Estrategia Nacional de Drogas:

La política australiana para la reducción de daños por el consumo

Autor

Pablo Morales Estay
Programa Asia Pacífico
Departamento de Estudios
Email: pmoralesestay@bcn.cl

Nº SUP: 143542

Resumen

A lo largo de décadas, la prohibición de drogas ha demostrado ser ineficaz a la hora de reducir el consumo. Ante esta realidad, durante los años ochenta, un grupo de profesionales de la salud y activistas sociales comenzó a cuestionar la eficacia de la prohibición y a buscar alternativas basadas en la evidencia científica y en el respeto a los derechos humanos.

En 1985, la experiencia inédita en la ciudad de Liverpool, permitió implementar un modelo denominado de "reducción de daños", que en lugar de centrarse en la erradicación del consumo, reconoce que muchas personas continuarán consumiendo drogas a pesar de los esfuerzos para prevenirlo, por lo que busca reducir los riesgos asociados a esa práctica.

A nivel global, existen 109 países que han implementado con diversos grados de profundidad y temporalidad, un enfoque de reducción de daños en drogas. Entre los países más avanzados en la materia destacan Canadá, Reino Unido, Suiza, Países Bajos y Australia. Este último publicó en 2017 la *National Drug Strategy*, un marco de políticas de largo plazo centrado en la prevención y minimización de los daños causados por las drogas, esto incluye la reducción de la demanda, de la oferta y de daños.

Esta estrategia se basa en un enfoque de salud pública integral, que reconoce la complejidad del problema de las drogas y la necesidad de abordar múltiples factores para lograr resultados positivos. Promoviendo la colaboración entre diversas agencias del país; junto con otras organizaciones no gubernamentales, relacionadas a la salud y la seguridad.

Introducción

El enfoque de reducción de daños es una perspectiva relativamente reciente en el campo de la salud pública, que surgió como una respuesta a la ineficacia de las políticas prohibicionistas y punitivas tradicionales hacia el consumo de drogas (Nutt, King at al, 2007). Ello porque el paradigma tradicional asociado a los programas de desintoxicación, tienen como objetivo lograr la abstinencia en una forma segura y cómoda. Sin embargo, el síndrome de abstinencia que se puede desarrollar al suspender el uso de una droga variará según la sustancia de que se trate.

Según la UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito), la desintoxicación es el "*proceso por el cual una persona dependiente de una sustancia psicoactiva deja de usarla y de esa manera reduce al mínimo los síntomas de privación y el riesgo de daños"* (UNODC, 2003).

Sin embargo, la misma UNODC señala que "*la desintoxicación no constituye, por sí misma, un tratamiento de rehabilitación y muy rara vez se logra ayudar a los pacientes a lograr una abstinencia duradera. La desintoxicación es, más bien, la primera etapa de los programas de tratamiento encaminados a posibilitar la abstinencia y la recuperación*" (UNODC, 2003).

A inicio de los años 70, la prohibición de drogas demostró ser ineficaz para reducir el consumo y, por el contrario, impulsó la denominada "guerra contra las drogas", una estrategia punitiva que generó una escalada de violencia y crimen organizado (Núcleo UDP, 2023). Ante esta realidad, un grupo de profesionales de la salud y activistas sociales comenzó a cuestionar la eficacia de la prohibición y a buscar alternativas basadas en la evidencia científica y en el respeto a los derechos humanos.

Sobre este esto último particular, el Relator Especial sobre el derecho de toda persona a la salud física y mental considera que es prioritario que se adopte un enfoque basado en derechos humanos en la lucha contra las drogas, con el fin de prevenir continuas violaciones de derechos producto de los enfoques a la restricción del consumo y la demanda, capaz de articular un sistema humano compatible con los objetivos en materia de salud (AGNU, 2010). Asimismo, el Relator recuerda que los Estados están "*jurídicamente obligados a respetar, proteger y cumplir los derechos humanos, incluso al desarrollar y aplicar sus respuestas a las drogas*" (OHCHR, 1996-2024).

Durante los años ochenta se desarrolló un intenso debate y cuestionamiento de las filosofías y estrategias de intervención en la prevención, tratamiento y rehabilitación de las dependencias a drogas (Pompei, s/f). Ello debido a la alta exigencia de los programas de rehabilitación, poca aplicabilidad a la realidad de los dependientes y escaza capacidad de alcanzar y retener a los usuarios más vulnerables, debido a la rigidez relacionada con la abstinencia y los requisitos de acceso.

En 1985, la ciudad de Liverpool y sus alrededores (Merseyside y Cheshire), adoptó por primera vez en el Reino Unido un enfoque inédito a gran escala llamado "reducción de daños" basado en alcanzar el objetivo de salud pública de reducir los daños a la salud asociados al consumo de drogas. Si bien la preocupación en particular de ese momento era el riesgo de infección por VIH, también estaba en evidencia la falta de servicios de salud necesarios para un grupo de jóvenes (Ashton y Seymour, 2010).

Fruto de esta experiencia, en 1990 se desarrolló en la ciudad de Liverpool la primera *Conference on the Reduction of Drug-Related Harm*, que contribuyó a difundir los principios que sustentan la reducción de daños, y a compartir conocimientos y experiencias en la materia a través del modelo Mersey, implementado en los alrededores de la ciudad de Liverpool (Ashton y Seymour, 2010).

De acuerdo con la ONG Harm Reduction International (2024), el enfoque de reducción de daños es un conjunto de "*políticas, programas y prácticas orientadas a minimizar los impactos negativos a la salud, sociales y legales, asociados al consumo de drogas"* (Harm Reduction International, s/f).

Una definición similar es la que propone el Consejo Europeo, que señala que "*es un término general que se usa para describir las intervenciones y los programas y las políticas públicas que buscan prevenir, reducir y aliviar los daños sociales, económicos y de salud a los individuos, las comunidades y*

sociedades, que abusan de sustancias psicoactivas y sufren un desorden de comportamiento adictivo" (Consejo Europeo, 2013).

De este modo, en lugar de centrarse en la erradicación del consumo, se reconoce que muchas personas continuarán consumiendo drogas a pesar de los esfuerzos para prevenirlo, por lo que se busca reducir los riesgos asociados a ese consumo, entre ellos su impacto ligado a la salud, sus entornos y la seguridad.

La reducción de daños se basa en principios de justicia y derechos humanos. Se centra en realizar cambios positivos y en trabajar directamente con las personas sin juzgarlas, coaccionarlas, discriminarlas ni exigirles que dejen de consumir drogas como condición previa para recibir apoyo (Harm Reduction International, s/f).

Esta perspectiva representa un enfoque compasivo y pragmático para abordar los complejos desafíos asociados con el consumo de sustancias, entre ellos los desafíos en materia de salud, seguridad pública y la dignidad de las personas (Salisbury-Afshar, 2024).

De este modo, algunos de los principales principios de la reducción de daños son:

- Realismo o pragmatismo: reconoce que el consumo de drogas es una realidad compleja y multifactorial, y que la prohibición no es una solución efectiva.
- Empatía o humanismo: se basa en el respeto a los derechos humanos y en la dignidad de las personas que consumen drogas, sin juzgar ni estigmatizar.
- Prevención: busca prevenir las consecuencias negativas del consumo de drogas, como las sobredosis, la transmisión de enfermedades infecciosas y los problemas sociales.
- Accesibilidad: ofrece servicios y programas accesibles y confidenciales a todas las personas que los necesitan, sin importar su historial de consumo.

En Chile, según el Servicio nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA), la reducción de daños es un modelo que ha demostrado ser efectivo en el tratamiento de conductas de riesgo que pueden afectar a las personas y sus comunidades, especialmente en el contexto del uso de alcohol y otras drogas. Este enfoque ofrece un modelo compasivo y práctico para tratar el consumo de sustancias y las conductas de riesgo, priorizando la seguridad y la autonomía de las personas. Asimismo, proporciona un marco flexible y eficaz para apoyar a las personas en su camino hacia la recuperación y la mejora del bienestar (SENDA, 2024).

De acuerdo al National Institute on Drug Abuse (NIDA) de Estados Unidos, es una estrategia basada en la evidencia científica que ha demostrado ser efectiva para reducir los daños asociados al consumo de drogas, entre ellos la salud y la seguridad. Al reconocer la realidad del consumo y al ofrecer servicios y programas accesibles y confidenciales, este enfoque contribuye a mejorar la salud individual y pública de las personas que consumen drogas. Todo ello junto con la prevención de muertes por sobredosis y la prevención de la transmisión de enfermedades infecciosas entre las personas que consumen drogas y el resto de la comunidad (NIH, 2022).

A nivel global, existen diversos países que han implementado con diversos grados de profundidad y temporalidad este enfoque. A la fecha, existen 109 países que lo incluyen en sus políticas nacionales,

de los cuales 92 tienen programas de intercambio de agujas y jeringas (NSP en inglés); 88 ofrecen terapia con agonistas opioides (OAT en inglés) y 17 poseen salas de consumo de droga (DRC en inglés).

No obstante, de acuerdo al Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2023), aún existe un acceso insuficiente y desigual tanto en el acceso a los tratamientos como a los servicios de reducción de daño, afectando considerablemente el disfrute de los derechos humanos y constituyéndose en un importante desafío para las políticas públicas, cuyos aspectos, en su totalidad, poseen repercusiones en los derechos humanos (ACNUDH, 2023).

Entre los países más avanzados en la materia destacan Canadá, Reino Unido, Suiza, Países Bajos y Australia. Este último, si bien se encuentra en un punto intermedio a nivel nacional, destacan los importantes avances alcanzados en estados como Victoria y Nueva gales del Sur, a través de sus respectivos planes de acción, al alero de la estrategia nacional vigente.

Con el propósito de abordar la experiencia extranjera en esta materia, y con ello su rol a la hora de abordar la salud y la seguridad, en el presente documento se dará revisión a la Estrategia Nacional de Drogas de Australia (*National Drug Strategy*) y su plan de implementación 2017-2026. Para ello se consultará la bibliografía especializada en inglés, junto con documentos e investigaciones relacionados al caso australiano.

I. *National Drug Strategy* – Australia

Publicada en 2017, la *National Drug Strategy* de Australia es un marco de políticas de largo plazo que establece un marco nacional para abordar los problemas de salud, sociales y económicos relacionados con el alcohol, el tabaco y otras drogas. La Estrategia se centra en la prevención y minimización de los daños causados por las drogas, esto incluye la reducción de la demanda, la reducción de la oferta y la reducción de daños.

Esta estrategia se basa en un enfoque de salud pública integral, que reconoce la complejidad del problema de las drogas y la necesidad de abordar múltiples factores para lograr resultados positivos. Es por ello que promueve la colaboración entre diversas agencias del país, entre ellas el Departamento de Salud, la Policía Federal Australiana y el Servicio Australiano de Aduanas y Protección Fronteriza; junto con otras organizaciones no gubernamentales como el Instituto Nacional de Investigación sobre Drogas y la Fundación Australiana contra las Drogas.

La Estrategia Nacional de Drogas 2017-2026 tiene cuatro objetivos clave:

- Reducir el uso de drogas ilícitas.
- Reducir los daños a la salud y los riesgos asociados al uso de drogas.
- Mejorar la calidad de vida de las personas que usan drogas y sus familias.
- Fortalecer las comunidades y reducir el crimen relacionado con las drogas.

Para alcanzar dichos objetivos, la estrategia contempla cinco áreas de implementación:

1. Prevención: reducir la demanda de drogas ilícitas a través de programas educativos y de prevención en la comunidad.

2. Tratamiento: mejorar el acceso a servicios de tratamiento para personas con problemas de drogas, incluyendo terapia conductual, farmacoterapia y atención médica.
3. Reducción de daños: minimizar los daños a la salud, sociales y legales asociados al uso de drogas, a través de programas como el intercambio de agujas y jeringas, salas de consumo supervisado y tratamiento con sustitutos opiáceos.
4. Aplicación de la ley: reforzar las leyes sobre drogas de manera justa y equitativa, priorizando la salud pública sobre el castigo.
5. Investigación: financiar investigaciones para mejorar la comprensión de las drogas, sus efectos y las mejores prácticas para abordar el problema.

La reducción de daños busca minimizar los daños asociados al uso de drogas, como las sobredosis, la transmisión de enfermedades infecciosa, entre otras. Para ello, la estrategia contempla medidas como:

- Programas de Intercambio de agujas y jeringas (*NSP - Needle and Syringe Programmes)*: se proporcionan agujas y jeringas limpias para reducir el contagio de VIH y la hepatitis C entre las personas que se inyectan drogas.
- Tratamiento con sustitutos opiáceos (OAT - *Opioid Agonist Therapy*): se ofrece metadona y buprenorfina para ayudar a las personas a superar la dependencia de la heroína y otras drogas opioides.
- Salas de consumo supervisado (DCR - *Drug Consuption Room*): se establecen espacios seguros donde las personas pueden consumir drogas bajo la supervisión de personal médico, lo que reduce el riesgo de sobredosis.
- Educación y asesoramiento: se proporcionan información y asesoramiento sobre los riesgos del uso de drogas y las opciones de tratamiento disponibles.

Sin embargo, dada la naturaleza político-administrativa de Australia, si bien es el gobierno federal - quien establece el marco general de la estrategia nacional, junto con sus objetivos a largo plazo y prioridades, cada estado y Territorio de Australia es responsable de desarrollar a implementar sus propios planes de acción, los cuales deben estar alineados con la estrategia nacional.

Con el propósito de materializar los objetivos generales a través de sus áreas de implementación, el estado de Victoria publicó el Plan de Acción 2020-2026, centrándose en una serie de medidas concretas, vinculadas a los objetivos (Department of Health, 2024):

1. Farmacoterapia: a través de un programa de subvenciones de AU$8,4 millones destinado a cubrir las necesidades de alta demanda, se amplió el acceso a la farmacoterapia en 30 lugares en Victoria, permitiendo que hasta 1500 habitantes más puedan accedan a un tratamiento.
2. Máquinas expendedoras: se instalaron 20 máquinas expendedoras de naloxona, junto con los ya existentes programas de agujas y jeringas, para que se pueda acceder más fácilmente a este medicamento completamente seguro en cualquier momento del día para ayudar a las personas en el caso de una emergencia.
3. Línea de ayuda: una nueva línea de ayuda ofrecerá atención y asesoría 24 horas, con el fin de reducir el riesgo de sobredosis. Los servicios funcionarán de manera paralela a los tradicionales durante el periodo 2024 y 2025.
4. Nuevo centro comunitario: en 2026 se establecerá un centro de salud comunitario exclusivo para servicios de salud y apoyo social a la comunidad. Dicho recinto será sede del primer ensayo de

tratamiento con hidromorfona en Victoria, para participantes seleccionados que han siso resistentes al tratamiento tradicional.

5. Servicios en las calles: a partir de julio de 2024, el plan reforzará los equipos de salud en las calles del distrito financiero y ampliará esta asistencia a otras dos localidades de Melbourne.

Por otro lado, en cuanto a los resultados a nivel nacional, se han observado avances importantes en:

- Reducción de las tasas de contagio por VIH y hepatitis C: los programas de intercambio de agujas y jeringas han sido muy efectivos en la reducción de la transmisión de estas enfermedades entre las personas que se inyectan drogas. Las tasas de nuevas infecciones han disminuido significativamente desde su introducción. Si bien para el caso del VIH la tasa de contagio tuvo un leve aumento del 1,7% en 2018 al 2,1% en 2022, sigue siendo una de las menores tasas a nivel mundial. Mientras que para el caso de la hepatitis C (VHC), la disminución pasó de tener una prevalencia del 45% en 2018 a un 32% en 2022 (AIHW, 2024b).
- Aumento del acceso a tratamiento: se ha observado un aumento en el número de personas que reciben tratamiento para la dependencia de drogas. Esto se debe en parte a la expansión de los servicios de tratamiento y a la introducción de nuevas opciones como la terapia asistida por medicamentos, atendiendo a cerca de 131.500 personas para el periodo 2022-2023 (AIHW, 2024).
- Reducción de las muertes por sobredosis: se ha registrado una disminución en el número de muertes por sobredosis, particularmente entre las personas que usan opioides. Esto se atribuye a la implementación de programas de prevención de sobredosis, como la distribución de naloxona, un medicamento que revierte los efectos de los opioides. Para el periodo 2017-2022, la tasa de muertes por cada 100.000 habitantes pasó de 8,2 a 6,5 (AIHW, 2024a).
- Mejora de la salud y el bienestar: los programas de reducción de daños han contribuido a mejorar la salud física y mental de las personas que usan drogas. Al reducir los riesgos asociados al consumo, estos programas permiten que las personas se mantengan más saludables y tengan una mejor calidad de vida. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Salud y Servicios Humanos (NDSHS) 2022-2023, tres de cada cinco participantes (58%) han informado tener un problema de salud mental, experimentando una disminución, en relación al 62% del periodo anterior (AIHW, 2024a).

Referencias

ACNUDH (2023*). Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - Desafíos en materia de derechos humanos a la hora de abordar y contrarrestar todos los aspectos del problema mundial de las drogas.* Disponible en: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g23/156/06/pdf/g2315606.pdf

AGNU, Asamblea General de las Naciones Unidas (2010). *Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*. Disponible en: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n10/477/94/pdf/n1047794.pdf

AIHW (2024). *Alcohol and other drug treatment services in Australia*. Disponible en: https://www.aihw.gov.au/reports/alcohol-other-drug-treatment-services/alcohol-other-drug-treatment-services-australia/contents/about

AIHW (2024a). *Alcohol, tobacco & other drugs in Australia.* Disponible en: https://www.aihw.gov.au/reports/alcohol/alcohol-tobacco-other-drugs-australia/contents/impacts/health-impacts

AIHW (2024b). *Alcohol, tobacco & other drugs in Australia- Injection-related health problems.* Disponible en: https://www.aihw.gov.au/reports/alcohol/alcohol-tobacco-other-drugs-australia/contents/priority-populations/people-who-inject-drugs#Healthproblems

Ashton John R y Seymour, Howard (2010). *Public Health and the origins of the Mersey Model of Harm Reduction*. Disponible en: https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/20163946/

Consejo Europeo (2013). *Reducción de daños. Dossier de políticas de prevención de riesgos y reducción de daños ligados al uso de sustancias psicoactivas*. Disponoble en: https://rm.coe.int/2013-ppg-20-harmreduction-esp/1680941abf

Department of Health of Victoria (2024). *Statewide Action Plan to reduce drug harms*. Disponible en: https://www.health.vic.gov.au/aod-treatment-services/statewide-action-plan-to-reduce-drug-harms

Harm Reduction International (2023). *Global State of Harm Reduction: 2023 Update to Key Data*. Disponible en: https://hri.global/publications/global-state-of-harm-reduction-2023-update-to-key-data/

Harm Reduction International (s/f). *What is Harm Reduction*? Disponible en: https://hri.global/what-is-harm-reduction/

NIH – National Institute on Drug Abuse (2022). *Reducción de daños.* Disponible en: https://nida.nih.gov/es/areas-de-investigacion/reduccion-danos

Núcleo UDP (2023). *Reducción de daños en las políticas de drogas.* Disponible en: https://www.nucleondp.cl/wp-content/uploads/2023/12/policybrief_n-1_ReducciondedanTHos-1.pdf

Nutt, D.; King, L.A.; Saulsbury, W.; Blakemore, C. (2007). *Development of a rational scale to assess the harm of drugs of potential misuse.* Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/6424313_Development_of_a_rational_scale_to_assess_the_harm_of_drugs_of_potential_misuse

OHCHR - Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2023). *Desafíos en materia de derechos humanos a la hora de abordar y contrarrestar todos los aspectos del problema mundial de las drogas.* Disponible en: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g23/156/06/pdf/g2315606.pdf

OHCHR, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Relator Especial sobre el derecho de toda persona a la salud física y mental. (1996-2024). Política de drogas y consumo de drogas.* Disponible en: https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-health/drug-policy-and-drug-use

Pompei, Remo (s/f). *La Reducción de Daños.* Disponible en: https://app.bibliodrogas.gob.cl/biblioteca/documentos/TRATAMIENTO_5501.PDF

Salisbury-Afshar, Elizabeth (2024). *Harm Reduction Strategies to Improve Safety for People Who Use Substances.* Disponible en: https://psnet.ahrq.gov/perspective/harm-reduction-strategies-improve-safety-people-who-use-substances

SENDA (2024). *SENDA e Instituto iiReda organizan seminario sobre reducción de daños.* Disponible en: https://www.senda.gob.cl/senda-e-instituto-iireda-organizan-seminario-sobre-reduccion-de-danos/

UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime (2003). *Abuso de Drogas: tratamiento y rehabilitación. Guía práctica de planificación y aplicación.* Disponible en: https://www.unodc.org/docs/treatment/Guide_S.pdf

Universidad of Wisconsin-Madison (2023). *The Mersey Harm Reduction Model*. Disponible en: https://thenonviolenceproject.wisc.edu/2023/10/22/the-mersey-harm-reduction-model/

Nota aclaratoria

Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional de Chile, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)