTIVOS

El negocio de la droga se sustenta en la posibilidad de lavar los grandes recursos que los narcotraficantes obtienen con la venta de sustancias ilícitas. Los efectos negativos que esas maniobras producen en la economía y los costos sociales y de corrupción asociados, son considerables por lo que dificultar el ingreso de activos ilícitos a la economía formal constituye un objetivo de mucha significación.

Para los fines señalados se creó la Unidad de Análisis Financiero (UAF) y se ha adecuado la legislación para hacerla más efectiva en la prevención de la utilización de sistema financiero para actividades de blanqueo de capitales.

Sin embargo, es imperativo seguir avanzando en el establecimiento de un sistema para prevenir el lavado de activos de acuerdo a los estándares y recomendaciones promovidos por los organismos especializados internacionales tales como el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD). En tal sentido, resulta necesario crear un marco legal en virtud del cual se faculte a los fiscales para tener mayor acceso a información protegida por el secreto bancario.

Asimismo, avanzar en la creación o fortalecimiento de los sistemas de administración de bienes incautados y decomisados en casos de lavado de activos.

▪ FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y LEGAL ▪

- 18. FORTALECER LA INSTITUCIONALIDAD EXISTENTE EN EL ÁMBITO DE LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE DROGAS

La Estrategia Nacional sobre Drogas es por definición una política de estado que involucra y entrega responsabilidades a todos los sectores que participan en ella. Así, cada sector aporta su propia perspectiva, compromete sus propios recursos, asigna prioridades, tareas y plazos, a la acción común, en pos del fin u objetivo general establecido.

La Estrategia Nacional sobre Drogas se fortalece si cuenta con el más alto nivel de decisión de políticas del estado y con un mecanismo que asegure una adecuada complementación intersectorial, un flujo de información en ambos o múltiples sentidos, y en la participación informada de cada institución con responsabilidades en su implementación en la génesis y proceso de las decisiones que le atañen.

Por lo anterior, resulta necesaria la existencia de un órgano colegiado situado al más alto nivel gubernamental que posea las facultades suficientes para conducir el desarrollo del diseño estratégico global y coordinar la acción de las instituciones públicas con responsabilidades tanto en el ámbito de reducción de la demanda como de reducción de la oferta. La característica de integralidad y equilibrio de la Estrategia exige la existencia de un organismo que pueda ejercer ese rol, el cual también debiera facilitar la articulación con otras estrategias de desarrollo en otros ámbitos y que resultan complementarias para abordar el problema de las drogas en profundidad (ejemplos, protección social, seguridad pública, etc.).

Colaborará con tal propósito la transformación de CONACE en un servicio público descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República, a través del Ministerio del Interior, y con los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para llevar a cabo su labor.

Por otra parte, es necesario considerar una mayor asignación de recursos humanos y financieros otorgados en los ministerios y otras instituciones del estado para dar cumplimiento a los objetivos donde les cabe responsabilidad. Junto a esto, para una adecuada implementación de la Estrategia, se deberán fortalecer las atribuciones, procedimientos y recursos vinculados a esta temática al interior de dichas instituciones.

Para responder y coordinar eficientemente los requerimientos y el accionar de los diversos agentes y potenciales aliados, instalados a lo largo de todo el país, se requiere de una gestión institucional que propenda a

la descentralización a través de la entrega de mayores atribuciones y recursos (financiero-presupuestarios y humanos) a los niveles regionales.

La Estrategia Nacional debe tener su expresión en el ámbito comunal, dado el contexto de descentralización y municipalización que asumen en la actualidad de las acciones impulsadas desde el estado, por lo cual se debe considerar una posibilidad de mayor participación y optimización de los recursos en reducción de la oferta y la demanda.

▪ 19. ADECUAR LA LEGISLACIÓN PARA ENFRENTAR LA CONSTANTE TRANSFORMACIÓN DEL FENÓMENO DE LA DROGAS

Los objetivos planteados en la presente Estrategia hacen indispensable dialogar sobre modificaciones a la Ley de Drogas en actual vigencia. Se trata de avanzar en precisiones fundadas en los principios rectores en el contexto de una sociedad democrática, que permitan realizar distinciones legales respecto del trato a los usuarios, el porte para el uso y el control y la represión del tráfico ilícito y demás delitos conexos, compatibilizando la legislación nacional con los acuerdos y convenciones internacionales suscritos por nuestro país.

Además, se debe propender a una legislación que sea acorde con la flexibilidad y el dinamismo propios de los fenómenos asociados al consumo y tráfico de drogas y, muy en particular, con la forma de operar de las organizaciones criminales vinculadas a este tipo de delitos. Como se sabe, el escenario en la materia es muy dinámico, con agentes económicos que modifican sus tácticas, sus espacios de circulación y tráfico, y que aprovechan los mercados abiertos propios de la actual fase de globalización económica. Por otro lado, también el consumo es dinámico, modificándose sus patrones y sustancias. Esto obliga al estado a impulsar y mantener una producción legislativa que garantice una respuesta institucional adecuada a las nuevas modalidades que adopta el tráfico y a los cambios de escenarios en la materia.

Surge como una necesidad desarrollar sanciones alternativas a las penas tradicionales que promuevan la prevención del consumo y permitan el tratamiento y la integración social de las personas afectadas por el consumo.

▪ COOPERACIÓN INTERNACIONAL ▪

- 20. PROFUNDIZAR LA COOPERACIÓN BILATERAL Y MULTILATERAL CON EL FIN DE FORTALECER LAS CAPACIDADES NACIONALES PARA ENFRENTAR INTEGRALMENTE EL PROBLEMA DE LAS DROGAS.

La cooperación internacional constituye un área de gran importancia debido a la configuración del problema de las drogas como un fenómeno transnacional y multifacético. En este marco, Chile adhiere a los acuerdos de ONUDD ha tenido y seguirá manteniendo una activa participación en los organismos, foros y tratados internacionales, comprometiéndose con la comunidad internacional a enfrentar el problema de las drogas desde un enfoque integral y equilibrado bajo el principio de la “responsabilidad compartida” y mediante el irrestricto respeto a los principios generales del derecho internacional consagrados en la Carta de Naciones Unidas.

Chile enfatizará la colaboración y cooperación mutua especialmente con los países del continente y centralmente con los países vecinos, para lo cual promoverá todas las iniciativas -internacionales, regionales y bilaterales– en tales ámbitos.

Cabe hacer notar que las políticas y acciones que ejecuta un país para enfrentar el problema de las drogas constituye crecientemente un indicador relevante de su capacidad para insertarse internacionalmente, en el plano económico, político, social o cultural. Debemos ser concientes de aquello y estar dispuestos a ser evaluados por nuestra gestión para superar los desafíos que plantea este problema, desde los distintos ámbitos del quehacer nacional, lo que nos lleva necesariamente a compartir los logros, dificultades y desafíos con otros países a fin de elaborar estrategias comunes frente a un problema también común.

▪ INNOVACIÓN, INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS ▪

- 21. DESARROLLAR EL CONOCIMIENTO CIENTÍFICO Y LA INVESTIGACIÓN QUE PERMITAN LA ACUMULACIÓN DE EVIDENCIA PARA FUNDAMENTAR DECISIONES.

Los ejes centrales en este objetivo serán fomentar la realización de revisiones en el ámbito del conocimiento científico y en la valoración de la efectividad, eficacia y eficiencia de las intervenciones preventivas y de tratamiento. Un aumento de la evidencia científica redundará en una mayor eficacia y mejores resultados de las intervenciones a realizar, fortaleciendo el conocimiento acumulado al respecto.

En el ámbito preventivo es necesario promover y apoyar la recolección y análisis de nuevos indicadores relevantes para la toma de decisiones en prevención. Debe procurarse, también, la adaptación y/o validación de instrumentos de medición de resultados que hayan sido desarrollados y presenten evidencias de validez en otros contextos culturales. En el ámbito de tratamiento, rehabilitación y reinserción, se promoverá la investigación sobre la efectividad asistencial y sobre la satisfacción de los usuarios de las redes y recursos, incluidos los propios profesionales.

En adición, se estimulará la promoción y desarrollo de la investigación participativa. La investigación, en este campo, no puede quedarse limitada a los grupos de profesionales o expertos que habitualmente se dedican a ello, sino que es necesario fomentar e implicar a otros actores que aporten visiones nuevas y complementarias de las ya existentes.

- 22. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN EL ÁMBITO DE LAS DROGAS

El consumo problemático de drogas es un fenómeno transversal que afecta a hombres, mujeres, familias y comunidades de distintos niveles sociales y culturales. Su resolución debe ser abordada de forma integral desde los diferentes ámbitos y sectores de nuestra sociedad. Requiere además, contar con la activa y responsable participación de los distintos actores sociales desde el rol que les corresponde en la prevención, tratamiento y rehabilitación del consumo de drogas.

Paso importante de este trabajo conjunto es el entendimiento y comprensión de la complejidad del fenómeno, para lo cual es primordial continuar la labor de entrega sistemática de información, conocimientos y habilidades adecuadas. Por lo tanto, la formación y la capacitación de los recursos humanos, se transforman en un eje clave para la implementación de políticas públicas eficaces y eficientes en el ámbito de la prevención, tratamiento y rehabilitación del consumo de drogas.

Fortalecer la formación y la capacitación son por tanto, un imperativo de primer orden para el desarrollo de procesos de aprendizajes continuos que permitan la adquisición de conocimientos teóricos, de capacidades técnicas metodológicas, de destrezas y habilidades de las personas y de los equipos intervinientes.

VI. EVALUACIÓN

La evaluación, el monitoreo y el seguimiento son parte relevante en esta Estrategia. Es necesaria la supervisión técnica, administrativa y financiera y la vigilancia de las respuestas e intervenciones.

Se debe considerar la investigación y la evaluación como componentes inherentes a toda acción de la Estrategia, dado que proveen criterios de selección y focalización, y permiten disponer de elementos de evaluación diagnóstica, de procesos, de producto y de políticas, necesarios para fundamentar las decisiones que posibiliten mantener, modificar o cambiar los cursos de acción establecidos.

Se debe incentivar el desarrollo de actividades de supervisión, entendidas como un proceso continuo y sistemático que genera datos cotidianos cuantitativos y cualitativos sobre el fenómeno y sobre las intervenciones puestas en marcha para hacerle frente³.

3 El problema de la drogodependencia en la Unión Europea y Noruega. Enfoques de valoración de las estrategias nacionales en materia de drogas. Informe Anual 2004

AGRADECIMIENTOS

CONACE agradece la participación de las numerosas instituciones públicas y privadas involucradas en la problemática de las drogas que colaboraron en el diseño de la Estrategia Nacional sobre Drogas 2009-2018. Asimismo, a los especialistas, profesionales y técnicos que aportaron con sus conocimientos a la evaluación de la Estrategia anterior y la elaboración de la nueva. A los dirigentes sociales y otros actores que en terreno abordan cotidianamente este fenómeno y que contribuyeron con su valiosa experiencia.

- En primer término, agradecemos a las más de 700 personas que en 2008 participaron en los Foros Regionales sobre las políticas aplicadas y los temas emergentes.
- A los especialistas que ese mismo año respondieron la consulta de evaluación de la Estrategia 2003-2008.
- A las 500 personas que participaron en 2009 en una nueva ronda de reuniones en las Regiones, para aportar elementos a la elaboración de Estrategias sobre Drogas en cada Región.
- A los expertos de nivel nacional – académicos, directivos de ONGs y especialistas de gobierno que trabajan en el tema -, quienes ayudaron a construir la Estrategia 2009-2018.

En especial, agradecemos el compromiso y los aportes de las siguientes instituciones:

- Ministerio Público ▪ Fiscalía Nacional.
- Ministerio del Interior ▪ Agencia Nacional de Inteligencia.
 - División de Seguridad Pública.
- Ministerio de Relaciones Exteriores ▪ Dirección de Seguridad Internacional y Seguridad Humana (DISIN).
- Ministerio de Hacienda ▪ Unidad de Análisis Financiero.
- Ministerio de Educación ▪ División de Educación General.
- Ministerio de Justicia ▪ Servicio Nacional de Menores – SENAME.
 - Gendarmería de Chile.
- Ministerio de Salud Pública ▪ Subsecretaría de Salud Pública.
 - Subsecretaría de Redes - División de Integración de la Red.
 - Instituto de Salud Pública.
 - Departamento de Salud Mental.
 - Fondo Nacional de Salud – FONASA.

- Ministerio de Planificación Nacional ▪ Corporación Nacional del Desarrollo Indígena- CONADI.
- Carabineros de Chile.
- Policía de Investigaciones.
- Servicio Nacional de Aduanas.
- Armada de Chile ▪ Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante – DIRECTEMAR.
- Dirección de Crédito Prendario.
- Conferencia Episcopal de Chile ▪ Pastoral Alcoholismo y Drogas.
- Arzobispado de Santiago ▪ Vicaría de Pastoral Social.
- Escuela Nacional de Estudios y Formación en Abordaje de Adicciones y Situaciones Críticas Asociadas - EFAD
- Fundación Tierra de Esperanza.
- Fundación Paréntesis.
- Fundación Paz Ciudadana.
- Fundación Dianova – CHILE.
- Corporación Áncora.
- Red Chilena de Reducción de Daños.
- Sociedad Nacional de Psiquiatría Neurología y Neurocirugía de Chile – SONEPSYN.
- Comunidad Terapéutica TALITAKUM – Fundación Cristo Vive.
- Asociación Chilena de Comunidades Terapéuticas.
- Universidad de Chile ▪ Escuela Terapia Ocupacional - Facultad de Medicina.
- Universidad de Santiago de Chile.
- Pontificia Universidad Católica de Chile - CEDA.
- Universidad Católica Silva Henríquez.
- Universidad Alberto Hurtado.