

La Comisión de Estupefacientes 2010 – informe sobre el período de sesiones

Junio 2010



La Comisión de Estupefacientes 2010 – informe sobre el período de sesiones

El Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC) es una red mundial integrada por organizaciones no gubernamentales (ONG) y redes profesionales que está especializada en cuestiones relacionadas con el uso y la producción de drogas fiscalizadas. El Consorcio trabaja para fomentar un debate objetivo y abierto sobre la eficacia, la dirección y el contenido de las políticas de drogas en el ámbito nacional e internacional, y apoyar las políticas que se fundamentan en evidencias científicas que reducen eficazmente los daños relacionados con las drogas. La red publica asimismo informes ocasionales, difunde los informes de sus organizaciones miembros sobre cuestiones específicas relacionadas con las drogas, y ofrece servicios especializados de asesoría a encargados de políticas y funcionarios de todo el mundo.

Introducción

Antes de que arrancara el 53° período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes (CND), que tuvo lugar entre el 8 y el 12 de marzo en Viena, el ambiente era de una expectativa tranquila. Parecía probable que, tras lo sucedido en el segmento de alto nivel de 2009 –como el acuerdo final sobre la nueva Declaración política y la posterior incorporación, en un gesto sin precedentes, de una declaración interpretativa sobre la reducción de daños– el período de sesiones de la CND de este año sería un evento bastante sobrio. Los aires que se respiraban durante los meses precedentes indicaban que la mayoría de Estados miembros deseaba evitar toda polémica y confrontación. A pesar de ello, las expectativas se centraban en torno a dos posibles áreas en que se podían producir novedades. Una de ellas estaba relacionada con las acciones de la delegación estadounidense. Los participantes en el 52° período de sesiones ya constataron en su día que, apenas unos meses después del inicio de la presidencia de Barack Obama, el nuevo Gobierno en Washington tendría un impacto limitado sobre la perspectiva de la delegación estadounidense en Viena, tradicionalmente basada en la aplicación de la ley. Doce meses después, y con un aparente cambio en la postura federal con respecto a los programas

de intercambio de agujas y jeringuillas, la cuestión clave era: “¿Cómo abordarán los representantes estadounidenses ante la CND la cuestión de la reducción de daños en esta sesión”? A la luz de los últimos acontecimientos, otro de los ámbitos de cambio estaba relacionado con la inminente salida del director ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). Tras ocho años en el cargo, no exentos de polémica, ¿cómo enfrentaría el Sr. Antonio Maria Costa su última sesión ante la CND? Aunque estos fueron temas importantes y recurrentes, en el transcurso de la sesión también ganaron relevancia otras cuestiones. Este informe pretende ofrecer al lector un resumen de lo sucedido en el encuentro, incluidos los diversos actos paralelos (véanse los cuadros 1 y 2), así como algunos análisis de las discusiones y los debates clave. Para leer una narración detallada del período de sesiones en el blog que la Asociación Internacional de Reducción de Daños (IHRA) dedicó especialmente al evento (en inglés): <http://www.ihra.net/March2010#CNDBlog2010>. Para consultar la documentación oficial de la ONU relacionada con el período de sesiones (en inglés y en español): <http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/>.

La declaración inaugural de despedida del director ejecutivo

La declaración inaugural de la Comisión, cuyo título se podría traducir como *Política internacional en materia de estupefacientes: una estructura inacabada*, fue el discurso de despedida del Sr. Costa. En él, el Sr. Costa reflexionó sobre algunos de los grandes temas que habían estado en el candelero durante su mandato y comentó la forma en que estos temas han fortalecido la arquitectura de la fiscalización de estupefacientes de la ONU. Esta arquitectura se basa, según sus propias palabras, en tres pilares: *salud, equilibrio y cohesión*. Haciéndose eco de declaraciones anteriores –especialmente de su informe de 2008 *Perfeccionamiento de la fiscalización de drogas para adecuarla a la finalidad para la que fue creada*, que resume lo que posiblemente son algunos de los aspectos más positivos de la era Costa, como el reconocimiento de algunas de las consecuencias negativas no buscadas de la fiscalización internacional de estupefacientes–, el Sr. Costa declaró que ahora, por lo general, se admite que “la salud es el principio clave de la política de drogas”. El segundo pilar de la arquitectura que consideró que representaba su legado es el creciente enfoque equilibrado entre medidas para reducir la oferta y las centradas en la demanda. Finalmente, explicó la “cohesión” en términos de un creciente sentimiento de “responsabilidad compartida”, con lo que se contrarresta el hecho de que “los principales consumidores mundiales del veneno (los países ricos) imponen los mayores daños a los pobres (en las regiones productoras y de tráfico)”.

Haciendo uso de este último tema como punto de partida para criticar a aquellas autoridades nacionales y organizaciones no gubernamentales que no apoyan plenamente todos los aspectos del sistema de tratados, el Sr. Costa volvió después a algunos de sus objetivos favoritos: esos “cantantes, modelos y banqueros” (la introducción de

esta última categoría demuestra que su tono populista sigue estando en plena forma) que “se divierten en su papel de marcadores de tendencias”. Estas personas reflejan, añadió Costa, una complacencia general en el mundo desarrollado, donde el problema de las drogas se ha estabilizado en los últimos años. Tanto el “descuido benévolo” de estos Gobiernos como la activa necedad de lo que él suele denominar los ‘defensores de las drogas’ representan, prosiguió, un “neocolonialismo” que “abrirá las compuertas de una catástrofe para la salud pública en el Tercer Mundo”. E invitó a aquellos que dudan de sus palabras a “venir a los barrios marginales de Nairobi o Mombasa, donde los adictos a la heroína deambulan por las calles con jeringuillas en la mano”.

Ya dando fin a su discurso, el director ejecutivo subrayó que las convenciones tienen su origen en la salud pública y que su nacimiento refleja el reconocimiento del papel de los estupefacientes para el alivio del dolor; hizo hincapié en la importancia de los derechos humanos y el tratamiento de drogas; y reiteró que la prisión no constituye una respuesta adecuada a un problema sanitario. Reconociendo que algunas prácticas inhumanas se producen bajo el estandarte del tratamiento para la dependencia de drogas –un comentario muy bienvenido–, también señaló que la retórica de la salud podría facilitar la inhumanidad y la represión: “en algunos países, el tratamiento de drogas equivale a un castigo cruel y degradante”. Como de costumbre, y consciente de la situación que atraviesa el presupuesto de la ONUDD (véase abajo), el Sr. Costa –razonablemente– finalizó su discurso pidiendo a los Estados miembros que proporcionen los fondos adecuados para que el organismo que ha dirigido todos estos años pueda cumplir estos objetivos.

Así, en resumen, la presentación inaugural no sólo destacó algunos de los elementos más positivos del mandato del Sr. Costa, sino que también expuso aquellas actitudes y

posturas que lo han convertido en una figura tan polémica y que se pusieron plenamente de manifiesto durante el resto de la semana en el foro abierto de ONG (véase abajo).

La plenaria: el oso ruso se despierta... y está enfadado

Como es habitual, gran parte de las discusiones que tuvieron lugar durante la plenaria consistieron en declaraciones preparadas, pronunciadas en nombre de los Estados miembros, que proclamaban su apoyo a las convenciones de fiscalización de estupefacientes y a los objetivos generales de ésta tal como se entienden en este entorno, y proporcionaban pruebas de que los Gobiernos habían trabajado activamente para alcanzarlos. Estas pruebas se expresaban en forma de información estadística sobre decomisos de drogas, toneladas de estupefacientes destruidos, etcétera. Sin embargo, también se produjeron algunos debates e intercambios interesantes.

Uno de los rasgos notables del período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes de este año supuso ciertos cambios en los papeles y posturas de algunos Estados miembros. Mientras que, en años anteriores, la delegación estadounidense solía verse como a la cabeza del ala de la ‘línea dura’ –es decir, el grupo de países a los que más les preocupa defender lo que han sido las normas tradicionales de la fiscalización de estupefacientes–, este año el relevo pasó, al parecer, a la Federación de Rusia. Como comentaremos más adelante, el tono y el contenido de las intervenciones de los Estados Unidos cambiaron en varios sentidos en la Comisión de Estupefacientes de 2010, y los rusos parecieron entrar a cubrir ese vacío. Puede que el hecho que mejor ilustró este giro fuera la presentación del Sr. Alexander Fedulov, representante del Servicio Federal de Fiscalización de Estupefacientes de Rusia, durante el debate temático que se celebró

el martes 9 de marzo. Se estaba debatiendo el asunto de la cooperación regional e interregional en el marco, más amplio, de “un enfoque equilibrado para reducir la demanda y la oferta de estupefacientes”. La sesión se había ido desarrollando con la habitual serie de declaraciones, casi rituales, de respaldo a la cooperación regional y de enumeraciones de sus éxitos, cuando el Sr. Fedulov intervino para inyectar una dosis de pasión considerable en la sesión. A diferencia del tono de casi todas las intervenciones anteriores, el Sr. Fedulov manifestó rotundamente que “la fiscalización de estupefacientes no está funcionando! En el mundo actual, no podemos controlar las drogas ilícitas”. “De hecho”, prosiguió, “la situación está empeorando y necesitamos un enfoque renovado”. El Sr. Fedulov pasó entonces a destacar el contexto de la globalización, afirmando que “los traficantes actúan mediante las interconexiones” del mundo globalizado “en una confluencia socio-política y económica del mal”.

Cabe reconocer que parte de este análisis no dista mucho del propio del IDPC y de un creciente número de observadores: el actual sistema de regulación sobre las drogas es muy ineficaz. Y escuchar cómo el apasionado delegado ruso reconocía este hecho de forma clara y articulada marcó un contraste reconfortante con respecto a la somnolienta letanía de los mensajes de autofelicitación que le habían precedido en la sesión de la tarde. Discrepamos, por supuesto, en su valoración moral del comercio de las drogas como un “mal” (cuando se trata simplemente de un mercado sin regular) y en su receta de las respuestas necesarias en materia de políticas. En éste último punto, el Sr. Fedulov quería más de lo mismo; *mucho más* de lo mismo. El delegado ruso instó a la comunidad internacional a “tomar medidas verdaderamente enérgicas contra los cultivos ilícitos, cuyas dimensiones y alcance son enormes”. Para ello, necesitamos buenos datos, fidedignos y adecuados; para analizar realmente el uso de drogas por parte de los consumidores –“que

Cuadro 1

Actos paralelos de países y de la ONU

En el marco del período de sesiones de la CND se celebraron varios actos paralelos.

En tres presentaciones, Bolivia, Perú y Tailandia compartieron su experiencia y las lecciones aprendidas con el desarrollo alternativo. Tailandia y Perú prevén coorganizar una conferencia en Bangkok, en noviembre de 2010, para hablar sobre esta cuestión.

Tres actos abordaron la situación de las drogas a escala nacional, regional e internacional: el Gobierno estadounidense expresó su preocupación por la creciente amenaza de la conducción bajo los efectos de los estupefacientes en su territorio; la Oficina de la ONUDD en Perú presentó una panorámica de la situación del consumo de drogas en las escuelas, entre niños de 13 a 17 años, en América Latina; la ONUDD presentó sus conclusiones sobre las nuevas tendencias observadas con respecto al mercado mundial de los estimulantes anfetamínicos.

Otros tres actos giraron en torno a la cooperación internacional para abordar el mercado de las drogas, especialmente en los campos de la aplicación de la ley, la delincuencia transnacional y, más concretamente, con respecto al problema de las drogas en Pakistán.

Finalmente, dos actos se centraron en el acceso a tratamiento de drogas y la prevención del VIH entre consumidores de drogas por vía parenteral.

Durante el primero de éstos, el Grupo de Referencia de la ONU sobre el VIH y el Consumo de Drogas Inyectadas presentó una serie de recomendaciones detalladas. El Grupo mostró su apoyo a varias intervenciones de base empírica (como terapias de sustitución de opioides, programas de intercambio de agujas y jeringuillas, terapia con antirretrovirales y formación sexual para consumidores de drogas inyectadas), instó a los Gobiernos a aumentarlas –incluido en entornos penitenciarios– y declaró que la detención obligatoria de consumidores de drogas y la desintoxicación cuando no hay otras intervenciones se deberían evitar totalmente. El Grupo también manifestó que las personas arrestadas por posesión de drogas para consumo personal no deberían ir a prisión.

El acto paralelo ‘Hacia un acceso universal para el tratamiento y la atención de la dependencia de estupefacientes’ fue organizado por el Grupo de prevención, tratamiento y rehabilitación de la ONUDD, la OMS y el VNGOC. En el acto, que contó con una buena asistencia de representantes gubernamentales y ONG, se ofrecieron ejemplos de buenas prácticas y experiencias, así como los desafíos que se deben superar, para garantizar un acceso universal al tratamiento y la atención de la dependencia de drogas. En su marco, se contó con una gran diversidad de presentaciones, como las de la ONDCP de los Estados Unidos, el Gobierno neerlandés, un ex consumidor de drogas, el Centro de Integración Juvenil de México y la Red Eurasiática de Reducción de Daños (EHRN). De entre las intervenciones, fueron notables los comentarios introductorios de Gilberto Gerra, principal responsable de la Sección de Salud y Desarrollo Humano de la ONUDD, quien, entre otras cosas, respaldó plenamente las intervenciones de reducción de daños.

no cesan de multiplicarse”–, debemos comprender la naturaleza y las dimensiones del problema, y recopilar y compartir estos datos. El Sr. Fedulov finalizó su intervención ensayando algunas de sus propias estadísticas, con las que deseaba transmitir los logros que ha alcanzado la Federación de Rusia mediante su labor regional con la Organización de

Cooperación de Shanghai. Es posible, insistió, vencer contra este “azote”, pero sólo si nos lo tomamos realmente en serio. De hecho, fuera de la Comisión de Estupefacientes, la Federación de Rusia está denunciando la indiferencia occidental –si no la supuesta complicidad– ante los traficantes de drogas de Afganistán, y está presionando a los Estados

Unidos y a la OTAN para que empiecen a fumigar los campos de adormidera afganos con herbicidas. Rusia está también exhortando a que la situación del problema de la producción de estupefacientes se eleve al nivel de amenaza a la paz y seguridad mundiales en el Consejo de Seguridad de la ONU.

La postura de la Federación de Rusia tiene su lógica. Sin embargo, se trata de la misma lógica que impulsó los programas internacionales centrados en la oferta por los que se decantaron influyentes “emprendedores morales internacionales” – como Harry J. Anslinger, de la Oficina Federal de Estupefacientes de los Estados Unidos (FBN)– durante los primeros años de la fiscalización transnacional de estupefacientes y que ha generado muchos de los peores excesos del régimen actual. Los altos niveles de consumo de drogas por vía parenteral relacionado con el VIH en la Federación de Rusia apuntan claramente a sus constantes defectos. (Para más información sobre la oposición –cada vez más aislada– de la Federación de Rusia a las intervenciones de reducción de daños de base empírica, como el tratamiento de sustitución de opiáceos, véase el breve vídeo producido por la organización Hungarian Civil Liberties Union durante la CND de este año: <http://drogriporter.hu/en/russia>). A pesar de esto, la Federación de Rusia obtuvo un considerable apoyo de otros países que opinan que cualquier relajación de las viejas normas de la fiscalización de estupefacientes hace presagiar una catástrofe. Entre ellos, estarían Irán, Indonesia, Zimbabwe, Marruecos y algunos otros. Las delegaciones de estos países hablaron en apoyo de la Federación de Rusia, enumerando episodios de éxito en el campo de la oferta y reafirmando su inquebrantable compromiso con ‘la lucha contra el azote’. Esto llevó a la presidencia de la sesión a recordar a la asamblea que se suponía que el debate temático también debía abarcar la demanda y a invitar a los asistentes a presentar aportaciones en este sentido. La falta de respuestas fue sorprendente.

Como se verá a partir de la intervención del Sr. Fedulov, Rusia es uno de los países que respalda públicamente el papel clave de los datos para fundamentar una buena política de drogas (véase también la discusión de las resoluciones en el Comité Plenario en este sentido). La mejora de la calidad y el alcance de los datos sobre los que se basa la política internacional en materia de estupefacientes fue un tema destacado el año pasado y, en el 53º período de sesiones de la CND, se retomó como el próximo punto del debate temático. La discusión comenzó con una presentación de Sandeep Chawla, director de la División de Análisis de Políticas y Asuntos Públicos de la ONUDD. El Sr. Chawla dijo que los datos y los análisis de tendencias son áreas clave de la labor de la ONUDD y que los Estados miembros deseaban contar con mejores datos e información sobre tendencias para ayudarlos a desarrollar estrategias. Recalcando que el *Informe Mundial sobre las Drogas* (IMD) es la publicación más importante de la ONUDD y el documento más descargado de su página web, aseguró que el *Informe* ha mejorado mucho durante la última década, y que sus datos sobre opiáceos y producción de cocaína mantienen un buen estándar y son fiables, aunque no se puede decir lo mismo en el caso del cannabis y los estimulantes anfetamínicos (EA). Como en años anteriores, el Sr. Chawla manifestó con sinceridad los problemas a los que se enfrenta la ONUDD: la capacidad para entender y controlar los mercados de drogas es “bastante limitada”, señaló, principalmente porque éstos evolucionan muy rápido. Anunció también que se está preparando un informe de evaluación de la amenaza sobre la delincuencia organizada transnacional, que se publicará en los próximos meses, pero recordó que los Estados miembros tuvieran en cuenta que el mercado mundial de la cocaína está valorado en unos 80.000-90.000 millones de dólares, una cifra astronómica en comparación con el muy limitado presupuesto de la ONUDD. “No podemos abordarlo todo”, reconoció, tras lo que apuntó que son los Estados miembros los que deben elegir las áreas de prioridad

de las investigaciones y los análisis. El IMD depende de las aportaciones voluntarias de los Estados miembros y la ONUDD necesitaría un aumento en la cantidad y la predictibilidad de los recursos para cumplir con la creciente demanda de mayor cantidad y calidad de los datos. Otros ponentes reforzaron la importancia de los buenos datos, y el Dr. Bob Keizer, del Trimbos Institute de los Países Bajos, reafirmó el punto de que los buenos datos son caros y que los Gobiernos deben partir de esta premisa. El Gobierno australiano, uno de los adalides de la campaña por una mejor calidad de los datos, enfatizó de nuevo el papel fundamental de los buenos datos para cimentar las políticas y advirtió contra el peligro de simplificar en exceso los instrumentos de investigación. Canberra recomendó que se utilicen diversas fuentes y observó que algunos de los mejores datos que ha recopilado proceden de preguntas planteadas directamente a los consumidores de drogas. A pesar de estas recomendaciones, se hizo evidente que gran parte del debate en sí no brilló por su calidad y, en última instancia, no se adoptaron acciones concretas para abordar la constante necesidad de una mejor recopilación de datos.

El Comité Plenario: acceso universal y reducción de daños

El Comité Plenario fue hábilmente presidido por la embajadora checa, Sra. Veronika Kuchynova-Smigolova, que consiguió que los debates fueran avanzando según el horario previsto. El proceso, sin duda, se vio beneficiado por el hecho de que muchas de las resoluciones eran relativamente poco controvertidas, ya que se centraban en la prevención del consumo de drogas y en medidas contra el tráfico y la delincuencia organizada. Esta tendencia, sin embargo, experimentó una importante excepción en el caso de una resolución introducida por la UE y patrocinada por Suiza, Tailandia y los Estados Unidos, con el

título *‘Logro del acceso universal a servicios de tratamiento, atención y apoyo para personas con el VIH, incluidos los consumidores de drogas por inyección, en 2010’*. El proyecto de resolución incluía referencias a los derechos humanos y la reducción de daños y, al igual que en los últimos años, era precisamente en torno a estos conceptos y a su lugar en las políticas de drogas sobre lo que los países estaban divididos. Los términos que se emplean finalmente en las resoluciones proporcionan la base sobre la que se dirimen estas diferencias.

El tercer párrafo del preámbulo del borrador original de la resolución marcaba el tono en este sentido. El fragmento leía: *“Preocupada por el hecho de que la cobertura de los servicios de prevención del VIH dista de ser adecuada en muchos países con alta prevalencia del consumo de drogas por inyección y porque las respuestas al VIH en muchos países no se ajustan a las obligaciones jurídicas internacionales de promoción, defensa y respeto de los derechos humanos”*. Rusia, Pakistán y Zimbabwe solicitaron que se eliminaran las referencias a los derechos humanos, mientras que España, en nombre de la UE, insistió en la importancia de mencionar los derechos humanos, ya que la falta de atención a éstos se traduce a menudo en una denegación de acceso a tratamiento. La delegación tailandesa intervino para afirmar la importancia de los derechos humanos y sugirió que el párrafo incluyera una referencia al más alto nivel posible de salud, tal como se consagra en la Declaración Universal de Derechos Humanos. (El respaldo de Tailandia a términos de derechos humanos es sólo una de toda una serie de prometedores cambios que se han observado este año en las posiciones normativas de este país.) Las discusiones sobre esta resolución fueron largas y extensas, incluido el hecho de si incluir el año 2010 en el título, a lo que se oponía el delegado de la Federación de Rusia. Este episodio llevó a la presidenta a comentar que *“es un poco ridículo pelearse por una fecha en un título cuando tenemos tanto trabajo*

que hacer". En este caso, Rusia aceptó, en interés de la flexibilidad, dejar la fecha tal como estaba. Sin embargo, la inclusión de términos de derechos humanos o la referencia a ellos condujeron a otros choques. El Reino Unido llamó la atención sobre la resolución emitida en 2009 por el Consejo de Derechos Humanos sobre VIH y derechos humanos, así como sobre la amplia aceptación en el marco de la ONU de la fuerte vinculación entre ambos. El delegado ruso replicó que "nosotros no somos el Consejo de Derechos Humanos. Ésta es la Comisión de Estupeficientes y tenemos nuestro propio trabajo".

La mención de la reducción de daños en el segundo párrafo operativo desembocó en más desencuentros entre los dos campos. Este párrafo aludía a la prestación de "un amplio conjunto de servicios a los consumidores de drogas, incluidos programas de prevención del riesgo y reducción de daños en relación con el VIH". Rusia instó a la eliminación de cualquier referencia a la reducción de daños; Japón manifestó su "absoluto apoyo" a la propuesta rusa y el delegado iraní comentó que "siempre que escucho estas palabras, 'reducción de daños', me preocupo". La delegada británica apuntó a continuación que ese pasaje era una cita directa de la Junta de Coordinación de ONUSIDA y que, con su inclusión, añadió, la Comisión de Estupeficientes estaba cumpliendo con su deber de garantizar la coherencia en la labor del sistema de la ONU. Pero el delegado ruso se mostró implacable sobre este asunto: "No tenemos que repetir las propuestas de otros organismos", afirmó, ofreciendo en su lugar su propia cita del Plan de acción acordado en la CND del año anterior y que, por supuesto, no hacía referencia alguna al término 'reducción de daños'. Zimbabwe volvió a ofrecer su respaldo a Rusia, señalando que "el concepto de 'reducción de daños' está fuera de nuestro consenso; si somos constructivos, nos decantaremos por los términos propuestos por Rusia. Tenemos grandes problemas con la reducción de daños".

Así, al final, el debate giró en torno a la decisión de qué términos ya aceptados por la ONU deberían aparecer en la resolución: los términos tomados del ámbito de la fiscalización de estupeficientes, que no hacen ninguna referencia directa al concepto de 'reducción de daños', o los términos empleados por el resto de la ONU, que utiliza el concepto de forma rutinaria y sin aparente incomodidad. En el interés de la adopción de los elementos sustantivos de esta resolución, se optó por la primera opción y se recurrió a los términos más restrictivos del campo de la fiscalización de estupeficientes. Cabe señalar, sin embargo, que a pesar de la eliminación del término 'reducción de daños', la resolución es de una relevancia considerable. En ella, se alude a una guía técnica de la ONU que promueve ciertas medidas de reducción de daños, como los programas de intercambio de agujas y los tratamientos de sustitución de opiáceos, se adopta plenamente un enfoque ante el VIH/SIDA basado en los derechos humanos y se reafirma el papel de los consumidores de drogas en el desarrollo de respuestas normativas. En consecuencia, su adopción supuso motivo de alegría entre gran parte de las ONG presentes en la CND, a las que también les alentó ver que los Estados Unidos se sumaban a ella como copatrocinadores. Aunque, como veremos más adelante, el compromiso estadounidense con la resolución sólo llegó tras la eliminación del término 'reducción de daños', lo cual refleja que la delegación sigue siendo reticente a esta cuestión.

La Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes: conflicto y conciliación

Como es habitual, la presidenta de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes (JIFE) aprovechó su declaración ante la CND para destacar los principales temas tratados en el Informe anual de la propia Junta. (Para

leer el discurso, sólo disponible en inglés, véase: http://www.incb.org/documents/President_statements_09/2010_CND_53_STATEMENT_PRESIDENT.PDF) Uno de los temas más polémicos discutidos a la luz de este informe está relacionado con los comentarios de la JIFE sobre la tendencia a descriminalizar la tenencia de estupefacientes para consumo personal en Argentina, Brasil y México. El año pasado, México descriminalizó la posesión de pequeñas cantidades de cannabis, heroína, cocaína y otras drogas. Argentina siguió su ejemplo con un dictamen (el fallo Arriola)¹ emitido por la Corte Suprema en agosto de 2009, que resolvía la inconstitucionalidad del arresto de cinco jóvenes por llevar consigo una pequeña cantidad de cannabis. Brasil, ya en 2006, adoptó también una ley para sustituir las penas de prisión por medidas educativas.

En su discurso inaugural del primer día, la presidenta de la JIFE, profesora Sevil Atasoy, reiteró que la Junta “reconoce que los poderes de estados federales, regiones o provincias se ven garantizados en el marco constitucional de algunos Estados partes. Sin embargo, los sistemas jurídicos internos no deberían impedir que las partes observen plenamente los tratados. Los Estados partes deben aplicar estrategias y medidas que aseguren el pleno cumplimiento de los tratados, y las obligaciones dimanantes de éstos deben ser aplicables en todo el territorio de cada Estado parte”.

Estas palabras se dirigían claramente a la tendencia de descriminalización que se está viviendo en América Latina, así como a las últimas novedades que están llegando de los Estados Unidos, donde 15 estados ya han descriminalizado en diversos grados la posesión de cannabis para uso personal y 14 de ellos han autorizado la marihuana terapéutica de una forma u otra. Respondiendo en parte a estos comentarios, la delegación estadounidense declaró que el Gobierno federal es contrario a la legalización de la marihuana y que las decisiones médicas deberían venir determinadas por la ciencia, no por el voto

popular. La delegación argentina, en cambio, sí hizo sentir su protesta más categórica al señalar su sentimiento de “preocupación y agravio” por la falta de respeto de la JIFE hacia la soberanía y el orden constitucional del país. La declaración argentina apuntó también que la JIFE había ofrecido “explicaciones y pruebas insuficientes” y anunció que enviaría una respuesta oficial este mismo año para exigir que la JIFE “reconsiderare” sus comentarios. Los juicios de valor infundados sólo obstaculizarán el buen funcionamiento de la Junta, añadió la delegación argentina. México también manifestó su inquietud por las críticas de la JIFE respecto a su reforma legislativa y por el hecho de que la Junta tenga la “visión parcial y equivocada” de que la Convención de 1988 no garantiza a los Gobiernos cierto margen de maniobra para modificar sus propias leyes nacionales. Costa Rica, en representación del grupo latinoamericano GRULAC, también expresó cierta protesta velada.

La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) y el Transnational Institute (TNI) ya habían puesto sobre la mesa estos argumentos el pasado febrero, en su respuesta crítica al Informe de la JIFE. Según ambas organizaciones, la JIFE había sobrepasado con creces su mandato y la postura adoptada en el informe con respecto a marcos constitucionales y decisiones nacionales para liberalizar políticas sobre la posesión de drogas representaba “una injerencia no deseada en los procesos soberanos de toma de decisión de estos países”.² La crítica de WOLA-TNI también señalaba que la JIFE no sólo carece de las competencias necesarias para plantear estas cuestiones, sino que además malinterpreta la propia Convención de 1988, al afirmar que los Estados tienen el deber absoluto de criminalizar la posesión de drogas, cuando, en realidad, la Convención establece explícitamente cierta flexibilidad sobre el tema.³

En su respuesta a los comentarios de las delegaciones, la profesora Atasoy acogió con satisfacción las propuestas de los

embajadores de Costa Rica, Argentina y México para discutir el marco de las medidas de descriminalización en los países en cuestión. Esperamos que estas discusiones sean constructivas y ayuden a mejorar el entendimiento mutuo entre estos Estados y la Junta. Sin duda, seguiremos la cuestión con interés. Si la mejora del compromiso de la JIFE con la sociedad civil refleja una nueva era de conciliación, los resultados de cualquier encuentro podrían ser positivos.

La declaración de la presidenta ante la plenaria señaló el valor de la interacción con organizaciones no gubernamentales: “Se deben forjar alianzas con la sociedad civil a escala local, nacional e internacional para garantizar el uso más eficiente posible de unos recursos escasos y para aumentar la eficacia en la reducción de la prevalencia del consumo de estupefacientes. Hay organizaciones no gubernamentales creíbles que promueven el bienestar de la infancia y la juventud y que pueden conducir iniciativas de prevención a escala local. Debido a su dilatada experiencia en este campo, estas organizaciones cuentan con una importante perspectiva que se debería escuchar en el ámbito de la toma de decisiones políticas”. Y en este mismo contexto, este año, por primera vez, la JIFE participó en un diálogo con la sociedad civil organizado por el Comité de ONG de Viena (VNGOC). La reunión con la profesora Atasoy fue muy constructivo y cordial, en marcado contraste con los intercambios con presidentes anteriores de la JIFE y los vividos en una reunión parecida con el Sr. Costa. Además, la profesora Atasoy estuvo acompañada por personal de la secretaría y el debate sobre el fortalecimiento del diálogo de la Junta con la sociedad civil parece ir más allá de la propia presidenta. La profesora Atasoy manifestó que éste era el principio de toda una serie de encuentros periódicos entre la JIFE y las ONG, y no sólo de aquellos propuestos por los Estados miembros. El VNGOC dará seguimiento a esta cuestión con propuestas para el próximo año, incluida una discusión sobre los contenidos.

Como se ha señalado ya en varias ocasiones, la Junta, hasta la fecha, había mantenido las distancias con las ONG.⁴ Según su postura, su mandato consistía en estar en contacto con los Gobiernos, no con la sociedad civil. Esta actitud ha generado varios llamamientos por parte de algunos sectores de la sociedad civil para que la Junta amplíe su interacción con las ONG; entre otras cosas, para que ésta ofrezca información que permita contraponer los datos oficiales presentados por los Estados miembros. De hecho, la sociedad civil suele estar en la posición ideal para proporcionar información y perspectivas que proceden directamente del terreno, algo para lo que no están bien equipados los a veces distantes organismos de supervisión y establecimiento de políticas de la ONU. Sin las distintas fuentes de información que se derivan de los actores no gubernamentales, es imposible que la JIFE obtenga las aportaciones, las visiones y la riqueza de perspectivas necesarias para cumplir con su mandato.⁵ La iniciativa de la profesora Atasoy, junto con el respaldo de algunos integrantes de la secretaría, parecen marcar el abandono por parte de la JIFE de su anterior postura para seguir el camino de otros organismos de la ONU, especialmente los creados en virtud de los tratados de derechos humanos, que interactúan con la sociedad civil precisamente por estos motivos. Aunque se trata de un gesto positivo y alentador, esperamos que la interacción no se limite al ámbito de la juventud, bastante restringido, que se destacó en su discurso ante la plenaria y en el *Informe anual*. Queda también por clarificar qué se quiere decir con “organizaciones no gubernamentales creíbles” y quién se encargará de valorar esa ‘credibilidad’.

Dejando aparte estas cuestiones, se acogió con satisfacción el hecho de que la profesora Atasoy estuviera *informalmente* de acuerdo con todas las recomendaciones dirigidas a la JIFE que surgieron de la iniciativa ‘Más allá de 2008’, como ampliar el alcance de los informantes clave a los que se recurre en sus análisis involucrando en el proceso,

de forma sistemática, a ONG y grupos afectados; establecer un mecanismo para que las ONG puedan solicitar que se clarifiquen las declaraciones que aparecen en el *Informe anual* de la JIFE; organizar encuentros con representantes de la sociedad civil, incluidos sectores afectados y estigmatizados, cuando se realizan misiones de evaluación en los distintos países; y publicar informes sobre los principales debates y resultados sus reuniones con los Gobiernos y las ONG.⁶

Cabe señalar, sin embargo, que hubo un momento de tensión durante la reunión con las ONG sobre el tema de la reducción de daños cuando la profesora Atasoy respondió a las preocupaciones por la constante reserva de la Junta ante este enfoque quejándose de que no hay una definición clara del término. La JIFE sigue mostrándose en gran medida hostil a los servicios de reducción de daños, a pesar de que los Estados miembros de la ONU han respaldado, en dos ocasiones y de forma unánime, su compromiso para proporcionar estos servicios a las personas en situación de riesgo de contagio del VIH. Además, otros organismos de la ONU –como la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ONUSIDA e incluso últimamente, aunque con cierta vacilación, la ONUDD– que ya han decidido comprometerse con los principios de la reducción de daños y darles apoyo. La Junta tampoco ha reconocido nunca la existencia de un informe elaborado en 2002 por la Sección de Asuntos Jurídicos del organismo predecesor de la ONUDD. Este documento llegó a la conclusión de que la mayoría de intervenciones para la reducción de daños, como los programas de “intercambio de agujas y jeringuillas”, el “tratamiento de sustitución y mantenimiento” y los “centros de venopunción de estupefacientes” no quebrantaban las convenciones.⁷ Esta realidad refleja la postura tradicional de la Junta, por lo que la actitud de la profesora Atasoy representa, en muchos sentidos, un cambio estimulante y bienvenido. Sin embargo, queda por ver si esta nueva

mirada con respecto a las ONG se mantiene una vez la profesora Atasoy abandone la JIFE – algo que sucederá en el transcurso del año– o si, como ocurre con el asunto de la reducción de daños, la Junta, a pesar de contar con una nueva directiva, seguirá mostrándose distante y hostil mientras otros órganos de la ONU aumentan su compromiso.

La delegación estadounidense ante la CND: se acortan distancias con la reducción de daños

La delegación estadounidense llegó este año a Viena con la misma consigna que en 2009: un categórico ‘no’ ante la inclusión del término ‘reducción de daños’ en las resoluciones de la CND. En la versión escrita de su discurso inaugural, Gil Kerlikowske, director de la Oficina de Política Nacional de Fiscalización de Estupefacientes (ONDCP) de los Estados Unidos, proclamó: “No empleamos el término ‘reducción de daños’ para describir nuestras políticas porque consideramos que genera una confusión innecesaria y, a menudo, se utiliza mal para promover políticas e ideologías que fomentan el consumo de drogas”. Sin embargo, y en sintonía con el perfil más flexible mostrado en esta CND, el delegado estadounidense omitió este pasaje en sus comentarios de apertura ante la plenaria.

A pesar de esta postura formal, la delegación estadounidense fue este año mucho más allá en su apoyo a medidas de prevención del riesgo relacionadas con el VIH y a un enfoque basado en los derechos humanos. Como ya se ha señalado, los Estados Unidos aceptaron respaldar la resolución de la UE sobre ‘*Logro del acceso universal a servicios de tratamiento, atención y apoyo para personas con el VIH, incluidos los consumidores de drogas por inyección, en 2010*’. Aunque las referencias a la ‘reducción de daños’ se eliminaron del texto para conseguir el apoyo estadounidense, los conceptos clave y los llamamientos a la acción

no se modificaron y éstos comprenden muchas cuestiones a las que los Estados Unidos habían negado su apoyo en los últimos años.

Sin embargo, mantener a los Estados Unidos a favor de la resolución no fue una cuestión fácil. Además de las arduas negociaciones a puerta cerrada antes de la CND, en el debate inicial sobre la resolución en el Comité Plenario surgió un momento clave de tensión. Aunque los Estados Unidos habían acordado unos términos de compromiso con los delegados de la UE antes de la apertura del debate, durante el Comité Plenario los estadounidenses empezaron a apoyar algunas propuestas rusas que habrían alterado radicalmente la resolución. La persona que habló en nombre de los Estados Unidos fue Kevin Sabat, oficialmente representante de la iniciativa no gubernamental Project SUNDIAL, que ha reaparecido en escena como asesor especial en materia de políticas de Kerlikowske. Fundado en 2008, el objetivo declarado de Project SUNDIAL era “conseguir apoyos a favor de las convenciones de las Naciones Unidas (ONU) sobre consumo indebido de drogas entre las organizaciones no gubernamentales” durante el proceso de ‘Más allá de 2008’.⁹ En el próximo debate de la resolución en el Comité Plenario, los Estados Unidos volvieron a respaldar los términos negociados anteriormente. Este tira y afloja nos recuerda que muchos de los integrantes de la delegación estadounidense han adoptado posturas muy distintas en anteriores CND y que las nuevas orientaciones de la política estadounidense aún no se han consolidado.

Los Estados Unidos también patrocinaron, como prometieron el año pasado, una resolución sobre acceso a medicamentos esenciales y otra sobre el fomento de la prevención de base comunitaria del consumo de drogas. Además, el análisis presentado por el subdirector de la ONDCP, Tom McLellan, en el debate temático sobre las medidas para mejorar los conocimientos sobre las ‘adicciones’ supuso un importante giro retórico

con respecto al pasado. McLellan ofreció una presentación sobre el tratamiento del consumo problemático, reconociendo la falta de oferta de tratamientos efectivos para la adicción crónica a estupefacientes en los Estados Unidos para aquellos que más los necesitan y lo poco atractivo de los actuales servicios de tratamiento, cosa que hace que muchas personas no accedan a ellos. McLellan instó a que el tratamiento del consumo problemático de estupefacientes se integre en los servicios generales de atención sanitaria. El hecho de que el Gobierno de Obama cuente con un renombrado experto en el tratamiento de drogas y de que ponga un acento declarado en los enfoques de base empírica en los ámbitos de prevención y tratamiento son dos novedades muy bienvenidas, al igual que el hincapié que hizo el Sr. Kerlikowske en su declaración de apertura en la CND en “programas de base empírica, equilibrio y colaboración”.

A pesar de ello, también es importante destacar que, como reiteró el Sr. Kerlikowske en su discurso, la aplicación de la ley nacional e internacional sigue siendo la pieza fundamental de la política de fiscalización de estupefacientes de los Estados Unidos. Y aunque es evidente el cambio en el enfoque estadounidense hacia las cuestiones relacionadas con la demanda, éste no es tan visible con respecto a las estrategias relacionadas con la oferta. La retórica es mejor: en la CND, los representantes de los Estados Unidos subrayaron su intención de trabajar de forma más coordinada a escala internacional y de conceder una mayor prioridad a los programas de reducción de la demanda en su financiación internacional. En la práctica, no obstante, muy poco ha cambiado sobre el terreno. En América Latina, por ejemplo, y especialmente en Colombia, el Gobierno de Obama sigue totalmente comprometido con los programas de fumigación aérea y erradicación forzosa de cultivos de coca y adormidera.

En la última CND, –el primer año del Gobierno de Obama–, la delegación estadounidense cambió de rumbo y respaldó los programas de intercambio de agujas para limitar el contagio del VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sanguínea.⁹ Este año se realizó un avance mucho mayor. Puede que en el 54º periodo de sesiones, en 2011, la delegación estadounidense supere finalmente su tradicional rechazo ideológico a pronunciar esas tres palabras: reducción de daños. El ejemplo de Pakistán, que solía estar firmemente opuesto a la reducción de daños, sirve para ilustrar que se pueden dar cambios. En la CND de este año, Pakistán mostró un discreto apoyo a explorar servicios de reducción de daños exitosos e incluso dio la bienvenida a un proyecto piloto sobre terapia de sustitución de opioides. Con tal fin, Pakistán ha pedido ayuda al Gobierno de los Países Bajos.

La participación de las ONG en la CND: una de cal y otra de arena

Según la ONUDD, al periodo de sesiones de la CND de este año asistieron 117 delegados de ONG en representación de 50 organizaciones oficiales. En general, se coincidió en que el salón de las ONG demostró ser un espacio provechoso para que los delegados de las ONG consultaran la documentación y se reunieran para discutir el desarrollo de la CND. El VNGOC organizó breves reuniones matinales de gran utilidad y proporcionó asistencia técnica para coordinar la labor de los participantes de ONG en la CND. El Equipo de la Sociedad Civil y la secretaria de la ONUDD también suministraron un apoyo muy valioso. Varias ONG organizaron y participaron en algunos actos paralelos a la sesión oficial de la CND que lograron una buena asistencia (véanse los cuadros 1 y 2). Por primera vez, estos actos aparecieron publicados en la agenda oficial.

Las ONG, sin embargo, contaron con muy pocas oportunidades para intervenir en los debates plenarios. El segundo día de la CND, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja exhortó a los Gobiernos a abordar el abuso de estupefacientes como un desafío humanitario y de salud pública, y no relacionado con la delincuencia. También aludió al papel esencial desempeñado por las organizaciones de la sociedad civil para prestar servicios adaptados a las singularidades culturales y a las realidades locales de las poblaciones con mayor riesgo de VIH. La Sociedad Internacional de SIDA (IAS) también se dirigió a la plenaria, instando a la CND y a los ministerios de Justicia a entender el impacto de las políticas de fiscalización de estupefacientes sobre el VIH en todo el mundo. Matthew Southwell, de la Red Internacional de Personas que Consumen Drogas (INPUD), también pronunció una declaración, como miembro de la delegación británica, sobre la importancia de garantizar la coherencia de todo el sistema de la ONU. Southwell manifestó que este reto exigía que en el debate participen todos los actores involucrados, entre los que estarían representantes del ámbito de la aplicación de la ley, profesionales de la sanidad, responsables de la formulación de políticas y consumidores de estupefacientes. Finalmente, la Red Eurasiática de Reducción de Daños (EHRN) exhortó a los Gobiernos a priorizar la salud en los tratamientos de drogas y a poner fin a todas aquellas terapias de la dependencia que se basan en la coacción, la tortura y en otros castigos crueles e inhumanos.

A pesar de esta participación positiva – aunque limitada– en el proceso de la CND, es probable que la experiencia más memorable para las ONG que salió de la sesión de este año fuera la reunión que el VNGOC facilitó con el Sr. Costa. Representantes de la mayoría de las ONG presentes en el encuentro asistieron a esta reunión de buena fe para compartir impresiones con el director ejecutivo saliente, preguntándose quizá si haría alguna especie

Cuadro 2 Actos paralelos de ONG

El IDPC organizó dos actos paralelos. El martes 9 de marzo, el IDPC presentó su Guía sobre Políticas de Drogas (<http://www.idpc.net/sites/default/files/library/IDPC%20Guide%20Spanish%20web.pdf>). La sesión comenzó de la mano de Mike Trace, presidente del IDPC, que habló de la Guía como un recurso para que los responsables de formular políticas de drogas a escala nacional cuenten con una buena base de apoyo que garantice estrategias de fiscalización de estupefacientes equilibradas, así como una importante herramienta de incidencia política para las organizaciones de la sociedad civil. A ésta, siguieron las intervenciones del Sr. Thanasis Apostolou, de la Fundación Andreas Papandreou, y del Sr. Milton Romani, de la Junta Nacional de Drogas de Uruguay, que comentaron la utilidad de la guía en la práctica.

El segundo acto del IDPC, titulado 'Llegó la hora de evaluar el impacto de las políticas de drogas', fue organizado en colaboración con la Fundación Transform. Tras una breve introducción a cargo de Mike Trace, Martin Powell, de Transform, presentó los objetivos, las ventajas y los retos de configurar una evaluación del impacto de las políticas de drogas. El Sr. Carel Edwards, jefe de la política antidroga de la Comisión Europea, finalizó la sesión ofreciendo su opinión sobre el papel que podría tener una evaluación de este tipo en la política europea sobre drogas.

El tercer acto fue organizado por la OMS, el VNGOC, el Departamento de Salud Pública de la Confederación Suiza, la Unión Internacional contra el Cáncer (UICC), Human Rights Watch, el Consorcio Drug Control and Access to Medicines (DCAM) y el Open Society Institute. Los ponentes presentaron sus experiencias y las lecciones aprendidas sobre el acceso a medicamentos opioides en Uganda, India, Panamá y Kirguistán. La principal conclusión fue que los países en desarrollo podrían mejorar el acceso a medicamentos esenciales si las reformas necesarias obtienen el respaldo de actores clave, incluido el Gobierno nacional, y si se proporcionan fondos externos para ayudarlos. Ninguna de estas reformas se ha traducido en un aumento del consumo o la desviación de sustancias fiscalizadas.

El tercer día de la CND, la Sociedad Internacional de SIDA (IAS) también organizó un almuerzo paralelo para dar a conocer la próxima XXVIII Conferencia Internacional sobre SIDA que tendrá lugar en Viena. La asistencia era sólo por invitación y estaba especialmente dirigida a delegados de Estados miembros para animarlos a no enviar sólo funcionarios del campo de la sanidad, sino también de los ámbitos de la aplicación de la ley y el sistema judicial para seguir trabajando sobre la necesidad de un enfoque coordinado y equilibrado para la fiscalización de estupefacientes. En el acto intervinieron Michel Sidibe, director ejecutivo de ONUSIDA, y Christian Kroll, Coordinador Mundial de la ONUDD sobre el VIH/SIDA.

de discurso formal antes de abandonar el puesto que ha ocupado durante ocho años.

El Sr. Costa inició la discusión como era de esperar: reafirmando los comentarios que había realizando durante su discurso de apertura en la primera jornada de la CND e incluidas sus alusiones a los "defensores de las drogas". También dejó claro que defendía la necesidad de aumentar el acceso a medicamentos esenciales para el alivio del dolor. Sin embargo, el director ejecutivo se mantuvo firme en la idea de que estas

medidas no se deben centrar en cuestiones relacionadas con la oferta. Ese enfoque, arguyó el Sr. Costa, se estaba utilizando como base para justificar los constantes niveles de cultivo de opio y constituía, en última instancia, una "puerta trasera para la legalización". En lugar de eso, manifestó, la atención se debería de centrar en crear una demanda adecuada para estos medicamentos modificando una legislación demasiado estricta y formando a doctores y otros profesionales de la sanidad sobre este tema. También aludió al reciente informe de la secretaria de la ONUDD sobre

derechos humanos, sobre el que había recibido comentarios muy positivos, y pidió a las ONG que no pasaran por alto esta importante aportación.¹⁰

El director ejecutivo finalizó sus primeros comentarios destacando que la ONUDD no es un “club de debate” y que no se ocupaba de debates ideológicos, afirmando que “queremos una política de drogas basada en la salud”.

A continuación, se abrió el turno a las preguntas y comentarios de las ONG presentes. Al Sr. Costa le preguntaron por qué, si no deseaba entrar en debates ideológicos, insistía en utilizar términos que no ayudan en nada y sólo sirven para dividir, como ‘neocolonialismo de las drogas’ y ‘defensores de las drogas’. Estas expresiones enfrentan a las personas entre sí y no fomentan un debate abierto y constructivo. Llegados a este punto, el Sr. Costa se mostró abiertamente despectivo, haciendo caso omiso de la pregunta y de la persona que la había planteado. El director ejecutivo sugirió que el acento se debería poner en la verdadera cuestión de los constantes problemas de drogas en los países pobres que quizá algunos de los asistentes (incluida la persona que había hecho la pregunta) no entendían.

A esto siguió una serie de preguntas del público en que pidieron al Sr. Costa que aclarara el término ‘defensores de las drogas’, que tanto utiliza. ¿Quiénes son? ¿Se encuentran en esta sala? ¿Incluiría el Sr. Costa a organizaciones tales como la Sociedad Internacional de SIDA, que respalda una nueva publicación de la Fundación Transform crítica con el enfoque de ‘guerra contra las drogas’?¹¹ ¿Cree el Sr. Costa que llamar ‘defensores de las drogas’ a personas que no se consideran como tales y que, de hecho, abogan por limitar los daños relacionados con las drogas y las políticas sobre éstas contribuye a fomentar las alianzas con la sociedad civil?

El Sr. Costa pareció sentirse muy contrariado por estas preguntas y adoptó una postura defensiva. Afirmó que no sabía quiénes son esos ‘defensores de las drogas’, pero que sabía que “están ahí”. Si realmente deseas encontrarlos, aconsejó, no es difícil: tienen una política de afiliación abierta. Pero no quiso seguir hablando sobre este tema. El Sr. Costa se refirió varias veces a los constantes ataques que ha recibido, en los que se le tilda de defensor del tratamiento inaceptable que reciben algunos adictos de las drogas, como asesinatos extrajudiciales y tratamiento obligatorio para la dependencia de los estupefacientes. Estos ataques, según el Sr. Costa, deben cesar, ya que no tienen nada de cierto.

Así, en general, el diálogo no representó, lamentablemente, el espíritu de intercambio abierto y constructivo que se pretendía. Cabe destacar que el Sr. Costa reafirmó que apoya el proceso ‘Más allá de 2008’ y está a favor de seguir interactuando con la sociedad civil. También alabó la labor de la Mentor Foundation y comentó que, quizá, la ONUDD no había hecho lo suficiente para entablar un diálogo con ex consumidores de drogas (aunque eso parece implicar que los consumidores actuales no están lo bastante ‘lúcidos’ como para mantener ese diálogo). Además, hizo grandes elogios del trabajo de Human Rights Watch (HRW) y confirmó que, tras el reciente informe de esta organización, la ONUDD seguiría el tema del tratamiento de drogas obligatorio en Camboya. Dicho esto, la reunión, en general, fue decepcionante.

Al Sr. Costa se le agradeció su aportación durante los últimos ocho años y los muchos sacrificios que debe haber tenido que asumir al frente de un cargo complejo y caracterizado por el constante desafío. Sin embargo, se espera que el próximo director ejecutivo (o directora ejecutiva) aporte una relación más constructiva con todos los integrantes de la sociedad civil que están participando en los debates sobre políticas de drogas basándose en el principio de un diálogo respetuoso.

Las finanzas de la ONUDD: una constante fuente de preocupación

Como en años anteriores, el director ejecutivo aprovechó su declaración inaugural en el 53° período de sesiones para destacar ciertas inquietudes en torno a la situación financiera de la ONUDD. Recurriendo a sus habituales coloridas metáforas, el Sr. Costa señaló que “si bien el mandato de la ONUDD es demasiado grande como para ser pequeño, nuestro presupuesto es demasiado pequeño como para ser grande; para lidiar con los numerosos *tyrannosaurus rex* que transitan los caminos desde los Andes a África, desde Asia occidental a Europa”. De hecho, en 2009, la ONUDD hizo frente a una difícil situación financiera, con una marcada reducción de los ingresos de fondos para fines generales, que se exacerbó en parte por la crisis financiera mundial. Los ingresos de fondos para fines generales se redujeron, de 17,8 millones de dólares en 2008, a una suma que se calcula en 13,1 millones de dólares, lo cual representa una disminución del 26 por ciento. Esta realidad exigió la adopción de una serie de medidas de reducción de los gastos, incluida la eliminación de 29 puestos financiados con los ingresos de fondos para fines generales, y apreciables reducciones en los gastos por concepto de viajes, consultas, capacitación, gastos de funcionamiento y servicios por contrata. Estas medidas conllevaron asimismo una realineación considerable de la red de oficinas extrasede, una mayor participación en la financiación de los gastos comunes en el caso de los proyectos para fines especiales y la simplificación de la labor de algunas dependencias orgánicas. Si bien los fondos para fines generales representan menos del 6 por ciento del total de los fondos a disposición de la ONUDD, “la necesidad de hacer economías tuvo un efecto desproporcionado en el funcionamiento cotidiano de la UNODC y creó serias dificultades para su labor”.¹² Con los recursos para fines generales se financian, en parte, las actividades de la Dependencia de Evaluación Independiente, de análisis e

investigación de políticas, de promoción, de planificación estratégica; las actividades en las esferas de la seguridad humana y el estado de derecho, la salud y el desarrollo humanos, y las actividades de las oficinas extrasede y del Sistema de Gestión de Información Financiera y sobre Programas (ProFi). Al mismo tiempo, los ingresos de fondos para fines especiales se redujeron, de 270,6 millones en 2008, a una suma que se calcula en 197,9 millones de dólares en 2009, lo cual representa una disminución del 26,9 por ciento. El nivel de los fondos para fines especiales en comparación con el de los fondos para fines generales sigue ejerciendo considerable presión en los programas y servicios de apoyo a los programas de la ONUDD que se financian con recursos básicos multilaterales cada vez menores (fondos para fines generales y el presupuesto ordinario). Además, la mayoría de las contribuciones voluntarias se destina estrictamente a proyectos concretos y dejan muy poca flexibilidad operativa para responder a los complejos problemas de programación y gestión.¹³

Aunque las contribuciones voluntarias se redujeron en 2009, los grandes donantes aumentaron su financiación. Sin embargo, aunque la ONUDD ha intensificado la cooperación con los donantes, su presupuesto unificado para el programa de drogas y delito fue necesariamente austero. De hecho, las actuales medidas de ahorro se mantendrán, y probablemente se endurecerán, a menos que los ingresos de fondos para fines generales aumenten en el futuro inmediato. Como destacó el Sr. Chawla en la sesión plenaria, esto es especialmente importante con respecto a la cuestión de políticas y análisis.

Aunque cada vez se valora más la necesidad de contar con buenos datos, recopilarlos es, como indicó Bob Keizer, resulta caro. Además, como se apunta en el informe *Actividades de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito* del director ejecutivo: “si bien la UNODC está en condiciones de

evaluar la amenaza planteada por la droga y la delincuencia y ha reforzado su capacidad para abordar los problemas del caso, complejos e interrelacionados, la considerable disparidad entre los mandatos y los escasos fondos disponibles ha hecho difícil la ejecución de programas multianuales”.¹⁴

Conclusiones

En comparación con el anterior período de sesiones de la CND, la reunión de este año resultó ser algo tranquila. Dicho esto, aunque la Declaración política y el Plan de acción acordados en el segmento de alto nivel apuntalaron discretamente la estructura del debate temático, el punto de desacuerdo clave en ese proceso siguió manifestándose de forma evidente, especialmente en el Comité Plenario. A pesar de la declaración interpretativa sobre la cuestión que se incorporó en 2009 –o quizá gracias a ella–, la reducción de daños siguió estando en el epicentro de las grietas cada vez más profundas del consenso de Viena. El hecho de que la primera versión, sin editar, del informe de la CND de este año incluyera una alusión al término podría entenderse como un modesto avance. Sin embargo, el hecho de que se reconociera que aunque varios ponentes hablaron a favor del enfoque, “varios ponentes expresaron una opinión distinta”, fue reflejo de que la tensión sigue presente en el seno de la CND.¹⁶ Además, aunque la salud y los derechos humanos son piezas cada vez más clave en el enfoque adoptado por la ONUDD, los Estados miembros siguen manteniendo posturas encontradas sobre la cuestión y muchos siguen firmemente comprometidos con los enfoques basados en la aplicación de la ley sobre la oferta. La aparición de la Federación de Rusia como miembro más notorio del bloque de la tolerancia cero es, sin duda, motivo de preocupación; especialmente cuando más del 80 por ciento de los casos de VIH/SIDA en este país están relacionados con el uso compartido de agujas. Aunque

Rusia parece haberse movido para llenar un espacio vacío, fue alentador ver cómo la delegación estadounidense comenzaba a dar unos vacilantes pasos que la alejan de su tradicional línea dura y postura obstruccionista ante la cuestión de la reducción de daños. Por otro lado, aunque sigue manteniendo una posición problemática con respecto a este tema concreto, resultado también motivador presenciar la interacción de la JIFE con la sociedad civil. Esperamos que esta nueva actitud se mantenga después de la partida de la actual presidenta de la JIFE, profesora Atasoy. También aguardamos con interés la designación de nuevo director ejecutivo de la ONUDD. La persona designada se deberá enfrentar a un gran número de desafíos, como las perspectivas encontradas sobre varios aspectos del consumo de estupefacientes con fines no terapéuticos por un creciente número de Estados miembros. No obstante, el IDPC espera que pronto comience una nueva era en que el jefe de la NUDD y el jefe de la JIFE colaboren para resolver las tensiones en el seno del sistema en lugar de defender una determinada lectura de las convenciones de fiscalización de estupefacientes en que se basa dicho sistema.

Endnotes

- 1 Para más información sobre el fallo Arriola, véase: Reformas a las leyes de drogas: Argentina; <http://www.tni.org/node/68764>
- 2 'El Informe Anual de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de la ONU sobrepasa mandato e interfiere con la soberanía de países', comunicado de prensa de WOLA y TNI, 24 de febrero de 2010; http://www.wola.org/index.php?option=com_content&task=viewp&id=1062&Itemid=8
- 3 Ésta es una cuestión que también se abordó en una reciente nota para la incidencia política del IDPC que destaca los desafíos que debe afrontar el nuevo secretario de la Junta: 'Un llamado al nuevo Secretario de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes: los retos actuales', nota para la incidencia política del IDPC, marzo de 2010; <http://www.idpc.net/es/publications/idpc-advocacy-note-incb-chair-esp>
- 4 Véase Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, *The International Narcotics Control Board: Current Tensions and Options for Reform*, IDPC Briefing Paper 7, febrero de 2008 y las anteriores respuestas del IDPC al *Informe anual* de la JIFE.
- 5 'Un llamado al nuevo Secretario de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes: los retos actuales', nota para la incidencia política del IDPC, marzo de 2010; <http://www.idpc.net/es/publications/idpc-advocacy-note-incb-chair-esp>. Véase también Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, *The International Narcotics Control Board: Current Tensions and Options for Reform*, IDPC Briefing Paper 7, febrero de 2008.
- 6 Véase: *Another Commission on Narcotic Drugs like all others?* de Michel Perron, en http://michelperron.blogspot.com/2010_03_01_archive.html; y el documento presentado por el Comité de ONG de Viena en nombre de los participantes y colaboradores de la iniciativa 'Más allá de 2008', E/CN.7/2010/CRP.2; <http://www.vngoc.org/images/uploads/file/53rd%20CND%20-%20VNGOC%20Conference%20Room%20Paper.pdf>
- 7 Flexibility of Treaty Provisions as Regards Harm Reduction Approaches, Prepared by the Legal Affairs Section, E/INCB/2002/W.13/SS.5; <http://www.idpc.net/publications/flexibility-of-treaty-provisions-as-regards-harm-reduction-approaches>
- 8 <http://www.ungassdrugs.org/>
- 9 Véase Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, *La Comisión de Estupefacientes 2009 y el segmento de alto nivel – Informe de la sesión*, abril de 2009, p. 14, <http://www.idpc.net/sites/default/files/library/IDPC%20CND%20esp.pdf>
- 10 Véase Note by the Executive Director, *Drug control, crime prevention and criminal justice: A Human Rights perspective*, E/CN.7/2010/CRP.6-E/CN.15/2010/CRP.1 http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-Uploads/CND-53-RelatedFiles/ECN72010_CRP6eV1051605.pdf
- 11 Véase 'Después de la guerra contra las drogas: propuesta para la regulación'; versión completa en inglés y resumen ejecutivo en español disponibles en: <http://www.tdpf.org.uk/blueprint%20download.htm>
- 12 Informe del Director Ejecutivo, Actividades de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, E/CN.7/2010/3-E/CN.15/2010/3, p. 26.
- 13 Véase también Note by the Secretariat, Financial situation of the United Nations Office on Drugs and Crime, E/CN.7/2010/CRP.7
- 14 Informe del Director Ejecutivo, Actividades de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, E/CN.7/2010/3-E/CN.15/2010/3, p. 4.
- 15 Commission on Narcotic Drugs, Report on the fifty-third session (2 de diciembre de 2009 y 8-12 de marzo de 2010), Economic and Social Council Official Records, 2010, Supplement No. 8, E/CN.7/2010/18, p. 57

International Drug Policy Consortium
 c/o Release, 124–128 City Road, London
 EC1V 2NJ, United Kingdom

teléfono: +44 (0)20 7324 2975

correo electrónico: contact@idpc.net

página de web www.idpc.net

Copyright (C) 2010 International Drug Policy Consortium All rights reserved