

La Comisión de Estupefacientes 2011

Informe sobre el período de sesiones

Junio 2011



La Comisión de Estupefacientes 2011

Informe sobre el período de sesiones

Introducción

Teniendo en cuenta todas las cuestiones que estaban sobre la mesa, todo hacía presagiar que el 54º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes (CND) sería un encuentro fascinante. Celebrada en Viena del 21 al 25 de marzo, iba a ser la primera sesión para el nuevo director ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), el señor Yury Fedotov. También iba a ser la primera reunión desde que varios Estados se habían opuesto a la propuesta de Bolivia de modificar un inciso relativo a la coca de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. Además, en 2011 se conmemora el 50º aniversario de dicha Convención, que constituye la base del actual sistema de fiscalización internacional de orientación prohibicionista. Las expectativas, por tanto, se centraban fundamentalmente en estos temas. ¿Cómo abordaría el Sr. Fedotov la reunión? ¿Pronunciaría Bolivia alguna declaración sobre su propuesta para modificar la Convención Única y levantar la prohibición que pesa sobre la masticación de la hoja de coca?¹ Y en vista de la multitud de tensiones que se dan en el sistema, ¿hasta qué punto se centrarían los delegados en el aniversario de la Convención Única? Efectivamente, en la sesión se trataron algunos de estos temas y, como suele ocurrir, también surgieron o resurgieron otros. El objetivo de este informe es ofrecer al lector un resumen de lo ocurrido durante la reunión, incluidos varios actos paralelos (cuadros 1 y 2), así como presentar algunos análisis de las discusiones y los debates clave. En la página “CND Blog”, elaborada por la Asociación Internacional de Reducción de Daños (IHRA) en

colaboración con el IDPC, se puede consultar información más detallada sobre todo el período de sesiones: <http://www.cndblog.org/>. La documentación oficial del encuentro se puede consultar en <http://www.unodc.org/unodc/al/commissions/CND/session/54.html>.

El discurso inaugural del Sr. Fedotov ante la plenaria: un director ejecutivo más accesible

Como éste era el primer período de sesiones de la CND para el nuevo director ejecutivo de la ONUDD, eran muchas las especulaciones y expectativas sobre cuál sería el tono y el contenido de su presentación inaugural ante la plenaria del lunes por la mañana.

Empezando con una alusión al 50º aniversario de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, el Sr. Fedotov se apresuró a declarar que no coincidía con aquellos que consideran que la Convención está “obsoleta”. Siguiendo la línea de su antecesor más beligerante, el Sr. Antonio María Costa, Fedotov manifestó que “las disposiciones de la Convención mantienen su validez, al igual que su especial acento sobre la protección de la salud”.² A diferencia del Sr. Costa, sin embargo, el actual director ejecutivo mantuvo su diplomático estilo durante toda la presentación; una actitud que conservó a lo largo del período de sesiones, incluso en su interacción con aquellos que tienen opiniones totalmente distintas a la suya. Puede que esto no resulte

sorprendente, ya que el Sr. Fedotov cuenta con una larga y distinguida carrera diplomática y, entre otras cosas, ha ocupado cargos en la sede central de la ONU en Nueva York y, más recientemente, ha actuado como embajador ruso en el Reino Unido. No obstante, el immaculado y bien practicado estilo del director ejecutivo no pudo disfrazar lo que algunos consideran como una importante contradicción en su mensaje. Después de manifestar que las convenciones no están obsoletas, el Sr. Fedotov finalizó el fragmento inicial de su presentación instando a la comunidad internacional a “revitalizar” la Convención Única y a “renovar el compromiso” para hacer cumplir sus disposiciones. El Transnational Institute no tardó en contestar: ¿si las convenciones no están obsoletas, por qué se deberían revitalizar?³

El Sr. Fedotov también recordó a la asamblea los “ambiciosos objetivos” fijados por la Declaración Política de 2009,⁴ y reafirmó su convicción en su cumplimiento. Para alcanzar estos objetivos, señaló, es necesario adoptar un enfoque más coordinado que combine el uso de distintas técnicas que han dado buenos resultados para reducir la oferta y un mayor acento en la demanda. El director ejecutivo pasó entonces a repasar toda una serie de cifras y temas catastróficos –cada año 250.000 personas “mueren a consecuencia de las drogas”, los consumidores “destruyen sus propias vidas”, las drogas generan delincuencia, violencia, etcétera– sin comentar que puede que las drogas no siempre provoquen, de por sí, estas situaciones. El Sr. Fedotov demostró en este sentido una falta de conciencia del hecho de que los problemas asociados con la producción, el consumo y la distribución de estupefacientes también están vinculados con muchos otros factores, como los distintos contextos jurídicos y normativos, los entornos sociales, históricos y culturales específicos, y las circunstancias económicas concretas. Todos estos factores determinan el grado de riesgo que entraña el uso de drogas, así como la facilidad o dificultad de acceso a servicios de asistencia. El director ejecutivo prosiguió su discurso

estableciendo una distinción entre los traficantes, que son “delincuentes”, y los consumidores, que son “víctimas”. Aunque puede que esta formulación no sea muy matizada, puede que sus consecuencias prácticas sean alentadoras, ya que a esto añadió que “el tratamiento ofrece una cura mucho más eficaz que el castigo”. Sin embargo, teniendo en cuenta que la ONUDD ha reconocido en repetidas ocasiones que sólo una pequeña minoría de los consumidores de drogas las utilizan de forma problemática para ellos mismos y sus sociedades, cabe preguntarse en qué sentido será el tratamiento una respuesta adecuada para esas personas. El Sr. Fedotov afirmó que las sociedades deben “facilitar alternativas sanas y motivadoras al consumo de drogas, que no se debe aceptar como una forma de vida”. Aquí, su incondicional reafirmación de los objetivos de la Declaración Política de 2009 pareció reflejar la determinación de ese documento a ignorar las realidades de la vida social contemporánea en todo el mundo:⁵ y es que lo cierto es que las drogas ya son aceptadas, si no como una “forma de vida”, sin duda como parte de la vida por cientos de millones de personas de todo el mundo, y no hay nada que indique que vayan a dejar de serlo.

Después de recordar, muy oportunamente, que otra de las funciones fundamentales del sistema de fiscalización de drogas es garantizar la disponibilidad de suministros adecuados de medicamentos analgésicos, el director ejecutivo pasó a tratar sobre el tráfico de drogas y la amenaza que éste supone para la estabilidad y la seguridad. El Sr. Fedotov señaló que “se calcula que los señores de las drogas ganan 320.000 millones de dólares” al año, una cifra que procede de fuentes de la ONU, pero que se refiere, en realidad, a los cálculos sobre las ventas al por menor. Las ganancias de esos “señores de las drogas” se deberían tomar más bien de los datos correspondientes a los niveles de venta al por mayor, estimados por la ONU en 94.000 millones dólares.⁶ Al utilizar la cifra más alta, el director ejecutivo pudo afirmar que “los traficantes de drogas controlan la 30ª mayor economía del mundo”.

Para abordar debidamente la naturaleza global y compleja del comercio de las drogas, añadió el Sr. Fedotov, debemos “replantear seriamente nuestra estrategia de fiscalización de estupefacientes”. Esto es precisamente lo que llevan defendiendo durante años el IDPC y muchos otros grupos. Lamentablemente, el alcance del replanteamiento propuesto es algo limitado. En esta línea, el director ejecutivo detalló siete elementos que deberían incorporarse en una nueva estrategia:

1. Integrar la fiscalización de estupefacientes en el desarrollo
2. Coordinar la reducción de la oferta y la demanda
3. Hacer un mejor uso de los instrumentos jurídicos internacionales (las convenciones sobre delincuencia, etc.)
4. Un enfoque integral e integrado (responsabilidad compartida, cooperación regional, etc.)
5. Coherencia en todo el sistema de la ONU
6. Fortalecer la investigación y el análisis
7. Resolver los problemas de gobernanza y finanzas que afectan a la ONUDD.

Se podría quizá argüir que todas estas propuestas tienen mucho sentido. El problema, sin embargo, es más profundo, y es, en cierto sentido, una herencia del hecho de que el proceso de revisión de la UNGASS no consiguiera realizar un análisis verdaderamente exhaustivo y completo del fracaso de la década transcurrida tras la UNGASS en cuanto a sus objetivos declarados. Con lo que nos encontramos, en cambio, fue con las clásicas muestras de apoyo a las chirriantes convenciones de control de drogas. Muchas voces de la comunidad de ONG pro-reformistas habían manifestado su inquietud ante la posibilidad de que el Sr. Fedotov intentara llevar a la oficina del director ejecutivo la ideología

de línea dura de su Gobierno nacional. En sus primeras declaraciones y acciones, así como en su discurso inaugural en el 54º período de sesiones de la CND, el Sr. Fedotov consiguió al menos aplacar esos temores y parece resuelto a seguir con el camino tomado por la ONUDD en los últimos años. En este sentido, la continuidad es algo insatisfactoria, pero sin duda es más deseable que dar marcha atrás en los cambios de perspectiva mostrados por la ONUDD en los últimos años del mandato del Sr. Costa.

La plenaria: poco nuevo bajo el sol

La plenaria de este año fue un asunto un tanto curioso. Algunas cosas cambiaron pero, en general, todo siguió siendo fundamentalmente lo mismo que de costumbre. Los cambios adoptaron la forma de una nueva estructura organizativa. Por primera vez, el tradicional debate temático de la CND, que suele tener lugar en la plenaria, se organizó en torno a tres mesas redondas. El principal objetivo de este método era intentar que el debate no se limitara a las habituales declaraciones de los países, sino que se caracterizara por discusiones reales; todo un desafío para los delegados de países, que en su mayoría están acostumbrados a la previsibilidad de las tradicionales sesiones plenarias.

Mesa redonda (a) – Cooperación regional e internacional para combatir el problema mundial de las drogas y su relación con la delincuencia organizada

El Reino Unido comenzó la primera de esta nueva serie de discusiones de mesa redonda aludiendo a la reciente escasez de heroína ilícita en el mercado británico.⁷ El delegado británico informó a la asamblea de que el promedio de pureza de los estupefacientes de clase A había disminuido notablemente: de una media del 32 por ciento al 14 por ciento en el caso de la heroína, y hasta el 5-10 por ciento en el caso de la cocaína. Según sus palabras, estos indicios de escasez eran resultado de buenas



Plenaria a la 54a session de la Comisión de Estupefacientes

Picture: Steve Rolles

operaciones policiales de inteligencia, basadas en objetivos muy específicos y en la estrecha colaboración entre organismos de aplicación de la ley de varios países, como por ejemplo el Reino Unido y Turquía.

El delegado británico también se refirió al desplazamiento de las rutas de tráfico (como el cierto declive de la ruta caribeña) como prueba de una nueva y exitosa forma de aplicación de la ley, y como evidencia de la eficacia de los tipos de tácticas que había descrito. Cabría destacar, no obstante, que el movimiento de las rutas de tráfico en respuesta a la intensificación de las medidas de interceptación es una estrategia consagrada de los grupos de crimen organizado, y que esa flexibilidad lleva muchas décadas formando parte inherente de sus métodos.⁸ Además, aunque es probable que las actividades de aplicación de la ley desempeñen cierto papel en la reciente escasez del mercado británico (y, en general, europeo), hay sin duda otros factores que están influyendo en la situación, como una caída considerable en los niveles de producción de opio en Afganistán debido a la plaga que afectó a los cultivos de adormidera del año pasado.⁹

Esta declaración fue seguida por otras que se centraron también en la habitual narrativa de la cantidad de drogas incautadas, el número de personas detenidas, etcétera. La delegación ecuatoriana, sin embargo, intentó dirigir el debate hacia una dirección más bienvenida y

analítica, señalando que el constante enfoque en la represión era reduccionista: “Los Estados no son simplemente fábricas de drogas o rutas de tráfico”, manifestó el delegado ecuatoriano, que abogó por un enfoque más equilibrado que tenga en cuenta la dimensión cultural de los países en cuestión. Instó asimismo a una nueva forma de cooperación: mientras que la “cooperación clásica” se basa en principios comerciales, lo que se necesita es una cooperación basada en “principios humanos”. Para ello, se necesitaría una mayor aportación de fondos y esfuerzos de todos los países, pero también se reforzarían las instituciones de gobernanza y la sociedad civil para luchar contra la demanda y el consumo, así como la oferta.

Chile apuntó que se necesitan datos más efectivos, ya que éstos constituyen “los fundamentos de las políticas”, mientras que el delegado francés, usando una típicamente elegante expresión gala, exhortó a “un millón de mini-cooperaciones”, como la cooperación técnica que entraña la formación de magistrados, funcionarios de aduanas, etcétera. Francia, anunció el delegado, tenía previsto convocar una reunión ministerial sobre el problema de la cocaína en la línea de las que ya se han celebrado con respecto a los opiáceos.

Varios ponentes hicieron después referencia a la importancia de la globalización en este debate. Colombia apuntó a la erosión del respeto de la ley y abogó a favor de medidas para fortalecer

el Estado de derecho. La delegada de Argelia manifestó que las drogas y la delincuencia organizada son “azotes transnacionales” y que el enfoque adoptado para combinarlos deben ser igualmente integrados. Esta misma idea fue expresada con menos ambages por Guatemala: “Si ellos [los traficantes] no tienen fronteras, tampoco nosotros debemos tenerlas...”. El delegado turco ilustró el carácter mundial del comercio de drogas con algunos ejemplos concretos; destacando la creciente influencia del tráfico de cocaína en África occidental, explicó que sus operativos en Turquía se comunicaban en nigeriano, y que las agencias locales para la aplicación de la ley no podían ponerse de inmediato a la altura de las capacidades cooperativas multilingües de la nueva delincuencia global organizada.

Mesa redonda (b) – Revitalización del principio de la responsabilidad común y compartida como eje de la cooperación internacional para hacer frente a los retos del problema mundial de las drogas en consonancia con los tratados y declaraciones pertinentes de las Naciones Unidas

En términos generales, el ‘principio de responsabilidad compartida’ para tratar el ‘problema mundial de las drogas’ está ahora bien aceptado entre los delegados gubernamentales que asisten a la CND. Sin embargo, cuando se examina con mayor detalle el significado, el alcance y las implicaciones del principio, surgen de inmediato divergencias de opinión. Esta mesa redonda reveló esos desacuerdos, que tendió a seguir la línea de los países que promueven el enfoque de ‘tolerancia cero’ con respecto a las drogas ilícitas frente a otros más propensos a seguir una estrategia basada en la salud.

No es de extrañar, por lo tanto, que para algunas delegaciones, como la libanesa y la paquistaní, el principio de responsabilidad compartida se presentara como un elemento fundamental en la lucha contra la oferta de drogas y, en menor medida, la demanda de drogas a través de enfoques orientados

hacia la aplicación de la ley. Para otros, como Argentina, El Salvador y los Estados Unidos, el principio de responsabilidad compartida está más relacionado con el apoyo de iniciativas que persiguen abordar la demanda y la oferta de drogas mediante un enfoque equilibrado que conlleva tanto medidas de represión como de salud pública y social. Finalmente, para Diederik Lohman, hablando en nombre de Human Rights Watch, el principio es fundamental para apoyar a los Gobiernos en su lucha para asegurar la disponibilidad de sustancias fiscalizadas con fines médicos y científicos, uno de los objetivos de las convenciones de fiscalización de estupefacientes de la ONU que, al parecer, suelen olvidar los Estados.

También se manifestaron diferencias de opinión parecidas con respecto a las implicaciones del principio de responsabilidad compartida. Así, en sus declaraciones de países, Bolivia, Francia y Perú señalaron que compartir información y ejemplos de buenas prácticas constituía un elemento esencial de este principio. Para India, Sudán y El Salvador, en cambio, el principio entraña el suministro de asistencia técnica a los países que la necesitan (esto, según India, incluiría también apoyo financiero de los países desarrollados a los países en desarrollo). En opinión de otros países, el principio abarca la cooperación no sólo para combatir el tráfico de drogas ilícitas, sino también el lavado de dinero, la corrupción y el tráfico de armas. Para Rusia, finalmente, la principal amenaza que se debía afrontar mediante el principio de responsabilidad compartida era Afganistán. En efecto, durante las negociaciones posteriores en el Comité Plenario de la Resolución 54/12 (“Revitalización del principio de la responsabilidad común y compartida para contrarrestar el problema mundial de las drogas”, véase abajo), Rusia no dudó en exhortar a los Gobiernos a considerar la situación en Afganistán como una “amenaza a la paz y la seguridad internacionales”, lo cual, según el derecho internacional, podría proporcionar las bases para una intervención militar.

En una declaración, Uruguay también abogó por el principio de 'equidad' para distanciarse de la estigmatización de ciertos países en desarrollo del Sur Global y acercarse hacia un enfoque verdaderamente cooperativo entre países desarrollados y en desarrollo.

Esta mesa redonda, por lo tanto, reveló una clara divergencia de opinión entre los miembros de la CND sobre qué significa realmente en la práctica el principio de responsabilidad compartida, que tan consensuado parece en la teoría.

Mesa redonda (c) Examen de cuestiones clave relacionadas con la salud y la seguridad públicas, tales como las conductas adictivas de los jóvenes y la conducción bajo los efectos de las drogas

En esta mesa redonda, las discusiones sobre la conducción bajo los efectos de las drogas también pusieron de manifiesto una clara brecha entre algunos países, como China, que fomentan estrictas leyes sobre drogas y sobre su aplicación para abordar el asunto, y otros, como Argentina, Uruguay y el Grupo Africano, que instan a un enfoque integral y buscan tratar las causas subyacentes del consumo de drogas y de la conducción bajo sus efectos mediante intervenciones centradas en la salud, el desarrollo y la inclusión social.

Las delegaciones participantes plantearon varias cuestiones para afrontar la cuestión de la conducción bajo los efectos de las drogas. En primer lugar, aunque existen numerosos estudios sobre este fenómeno en países como Canadá, los Estados Unidos y Noruega, otros países carecen de datos e información sobre el problema, lo cual obstaculiza sus esfuerzos para responder a él de forma eficaz. Éste sería el caso, por ejemplo, de México y del África subsahariana. En segundo lugar, la República Checa puso sobre la mesa una serie de cuestiones relacionadas con los controles de drogas: ¿cómo debería la policía ocuparse de las personas arrestadas bajo los efectos de drogas legales (como la codeína) o bajo los de sustancias

fiscalizadas prohibidas (como la metadona y la buprenorfina)? ¿Cómo determinarán los responsables de la formulación de políticas qué cantidades se deben considerar como 'influyentes' en la conducta de una persona? En este sentido, Noruega compartió su experiencia sobre el asunto; actualmente, es el único país del mundo que ha establecido estos límites por ley. Hungría también expresó su preocupación ante la posibilidad de que las medidas concebidas para evitar la conducción bajo los efectos de las drogas puedan poner en riesgo el respeto de la integridad física de la persona arrestada en un control y de la legislación sobre protección de datos. Finalmente, el Grupo Africano dejó claro que se necesitaba cierto nivel de concienciación cultural y contextual para asegurar que las intervenciones para abordar la conducción bajo los efectos de las drogas fueran eficaces.

Por último, algunos delegados compartieron su experiencia sobre cómo afrontar el fenómeno de la conducción bajo los efectos de las drogas. La Unión Europea, por ejemplo, ha desarrollado un programa de prevención que entraña, entre otras medidas, controles de drogas en las carreteras, y ha creado el proyecto de investigación DRUID, que persigue crear un sistema de clasificación para cada intervención de prevención, aplicación de la ley y formación desarrollada entre los Estados miembros de la UE con miras a evaluar su eficacia. Alemania también presentó su programa de prevención en línea sobre consumo de cannabis, cuyo objetivo es informar a los jóvenes sobre los efectos del consumo de cannabis en la conducción. Australia, para concluir, compartió su experiencia de 30 años de iniciativas para prevenir la conducción bajo los efectos del alcohol. Canadá y los Estados Unidos prevén coorganizar en julio de 2011 una conferencia internacional para compartir información y debatir buenas prácticas en el ámbito de la conducción bajo los efectos de las drogas.

Así pues, aunque se trató de un indudable intento para estimular la discusión, los resultados de las mesas redondas fueron, en

general, bastante decepcionantes. En lugar de generar un diálogo realmente fluido sobre los temas elegidos, el método desembocó, en muchos sentidos, en miniversiones de los 'debates' temáticos de años anteriores. A pesar de los mejores de los esfuerzos por parte de los presidentes de las mesas y algunos breves momentos álgidos de discusión, gran parte de las intervenciones se acabaron dedicando a declaraciones de países. Además, y recordando a la verdadera plenaria, las ONG no siempre pudieron mantener los turnos de palabra que se les habían designado en el orden del día, una cuestión que volveremos a tratar en las próximas páginas. Teniendo todo esto en cuenta, será interesante ver qué formato adoptará la plenaria el año que viene.

La plenaria: segmentos operativos y normativos

Tras las mesas redondas que tuvieron lugar el lunes por la tarde, el martes por la mañana la plenaria recuperó su dinámica y temas habituales. Entre estos se contaban cuestiones administrativas, de gestión y presupuestarias, la aplicación de los tratados internacionales sobre fiscalización de estupefacientes, los cambios en el alcance y el control de sustancias, la labor de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) (véase abajo), la aplicación de la Declaración Política y Plan de Acción de 2009, medidas para la reducción de la demanda y afines, medidas para la reducción de la oferta y afines, la lucha contra el lavado de capitales y el fomento de la cooperación judicial para impulsar la cooperación judicial. Como era de esperar, la mayoría de 'discusiones' sobre estos puntos de la agenda siguieron el patrón de costumbre; así, los Estados miembros presentaron sus explicaciones y estadísticas relacionadas con las medidas nacionales emprendidas desde que se adoptaron las mismas mociones –u otras extraordinariamente parecidas– en años anteriores. Cabría destacar

el hecho de que un número considerable de declaraciones de países aludieron al enfoque de la reducción de daños como elemento natural de sus políticas de drogas nacionales. En la plenaria sobresalieron, además, algunas otras cuestiones concretas. En lo que se refiere a intervenciones de países, destacó la respuesta crítica de Venezuela al Informe de la JIFE correspondiente a 2010, una cuestión que se analiza más adelante. Teniendo en cuenta no sólo el reciente trabajo de la Junta sobre el tema, sino también una resolución relacionada del Comité Plenario, otro de los ámbitos de interés giró en torno al tema de la agenda sobre "cooperación internacional para garantizar la disponibilidad de estupefacientes y sustancias sicotrópicas para fines médicos y científicos, evitando al mismo tiempo su desviación". Esto generó una serie de declaraciones nacionales muy positivas, así como una presentación muy didáctica y en ocasiones conmovedora de Gilberto Gerra. La presentación del jefe de la Sección de Prevención de Estupefacientes y Sanidad de la División de Operaciones de la ONUDD fue muy eficaz a la hora de humanizar las consecuencias del dolor no tratado y de llevar un sentido de realidad a lo que suele ser el entorno abstracto de la plenaria. El Sr. Gerra también informó a la sesión del trabajo de la ONUDD en este ámbito, incluido un nuevo informe de debate al respecto. Otra presentación de la ONUDD extremadamente valiosa fue la de Angela Me, de la Sección de Estadísticas y Estudios de la División de Análisis de Políticas y Asuntos Públicos. En ella, se ofreció a los delegados un panorama matizado de la "situación mundial con respecto al uso indebido de estupefacientes" y se recordó que, para que la ONUDD pueda elaborar análisis significativos, los Estados deben invertir en la recopilación de datos y rellenar los cuestionarios para informes anuales de forma más completa.

El Comité Plenario: problemático pero productivo

El Comité Plenario es el foro donde las resoluciones son objeto de examen y debate por parte de los Estados miembros antes de ser presentadas ante la sesión plenaria (o el Pleno) para su aprobación. Este proceso suele exigir una gran atención a los detalles de los términos y expresiones utilizados, y puede ser bastante tedioso. Sin embargo, arroja luz sobre las relaciones políticas entre los Estados y las reyertas políticas en torno a las se construye la versión final de una determinada resolución. Alberto Groff, de Suiza, actuó como presidente del Comité Plenario de este año. Aunque puede que los cortesés modales del Sr. Groff prolongaran –y en ocasiones complicaran de forma innecesaria– la sesión, la presidencia consiguió encauzar bien toda una serie de resoluciones sujetas a duras negociaciones.

Entre éstas, hubo una resolución clave, la 54/11 sobre “Aumento de la participación de la sociedad civil en la lucha contra el problema mundial de las drogas”.¹⁰ Ésta era una resolución importante para los delegados de las ONG en la CND, y su proceso de aprobación en el Comité Plenario se siguió con especial interés. El texto, patrocinado originalmente por Uruguay, no tardó en encontrar copatrocinadores, primero entre otros países sudamericanos y, después, también entre otros.

Aunque gran parte del largo debate sobre la resolución fue de carácter técnico, y se centró en referencias a documentos de la ONU y el uso de ciertas formas de expresión aprobadas, era evidente que estos temas sirvieron como comodines de desacuerdos más profundos sobre la participación de la sociedad civil en las dinámicas políticas del control internacional de las drogas. Los delegados, al llegar a la CND el lunes por la mañana, habían sido recibidos por una amistosa pero ruidosa concentración contra la guerra internacional a las drogas.¹¹ Parecía que algunos de los delegados asociaban la participación de la sociedad civil únicamente

con sistemas de sonido a todo volumen y jóvenes con ropas de colores y chapas con la hoja del cannabis. Algunos de los delegados que intentaron introducir enmiendas técnicas al texto parecían sospechar que toda participación de la sociedad civil supondría el principio de un peligroso y caótico fin. Así, en una de las primeras intervenciones, China sugirió que se añadiera al texto que la CND “acoge con satisfacción una participación constructiva y disciplinada en consonancia con los reglamentos del ECOSOC” (la cursiva es nuestra). En efecto, fueron aquellos países, como China y Rusia, que carecen de una tradición de participación de la sociedad civil en los procesos de gobernanza los que demostraron el mayor grado de inquietud ante esta resolución y las medidas que proponía. Por otro lado, los primeros copatrocinadores sudamericanos, el Reino Unido, Alemania, la República Checa y muchos otros países mostraron un fuerte respaldo al texto. Así pues, ya desde el principio se hizo evidente que la resolución iba a ser objeto de un tormentoso debate para que fuera aprobado por el Comité Plenario.

Las delegaciones del Reino Unido y China chocaron por la formulación de los párrafos introductorios. China defendía que se utilizaran unos términos tomados directamente de la Declaración Política de 2009. El Reino Unido respondió demostrando que los términos ya procedían de esa fuente. La delegada británica pasó después a expresar su opinión de que la participación de la sociedad civil era una cuestión que iba más allá de la labor desempeñada en la CND en torno a los tratados. Las convenciones de control de drogas de la ONU, apuntó la delegada, no tratan con detalle cuestiones como la reducción de la demanda, por ejemplo, y advirtió del riesgo de que el sistema de fiscalización de estupefacientes siga perdiéndose la gran riqueza de conocimientos que puede aportar la sociedad civil. Como para subrayar este punto, la Federación Rusa intervino para manifestar su supuesta confusión sobre el objetivo de la resolución de acuerdo con su título original, que era “Medidas eficaces para aumentar la participación de la sociedad

civil en la Comisión de Estupefacientes”. “¿Cuáles son esas medidas eficaces?”, preguntó el exasperado delegado ruso. “Las ONG pueden asistir a las sesiones; hay medidas para que hablen en ellas. ¿Qué otra cosa podemos hacer?”, preguntó. Tras una oleada de intervenciones encontradas sobre el uso de ciertos términos en el texto, la presidencia sugirió que quizá sería necesario recurrir a “sesiones oficiosas”, es decir, a sesiones más pequeñas o bilaterales celebradas en privado, con el objetivo de alcanzar una solución de compromiso entre los principales antagonistas. La delegación argentina señaló que el problema con las sesiones oficiosas es que, por su propia naturaleza, tienden a excluir a muchos Estados miembros. En este caso, sin embargo, el debate sobre la resolución se aplazó hasta que se resolvieran las dificultades en reuniones informales u oficiosas.

Tras estos debates, a menudo muy acalorados, la resolución que finalmente llegó a la plenaria difería notablemente del borrador original, aunque consiguió reunir el patrocinio de siete Estados durante el proceso. Esto ocultó el hecho de que Uruguay estuvo a punto de retirar su patrocinio a la resolución en su versión final. El cambio más evidente fue la eliminación de toda referencia explícita a la CND en el título. A pesar de ello, el texto mantuvo el objetivo esencial de que “alienta a los Estados Miembros a que garanticen que la sociedad civil participe, según proceda, mediante consultas, en la formulación y aplicación de programas y políticas de fiscalización de drogas...”. También exhorta a los Estados miembros “a que propicien un entorno que promueva la innovación, y a que tengan en cuenta enfoques prometedores adoptados por la sociedad civil...”. Se trata de dos acuerdos potencialmente importantes. Las diferencias entre el texto original y el final son quizá más significativas en el último párrafo dispositivo, que instaba a la ONUDD a “revisar los mecanismos de consulta en otros organismos de la ONU...”. La participación significativa de las ONG en el proceso político de otros órganos de la ONU, como ONUSIDA,

está mucho más desarrollado que en la CND, y la resolución habría permitido que este otro modelo se propusiera como ejemplo. Tal como se acordó finalmente, el último párrafo aún permite a los Estados miembros transmitir a la ONUDD sus experiencias en el trabajo con la sociedad civil, y esta información, incluidas sugerencias, se pondrá a disposición de otros Estados miembros “que la soliciten”.

Otra resolución destacable fue la 54/13: “El objetivo de reducir a cero las nuevas infecciones por el VIH entre los consumidores de drogas por inyección y otras poblaciones en situación de riesgo”. El texto llega en un momento en que, fuera del África subsahariana, un tercio de los nuevos contagios del VIH se producen entre consumidores de drogas por vía intravenosa, mientras que muchos gobiernos se siguen mostrando reacios a adoptar un enfoque de reducción de daños con respecto al consumo de estupefacientes.

Las principales discusiones en torno a la resolución giraron en torno a la petición de Rusia de incluir un párrafo en el preámbulo sobre reducción de la demanda, tomado del cuarto párrafo dispositivo de la Resolución 64/182 de la Asamblea General.¹² Respaldada por China y Colombia, el principal argumento de Rusia era que “las cuestiones de reducción de la demanda son fundamentales desde el punto de vista de la eficacia de las medidas que persiguen acabar con el VIH/SIDA”, y justificó su propuesta con la necesidad de “garantizar un texto equilibrado”. Esta petición, sin embargo, fue bloqueada por el Reino Unido, Argentina y Noruega. El Reino Unido se mostró especialmente contrario a que se añadiera el párrafo propuesto por Rusia e hizo lo posible para proteger la integridad de la resolución. Los debates sobre la resolución pusieron una vez más de manifiesto las tensiones inherentes entre los imperativos de salud pública y los enfoques de ‘tolerancia cero’, de cariz más ideológico. Tras una intensa y larga discusión entre el Reino Unido y Rusia, Argentina ofreció una solución de compromiso que pasaba por incluir una referencia a la Resolución 64/182

en lugar del contenido en sí. La sugerencia de incluir “entre otros, los párrafos 4 y 5” de la Resolución puso fin a las discusiones.

En la resolución se realizaron algunas otras modificaciones, especialmente en el párrafo dispositivo 3, en que la petición de que la ONUDD “intensifique sus esfuerzos concretos por aumentar las intervenciones basadas en pruebas fácticas, que, como se ha demostrado inequívocamente, reducen la transmisión del VIH entre los consumidores de drogas por inyección, según figura en la Guía técnica de la Organización Mundial de la Salud, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, destinada a los países para el establecimiento de objetivos de acceso universal a los programas de prevención del VIH y a servicios de tratamiento y atención para los consumidores de drogas inyectables” (la cursiva es nuestra), fue cambiada por “prosiga”. También se añadió al párrafo la referencia “de conformidad con las convenciones internacionales en materia de fiscalización de estupefacientes y la legislación nacional”. Esto es problemático porque los países cuyas leyes prohíben la terapia de sustitución o los programas de intercambio de jeringuillas podrán seguir aplicando sus enfoques punitivos contra los consumidores de drogas. Resultó asimismo decepcionante comprobar cómo, una vez más, se puso sumo cuidado en evitar el uso del término ‘reducción de daños’ y los autores de la resolución optaron por aludir a “intervenciones basadas en pruebas fácticas”.

No todas las resoluciones fueron objeto de controversia. Éste fue el caso, por ejemplo, de la Resolución 54/5: “Promoción de estrategias orientadas hacia la rehabilitación y la reintegración en respuesta a los trastornos relacionados con el uso indebido de drogas y sus consecuencias y dirigidas a promover la salud y el bienestar social a nivel individual, familiar y comunitario”.¹³ Consagrando la necesidad y el valor del tratamiento de drogas en el sistema de fiscalización de estupefacientes de la ONU, la

54/5 fue aprobada por la plenaria sin grandes conflictos. El texto, propuesto por Hungría en nombre de la UE, alienta a los Estados miembros a garantizar “el acceso a un tratamiento basado en pruebas y humano, así como a la atención y servicios de apoyo conexos” y los insta “a que determinen si existe discriminación contra los drogodependientes y a que procedan a combatirla con firmeza”. La resolución subraya que un tratamiento eficaz debe estar ajustado a las necesidades específicas de cada persona e incluir medidas para lograr la reintegración social; éstas últimas abarcarían incluso “programas de discriminación positiva que faciliten el empleo de drogodependientes”. El texto también señala que el tratamiento se debe basar en pruebas científicas y contemplar “como elemento clave de los esfuerzos nacionales encaminados a reducir el uso indebido de drogas ilícitas”. Finalmente, cabe destacar que el texto reconoce que se deberían proporcionar “servicios de tratamiento diversos”, tanto “con asistencia médica” (lo cual incluiría terapia de sustitución de opioides) como “psicosociales”. Finalmente, se solicita al director ejecutivo de la ONUDD a que, en el próximo período de sesiones de la CND, informe acerca de las medidas adoptadas y de los progresos alcanzados en la aplicación de la resolución.

Se recordará que uno de los objetivos clave de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes es limitar el uso de sustancias fiscalizadas a fines médicos y científicos. Sin embargo, a pesar de que la CND haya adoptado a lo largo de los años varias resoluciones al respecto, como la Resolución 51/9 en 2008¹⁴ y la Resolución 53/4,¹⁵ y de los diversos informes publicados por la JIFE, la ONUDD y la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre el tema, muchos gobiernos tienden a ignorar esa prerrogativa y se centran esencialmente en la supresión del uso de drogas ilícitas. En consecuencia, millones de pacientes de cáncer y VIH padecen dolores de moderados a agudos debido a la falta de fármacos fiscalizados (todas las cuestiones que tocó la presentación del Sr. Gerra ante la plenaria). Hay también abundantes pruebas de que la terapia de

sustitución de opioides es un eficaz instrumento para la prevención del VIH, ya que reduce el uso de agujas contaminadas.¹⁶ La Resolución 54/6 de este año, “Promoción de una disponibilidad adecuada para fines médicos y científicos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas sometidos a fiscalización internacional, evitando al mismo tiempo su desviación y abuso”, reitera la mayor parte de los contenidos de la 53/4. Por lo tanto, no estuvo sujeta a mucha controversia y fue adoptada rápidamente por el Comité Plenario. El último párrafo dispositivo del texto insta al director ejecutivo de la ONUDD a que, pasado un año, informe sobre la aplicación de la resolución.

Contando las resoluciones analizadas en estas páginas, que son las más significativas para la comunidad de ONG, el quisquilloso y a menudo lento Comité Plenario examinó un total de 15 resoluciones antes de someterlas a la plenaria. La UE patrocinó una resolución sobre la mejora de datos, dando continuidad a un tema importante planteado el año anterior. También surgieron referencias a debates anteriores en una resolución patrocinada por Colombia y Perú, que buscaba revitalizar el principio de responsabilidad compartida. También en este período de sesiones se escucharon voces de descontento sobre la permisividad de las políticas de drogas en ciertos países occidentales, un tema ya habitual en anteriores CND. Los Estados Unidos también presentaron una resolución para fomentar la cooperación internacional para prevenir la “conducción drogada”, cuyo título fue modificado para que en él constara, en su lugar, el término “conducción bajo los efectos de las drogas”, mucho más cauto.

La Organización Mundial de la Salud en la CND sigue marginada

Como ya hemos apuntado en informes anteriores, en los encuentros de la CND la OMS se suele ver marginada.¹⁷ Esto sucede especialmente con respecto a la JIFE, aunque la OMS es también un organismo reconocido en

virtud de las convenciones sobre estupefacientes de la ONU. Puede que esta situación se hiciera menos evidente este año debido a la importancia en la plenaria de la cuestión de la disponibilidad de fármacos fiscalizados, un tema en el que trabaja a fondo la OMS. Varias declaraciones posteriores de la OMS trataron este tema y también se refirieron a un manual de directrices en materia de políticas publicado recientemente por la OMS (disponible sólo en inglés, cuyo título se traduciría como Equilibrio en las políticas nacionales sobre sustancias fiscalizadas: guía para la disponibilidad y accesibilidad de fármacos fiscalizados).¹⁸ Este informe fue desarrollado en el marco de las actividades del Programa de Acceso a los Medicamentos Fiscalizados de la OMS. Aunque la OMS trabaja estrechamente con la JIFE sobre éste y otros aspectos de sus actividades, fue interesante tomar nota de que los delegados de Ginebra opinaron que era necesario mencionar la ketamina en la respuesta de la OMS al Informe anual de la JIFE. En este sentido, se señaló que “como ya hemos afirmado antes, no está nada claro que el daño relacionado con el uso indebido de ketamina exija clasificación y, por lo tanto, se necesita con urgencia la evaluación científica de la OMS antes de que se adopten tales medidas”. Este fragmento sonó como una respuesta a las constantes peticiones de la JIFE a la CND para que ésta incluya la ketamina a la lista de sustancias fiscalizadas, un paso que excedería las competencias de la Junta y que invadiría las de la OMS.¹⁹

En efecto, el hecho de que a la OMS se la sigue marginando inmerecidamente se hizo evidente en repetidas ocasiones durante la CND de este año. En primer lugar, la Resolución 54/6 presentó un proyecto conjunto de la JIFE y la OMS sobre el desarrollo de directrices para ayudar a los países a calcular sus necesidades respectivas para fines médicos y científicos de estupefacientes, como una discreta iniciativa de la Junta. Además, el preámbulo cita una directriz de la OMS, ahora eliminada y sustituida por otra, y, en general, da la impresión de que la ONUDD y la JIFE habían asumido la iniciativa sobre la

cuestión. Se trata quizá de descuidos inocentes, pero no dejan de reflejar un desequilibrio en la percepción que se tiene de la OMS y otros organismos en el seno del aparato de control de drogas. En segundo lugar, en una de las pocas ocasiones en que un Estado hizo mención del trabajo de la OMS en el debate plenario, fue para criticarla por no haber convocado hace tiempo un encuentro del Comité de Expertos de la OMS en Farmacodependencia (ECDD), el órgano responsable de asesorar a la CND sobre la clasificación de sustancias. Tal como explicó la OMS, el motivo por el que el ECDD no se ha reunido desde 2006 es muy sencillo: falta de fondos. En este sentido, el IDPC coincide con la opinión de la OMS: no se puede esperar que el ECDD desempeñe el papel que le otorgan los Estados miembros a no ser que esos mismos Estados estén dispuestos a aportar dinero; una dificultad parecida a la de la ONUDD, aunque sobre la que se habla mucho menos (véase abajo). Como posible solución, se sugirió que “una corriente de financiación podría proceder de la Secretaría de la CND, de los Estados miembros o de otras fuentes externas movilizadas por la CND en Viena o por la OMS en Ginebra, con el fuerte respaldo de la CND”. Esperamos que el problema de financiación se resuelva pronto. Si el ECDD no se reúne, no habrá recomendaciones sobre la clasificación de sustancias y, por lo tanto, la CND no podrá tomar decisiones al respecto.

Participación de las ONG: avanzando, pero aún a la zaga

Según la ONUDD, a la CND de este año asistieron más de 150 delegados de ONG en representación de 60 ONG oficiales. Sin embargo, fueron muchos menos los representantes de ONG a los que se los invitó a participar en la CND como integrantes de las delegaciones de países. El Reino Unido, por ejemplo, que contó con cuatro representantes de ONG en la sesión del año pasado, sólo invitó a uno a la de este año. Esta realidad fue, sin duda, un reflejo de las resoluciones previstas. Como

en años anteriores, el Comité de ONG de Viena que trabajan en materia de estupefacientes (VNGOC) fue la entidad responsable de coordinar la participación de las ONG en la CND. La sala para las ONG fue un espacio muy útil para que los delegados de las ONG se encontraran antes de las sesiones y en las pausas, y para consultar documentación importante sobre el encuentro de la CND. También se montó una mesa para que las ONG pudieran distribuir sus materiales frente a la sala del Comité Plenario. El VNGOC coordinó las declaraciones de las ONG en las mesas redondas y en la plenaria y, como se verá más adelante, organizó varios diálogos informales con el presidente de la JIFE, el director ejecutivo de la ONUDD y la presidencia de la CND. Al margen del proceso coordinado por el VNGOC, el Sr. Fedotov también reservó un tiempo para reunirse con una delegación del IDPC. Finalmente, los delegados de ONG organizaron una serie de actos paralelos sobre cuestiones relacionadas con políticas de drogas que contaron con una buena asistencia (véase el cuadro 1). Aunque las ONG ganaron mucha visibilidad en la CND –especialmente a través de los diálogos organizados por el VNGOC–, su participación en las discusiones oficiales sigue siendo limitada y, como ya se ha señalado, está muy lejos de la existente en otros ámbitos de debate comparables. La dinámica de las mesas redondas fue especialmente representativa en este sentido.

Había cierta esperanza de que el nuevo sistema de mesas redondas ofrecería a las ONG un mayor espacio para intervenir en los debates oficiales. Por primera vez, se concedió teóricamente a las ONG el mismo derecho que a los Estados miembros para participar en los debates en cualquier momento –siempre que la presidencia les diera el turno de palabra– y no sólo al final de los debates, en caso de que hubiera suficiente tiempo. Aunque el VNGOC facilitó seis peticiones formales de ONG que deseaban intervenir durante las mesas redondas,²⁰ sólo una tuvo la oportunidad de hablar. Como ya se ha mencionado en líneas anteriores, un representante de Human Rights Watch habló

sobre el principio de responsabilidad compartida en la mesa redonda (b). Al igual que en la plenaria, las limitaciones de tiempo dificultaron que todos los ponentes, incluidos los de ONG, pudieran tomar la palabra. Dicho esto, y aunque la situación está cambiando gradualmente, la cultura consolidada en la CND rara vez da voz a las ONG en las sesiones formales. Una de las raras excepciones este año fue una declaración en la plenaria por parte de la Asociación Internacional de Reducción de Daños (IHRA), en nombre de la IHRA y otras ONG, como el IDPC, Human Rights Watch, Open Society Foundations y Transform. La declaración instaba a los gobiernos a dejar de recurrir a la pena de muerte para los delitos de drogas, una posibilidad que aún sigue vigente en 32 jurisdicciones.

El diálogo informal de las ONG con el presidente de la JIFE: un paso en la dirección correcta

La JIFE es bien conocida por su falta de interacción con la sociedad civil. Los representantes de ONG, por lo tanto, acogieron muy positivamente el diálogo informal organizado por el VNGOC entre representantes de ONG y el presidente de la JIFE durante el período de sesiones de la CND este año. Los 45 minutos del encuentro ofrecieron a las ONG una oportunidad para entablar un diálogo constructivo con el presidente de la JIFE, profesor Hamid Ghodse. En general, la reunión fue cordial y reveló una creciente predisposición por parte de la JIFE para interactuar con las ONG. En lo que se refiere a las ONG, aprovecharon el encuentro para discutir algunos temas controvertidos con el profesor Ghodse.

Se planteó, por ejemplo, el nuevo proceso por el que las organizaciones locales de la sociedad civil pueden dialogar con la JIFE durante las visitas de la Junta a países concretos. Uno de los delegados de ONG pidió a la JIFE que intensificara sus esfuerzos para llegar a las organizaciones de la sociedad civil en países donde la labor de las ONG puede verse obstaculizada por problemas de seguridad o

por la corrupción. Sólo entonces puede darse un verdadero intercambio de información y un diálogo significativo con la sociedad civil. El presidente de la JIFE no pareció ser contrario a la idea, pero se mostró bastante vago en su respuesta sobre cómo garantizaría la participación de estas ONG en las visitas de la JIFE a determinados países.

Otra cuestión polémica que se discutió durante el diálogo informal fue la de las salas de consumo de estupefacientes, que la JIFE lleva tiempo criticando en sus informes anuales. La respuesta del presidente de la JIFE, por tanto, fue toda una sorpresa: en el marco de la reducción de daños, y siempre que las drogas fiscalizadas sean recetadas, el concepto de salas o centros de consumo de drogas es algo aceptable.

Finalmente, el presidente de la JIFE evitó cuidadosamente dar una clara respuesta al llamamiento lanzado por la Red Internacional de Personas que Usan Drogas (INPUD) para garantizar la participación significativa de los consumidores de drogas en los debates sobre políticas en materia de estupefacientes. Así, en lugar de responder a las inquietudes del representante de la INPUD, el profesor Ghodse mencionó la importancia de los tratamientos integrales contra la dependencia de drogas para los consumidores de éstas.

Por lo tanto, aunque este tipo de diálogo constituye una novedad muy bienvenida, el comportamiento del profesor Ghodse sugiere que aún queda mucho trabajo por hacer para mejorar los lazos entre la JIFE y la comunidad de ONG.

El diálogo informal de las ONG con el director ejecutivo de la ONUDD: ¿una nueva era de cordialidad?

Otro acontecimiento destacable del 54º período de sesiones de la CND fue el diálogo informal celebrado entre las ONG y el Sr. Fedotov. El anterior director ejecutivo del organismo, el Sr. Antonio Maria Costa, siempre mostró cierto nivel de reticencia a reunirse con delegados de

Cuadro 1 – Actos paralelos de ONG

Este año, los grupos de la sociedad civil estuvieron muy visibles en numerosos actos paralelos que llamaron la atención sobre los defectos del sistema internacional de control de drogas, así como las posibilidades de mejorarlo. Estos actos estaban dirigidos a los delegados de los Estados miembros y de ONG, y ofrecieron un foro muy útil para discutir cuestiones de políticas clave.

El IDPC desempeñó un papel clave en la organización o facilitación de una serie de actos en colaboración con sus organizaciones miembros. En el primer evento, co-organizado con la Red Eurasiática de Reducción de Daños (EHRN), se debatieron cuestiones relacionadas con la prevención de sobredosis e hizo un especial hincapié en la eficacia de la naloxona para evitar muertes por sobredosis en todo el mundo. En el segundo evento se presentaron ejemplos de mecanismos de derivación de centros de reclusión a servicios de tratamiento en distintos contextos socio-económicos y culturales, desde Malasia hasta los Emiratos Árabes Unidos, pasando por América Latina. En el tercer evento, co-organizado con el Transnational Institute, se ofreció una relectura de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes²² y, en ese contexto, se discutió la reciente propuesta de Bolivia para levantar la prohibición internacional que pesa sobre la masticación de la hoja de coca y sus implicaciones para la convención. Los puntos clave sobre la cuestión de la coca fueron presentados por Dayana Ríos, de la delegación nacional boliviana. En otro de los actos paralelos, Transform presentó una nueva campaña mundial llamada “Count the Costs”.²³ La campaña persigue destacar las consecuencias negativas del actual régimen de fiscalización de estupefacientes en el marco del 50º aniversario de la Convención Única de 1961.

Del resto de actos paralelos, cabría destacar, por ejemplo, uno sobre la proporcionalidad en la imposición de penas por delitos relacionados con drogas, organizado por la Red Jurídica Canadiense VIH/SIDA; otro sobre el impacto del control de drogas en el desarrollo socio-económico, organizado por Open Society Foundations, el Nossal Institute of Global Health y la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ); y otro sobre la recuperación dirigida por las personas, organizado por San Patriagnano, Wired In y el VNGOC. Otro de los actos paralelos co-organizado por el VNGOC, esta vez con la ONUDD y con el título “Recomendaciones de Más allá de 2008: asociaciones para una política de drogas eficaz”, fue también especialmente interesante, ya que se presentaron ejemplos en que el VNGOC y la ONUDD respaldan la labor de incidencia política de ONG dirigida a funcionarios gubernamentales en países tan diversos como Argentina, Kirguistán y Senegal.

Los actos contaron con una buena asistencia de representantes de ONG y, en menor medida, de delegados gubernamentales, algo seguramente previsible teniendo en cuenta el gran número de eventos celebrados al mismo tiempo (véase el cuadro 2). Sin embargo, ofrecieron un espacio para discutir los puntos débiles del actual sistema y posibles enfoques alternativos con respecto al control de drogas. Fue también una buena oportunidad para que los delegados de ONG se pudieran encontrar con representantes gubernamentales y personal de la ONUDD, y mantener discusiones significativas sobre cuestiones relacionadas con las drogas.

Cabe apuntar que también se celebraron eventos organizados por ONG que apoyan al actual sistema de fiscalización, como uno titulado “El derecho de los niños a estar protegidos de los estupefacientes y las sustancias sicotrópicas”, organizado por la International Federation of NGOs, IOGT International y World Federation Against Drugs.

ONG, y nunca dudó en recurrir a un grupo de guardaespaldas para asistir a las reuniones con la sociedad civil o en insultar directamente a los delegados durante el diálogo. En ese sentido, el encuentro de este año con el Sr. Fedotov supuso cierta mejora, con la sensación de que se toma a las ONG realmente en serio. En efecto, y en lo que representa un simbólico paso adelante, al final de la reunión el Sr. Fedotov invitó a todos los delegados de ONG presentes a hacerse una foto con él.

Desde el principio, el Sr. Fedotov dejó claro que acababa de asumir el cargo y que quizá no podría responder a todas las preguntas. Por ese motivo, acudió acompañado de Sandeep Chawla, director de la División de Análisis de Políticas y Asuntos Públicos de la ONUDD, al que algunos consideran como una figura con opiniones progresistas y a favor de un enfoque basado en los derechos humanos y la salud para las políticas de drogas, al igual que Gilberto Gerra.

Durante el diálogo se plantearon varias cuestiones, una de las cuales estaba relacionada con la declaración inaugural del propio Sr. Fedotov, en que habló sobre 'revitalizar las convenciones de fiscalización de estupefacientes'. Según el Sr. Fedotov y el Sr. Chawla, las convenciones no se

deberían modificar, sino que se deberían aplicar de otra forma, de acuerdo con las actuales circunstancias geopolíticas, con un enfoque más equilibrado para abordar tanto la oferta como la demanda. Cuando se le preguntó sobre la descriminalización, el Sr. Fedotov respondió que estaba dispuesto a examinar la cuestión y elaborar un documento de debate sobre el asunto. En cuanto a la interacción significativa con la sociedad civil, el director ejecutivo declaró que todo gobierno debería reflejar la voluntad de su pueblo y sociedad civil, y que era partidario de una 'cooperación más estrecha' con la sociedad civil.

Durante el encuentro, hubo un momento concreto de tensión: voluntaria o involuntariamente, el Sr. Fedotov no respondió a la pregunta que le había planteado la INPUD sobre el papel que deberían desempeñar los consumidores de drogas en la revisión de las políticas y las prácticas en este campo. Después de que el representante de la INPUD le recordara su omisión, el Sr. Fedotov finalmente respondió señalando que la ONUDD depende de los Estados miembros para adoptar sus decisiones y que, por lo tanto, para llevar sus demandas a la esfera internacional, los consumidores de drogas deberían vehicular su acción a través de sus gobiernos nacionales.



El diálogo informal entre el Director Ejecutivo de la ONUDD, el Sr. Fedotov, y las ONG

El diálogo informal con la presidenta de la CND: ¿el principio de una bonita relación?

El martes 22 de marzo se celebró un diálogo informal entre la presidenta de la CND y delegados de la sociedad civil. La sala era pequeña y estaba abarrotada, señal del grado de interés y de los deseos de participación por parte de los representantes de la sociedad civil en el período de sesiones. Por su parte, la presidenta, Veronika Kuchynová Smigolová, de la República Checa, se mostró amable, receptiva e imparcial en un acto en que la división en el seno de la comunidad de ONG fue evidente.

Efectivamente, a pesar de una intervención hostil con respecto a la financiación de las ONG orientadas a la reforma, la presidenta se negó en general a dejarse arrastrar hacia el debate y, en lugar de ello, escuchó atentamente las ideas para incrementar la participación de la sociedad civil de todos los sectores y no dejó de tomar apuntes. Los delegados llamaron la atención sobre el hecho de que los organismos creados por los tratados del sistema de fiscalización de estupefacientes de la ONU están muy por detrás de muchos otros órganos de la ONU en lo que se refiere a su nivel de integración de la participación de la sociedad civil. ONUSIDA, por ejemplo, cuenta con representantes de ONG en su órgano rector, la Junta Coordinadora del Programa (JCP).²¹ La Sra. Kuchynová Smigolová asintió con la cabeza en muchas ocasiones e hizo algunos sonidos de afirmación, sin hacer necesariamente promesas firmes. Sin embargo, como reunión informal, todos los participantes la entendieron como el principio de un proceso a largo plazo de interacción significativa, en que la presidenta pareció mostrarse como alguien que actúa de buena fe.

La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes: exhaustiva y sin grandes controversias

Como suele ocurrir todos los años, el presidente de la JIFE aprovechó la declaración ante la plenaria de la CND para repasar los

temas principales del Informe anual de la Junta. Recordando que este año se cumple el 50º aniversario de la Convención Única sobre Estupefacientes, el profesor Hamid Ghodse comenzó reflexionando sobre los “logros alcanzados en la aplicación de la convención”. Además de señalar que el tratado cuenta con la adhesión de casi todos los Estados miembros de la ONU, el profesor Ghodse destacó que éste ha conseguido “eliminar en su práctica totalidad” la desviación de estupefacientes a escala internacional, aunque apuntó también que “se debe trabajar mucho para impedir la desviación en el ámbito nacional”. Tal como ya ha indicado el IDPC en varias publicaciones, la preocupación de la Junta con el tema de la desviación ha prevalecido en los últimos años sobre todo comentario con respecto al uso de ciertas sustancias fiscalizadas para fines médicos.²⁴ Éste ha sido especialmente el caso de los estupefacientes que se utilizan en la terapia de sustitución de opioides. Por lo tanto, acogemos con satisfacción el hecho de que la JIFE elaborara para el Informe anual de este año un suplemento especial sobre la disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización internacional para necesidades médicas; se trata de un tema que tuvo su relevancia en las declaraciones del presidente ante la CND y despertó respuestas favorables de varios gobiernos en la plenaria, y sobre el que volveremos más adelante.

Consciente de la naturaleza temática del primer capítulo del Informe anual de la Junta, el profesor Ghodse también prestó atención al “tema de preocupación” de este año: la corrupción. Al hacerlo, señaló: “La Junta reconoce los esfuerzos heroicos de los funcionarios que trabajan para proteger a la sociedad del tráfico de drogas y que ponen sus vidas en peligro a diario. Lamentablemente, sus esfuerzos y sacrificios se ven a menudo comprometidos por la corrupción y la intimidación. En efecto, la corrupción y la intimidación son los instrumentos que utiliza de forma más eficaz la delincuencia organizada para contrarrestar las medidas de fiscalización de estupefacientes y garantizar

Cuadro 2 – Actos paralelos de países y de la ONU

Durante el período de sesiones de la CND, se celebraron varios actos paralelos, entre los que cabría destacar:

- **Estrategias en materia de metanfetaminas – La experiencia de Nueva Zelanda.** Organizado por la Misión Permanente de Nueva Zelanda.
- **La situación de las drogas en Pakistán y la creciente colaboración entre la ONUDD y el gobierno pakistaní.** Organizado por la Misión Permanente de Pakistán y la ONUDD/Sección de Programación Integrada.
- **Enfoques innovadores en el sistema judicial penal para reducir el consumo de drogas y la delincuencia.** Organizado por la Misión Permanente de los Estados Unidos de América.
- **Estudio de la ONUDD sobre corrientes financieras ilícitas.** Organizado por la ONUDD/Sección de Estudios y Análisis de Amenazas.
- **Presentación del programa de cooperación sobre políticas de drogas entre América Latina y la Unión Europea.** Organizado por la Misión Permanente de España.
- **Fomento de la cooperación para la recopilación mundial de datos – Perspectivas de futuro.** Organizado por la ONUDD/Unidad de Estadísticas y Estudios y la Unión Europea.
- **Los crecientes desafíos de las drogas de diseño.** Organizado por la ONUDD/Sección Científica y de Laboratorio.
- **Acceso universal para el tratamiento y la atención de la dependencia de estupefacientes: las dimensiones ocultas de un trastorno complejo.** Organizado por la ONUDD y la OMS en colaboración con el Comité de ONG de Viena que trabajan en materia de estupefacientes (VNGOC).
- **Desarrollo alternativo: la experiencia peruana.** Organizado por la Misión Permanente de Perú.
- **Resultados de un estudio comparativo sobre el uso de drogas en los centros de urgencias.** Organizado por la ONUDD/Sección de Programación Integrada.
- **Infancia sana y segura mediante programas de formación de capacidades familiares.** Organizado por la ONUDD/Unidad de Prevención, Tratamiento y Rehabilitación.
- **La propuesta de Bolivia para modificar la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes.** Organizado por la Misión Permanente del Estado Plurinacional de Bolivia.

un continuo flujo de drogas". Hay mucho que decir sobre la creciente preocupación por todos los aspectos de la corrupción relacionada con las drogas. La elección del tema, sin embargo, tanto en la declaración del presidente como en el Informe 2010, suscita preguntas relacionadas con lo que se podría denominar la "desviación del mandato" de la Junta.²⁵ Como apuntaba la respuesta del Transnational Institute al Informe anual de la JIFE: "Aunque la Junta traspassa a menudo sus limitaciones con respecto a la Convención de 1988, ahora parece estar también ampliando su alcance a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, algo para lo que no tiene absolutamente ningún mandato".²⁶

Desde un punto de vista más positivo en lo que se refiere al mandato de la Junta, el profesor Ghodse utilizó su presentación para afirmar públicamente que la JIFE está "comprometida con un diálogo constructivo con organizaciones no gubernamentales". El IDPC ha apuntado en numerosas ocasiones a la histórica reticencia de la Junta a interactuar con la sociedad civil como un importante ejemplo de su 'renuencia selectiva': ámbitos en que la JIFE a veces no se implica aunque su mandato indicaría lo contrario.²⁷ Este mensaje, sumado a la idea de que la Junta, con la ayuda del VNGOC, está "intentando incluir reuniones con ONG relevantes durante cada una de sus misiones a los países", es muy bienvenido. El IDPC, no obstante, espera que la futura interacción entre la JIFE y las ONG sea más productiva que la demostrada en el diálogo informal entre el presidente de la Junta y el VNGOC que tuvo lugar el lunes de la CND de este año.

En relación con otros apartados significativos del Informe anual, el presidente destacó varios temas especiales, algunos de los cuales ya habían surgido en resoluciones anteriores de la CND. Entre ellos, estarían el trabajo sobre los cuestionarios relacionados con la reglamentación de las semillas de cannabis (Resolución

52/5), la recopilación de datos sobre agonistas de los receptores de cannabinoides sintéticos (Resolución 53/11), recomendaciones sobre el intercambio de información entre los Estados y la OMS sobre nitritos de alquilo ("poppers") y peticiones para que los Estados proporcionen a la JIFE información sobre "drogas para la violación en citas" (Resolución 53/7). El profesor Ghodse también subrayó que la Junta estaba "profundamente preocupada por la creciente variedad y disponibilidad de 'drogas de diseño', sustancias de uso indebido que se han diseñado para evitar las medidas de fiscalización mediante una ligera modificación de la estructura molecular de sustancias fiscalizadas, proporcionando una nueva sustancia con efectos parecidos". Con miras a evitar que se retrase la imposición de controles nacionales sobre drogas concretas, el presidente de la Junta invitó a los gobiernos a estudiar la posible clasificación genérica "en caso de que la legislación nacional así lo permita".

Pasando a los puntos débiles de los sistemas de fiscalización de estupefacientes nacionales e internacional identificados en el Informe anual, el profesor Ghodse, entre otros ámbitos, decidió mencionar los incrementos en el tráfico de cocaína en África, "aumentando el uso indebido de prácticamente todos los tipos de drogas" en ese continente, las inquietudes por la violencia y la corrupción relacionadas con las drogas en América Central y el Caribe, y el hecho de que Asia meridional sea una fuente de efedrina y pseudoefedrina para la fabricación ilícita de metanfetamina. En cuanto a los avances positivos, el presidente de la Junta se complació en apuntar a un descenso del cultivo del arbusto de coca en Sudamérica y una caída de la producción de adormidera en Afganistán. Éste último fenómeno se explica fundamentalmente por la acción de un hongo, puntualizó. "Sin embargo", añadió el profesor Ghodse, "no hay lugar para la autocomplacencia teniendo en cuenta que las reservas de opio en la región equivalen a 2,5 años de la demanda mundial ilícita de opiáceos". De nuevo, se trata de un apunte comprensible, pero resulta inevitable preguntarse por la fuente de cifras tan exactas.

Al analizar la labor de la Junta con respecto a la fiscalización de precursores prevista por el artículo 12 de la Convención de 1988, el presidente indicó que el régimen de control de precursores se ha fortalecido durante las últimas dos décadas y destacó una serie de iniciativas de indudable valor: el Proyecto Prisma, el Proyecto Cohesión y el sistema de notificaciones previas a la exportación (PEN-Online). Tal como mencionó con referencia al Asia meridional, el profesor Ghodse señaló que, con el incremento del control sobre los precursores químicos tradicionales, cada vez se estaban utilizando más sustancias no clasificadas para producir metanfetaminas y, por tanto, exhortó a los gobiernos a “consultar la última versión de la lista de control internacional especial limitada de sustancias no clasificadas”.

Como se ha señalado anteriormente, el Informe anual de la JIFE correspondiente a 2010 incluía un suplemento. Titulado Disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización internacional: Garantizar suficiente acceso a esas sustancias para fines médicos y científicos, presentaba una serie de conclusiones clave que el profesor Ghodse transmitió debidamente a la sesión plenaria bajo el punto 4c del orden del día. Una de las principales conclusiones es que el 90 por ciento del consumo mundial de analgésicos opioides se produce en un pequeño grupo de países desarrollados: Australia, Nueva Zelanda, los Estados Unidos de América y varios países europeos. “Por otro lado”, subrayó el presidente, “el 80 por ciento de la población mundial tiene un acceso limitado o nulo a los analgésicos opioides para el tratamiento del dolor”. Recordando que la Junta supervisa la oferta mundial y la demanda de materias primas de opiáceos, el profesor Ghodse se mostró “satisfecho de asegurar a la comunidad internacional que la oferta mundial de materias primas de opiáceos es más que adecuada para garantizar que se produzcan opiáceos en cantidades necesarias para fines médicos”. “Asimismo”, prosiguió, “hay suficiente capacidad global para la fabricación de opioides sintéticos”. Aunque así sean las cosas, uno

de los temas claros que surgió de declaración del presidente fue que el beneficio de esta situación en el mundo es desigual. Los índices de crecimiento se explican fundamentalmente porque la fabricación se incrementó en Estados que ya cuentan con un alto grado de consumo, mientras que, en los países con bajo consumo, los niveles se mantuvieron constantes o incluso disminuyeron. Señalando que el acceso a fármacos que contienen sustancias fiscalizadas internacionalmente es limitado o casi inexistente en muchos países, el profesor Ghodse indicó que no sólo existen diferencias en los niveles de consumo entre regiones, sino también entre países parecidos de una misma región. En referencia a esta cuestión, el presidente de la JIFE instó a los Estados a revisar los datos incluidos en el Informe para asegurarse de que los pacientes no estuvieran sufriendo debido a la falta de un tratamiento adecuado contra el dolor. Teniendo en cuenta la anterior propensión de la Junta a priorizar el control estricto de los estupefacientes por encima de su disponibilidad para analgésicos, el presidente realizó también algunas afirmaciones positivas y bienvenidas sobre las “barreras” a la disponibilidad de estupefacientes. Apuntando a las principales barreras como “preocupaciones ante la adicción” y “resistencia a prescribir”, señaló que éstas se deben “superar mediante la prestación de formación para médicos y personal sanitario”. “Las autoridades competentes también deberán verificar si las leyes demasiado restrictivas y las cargas administrativas desempeñan un papel significativo en los bajos niveles de consumo de su país”, continuó. Aunque es difícil ignorar la tendencia de la Junta a tratar las inquietudes sobre la disponibilidad médica de analgésicos como algo “de consideración secundaria”,²⁸ fue también positivo oír las noticias de que la Junta está colaborando con la OMS en el desarrollo de directrices para calcular las necesidades de sustancias sometidas a fiscalización internacional. Como observó el presidente, éstas sin duda “ayudarán a los gobiernos con bajos niveles de consumo de sustancias fiscalizadas a tomar conciencia de sus

necesidades y, en última instancia, presentar a la Junta estimaciones y valores que reflejen dichas necesidades de manera más precisa”.

Como es ya casi tradición en todos los períodos de sesiones de la CND, el Informe de la Junta –y este año también especialmente el suplemento– fueron bienvenidos por todos los Estados miembros que pronunciaron declaraciones ante la plenaria. De hecho, este año hubo sólo algunas voces de desacuerdo con respecto a las actividades de la JIFE; todas ellas procedentes de países latinoamericanos, a pesar de que la declaración de Colombia en nombre del GRULAC fue positiva. En una de las ocasiones en que tomó la palabra, un delegado uruguayo reprochó a la Junta por utilizar el emotivo término “crack” en lugar de “base de clorhidrato” al referirse a la producción y consumo problemático en la región. Bolivia hizo también una breve alusión a la cuestión de la hoja de coca y a la hostilidad de la JIFE ante la práctica de masticarla. Esto refleja quizá la incertidumbre de La Paz sobre cómo seguir avanzando con la propuesta de enmienda. Pero fue Venezuela el país que lanzó un desafío más potente, en relación con lo que se consideraban las imprecisiones del Informe correspondiente a 2010. En primer lugar, la delegación señaló que la información sobre el establecimiento de una nueva base naval en Honduras, apoyada por los Estados Unidos, para la interceptación de pequeños aviones que transportan cocaína desde países entre los que estaría Venezuela estaba “sesgada”. El enfado de Venezuela se manifestó también con respecto a un párrafo que, según se entendía, implicaba que gran parte de la cocaína incautada en Europa occidental se originaba en Venezuela. Claramente descontento con la falta de referencias precisas y transparentes sobre las fuentes de la Junta en este tema, el delegado señaló que estos apartados del Informe ponen en tela de juicio la exactitud, la transparencia y la objetividad de la JIFE. También se sugirió que al utilizar fuentes complementarias a los datos proporcionados por los mismos gobiernos, en este caso de la Organización Mundial de Aduanas, la Junta

demostraba un sesgo aún mayor. En una refutación posterior a este punto, el profesor Ghodse observó que era “lamentable si el trabajo de la Junta se veía como sesgado” e intento aclarar la cuestión. Al hacerlo, el profesor Ghodse señaló que el Informe sostenía que las remesas de cocaína procedían de Venezuela y que esto era algo distinto a que ese fuera el lugar de producción. Curiosamente, aunque, en este caso, el presidente de la Junta fue más preciso en su explicación, es cierto que la Junta sigue sufriendo de una falta de transparencia y, en ocasiones, de referencias poco claras sobre sus fuentes de información, problemas ya planteados en anteriores publicaciones del IDPC.²⁹ El IDPC, sin embargo, cuestionaría la idea presentada por Venezuela de que las fuentes complementarias de información representan una aportación negativa a la calidad del Informe anual de la JIFE; más bien al contrario: siempre que sea creíble y esté debidamente citado, ese material sólo puede enriquecer el documento.

Las finanzas de la ONUDD: un peligroso problema estructural

Aunque la ONUDD cuenta con un nuevo director ejecutivo, uno de los puntos que surgieron constantemente en el 54º período de sesiones de la CND fue el mensaje de preocupación del principal responsable de la ONUDD en lo que se refiere a la financiación del organismo. Al igual que solía hacer el Sr. Costa durante su mandato, el Sr. Fedotov aprovechó la declaración inaugural de la sesión para subrayar la idea de que la ONUDD se enfrenta a una aguda carencia de fondos o, por decirlo en sus palabras, a “un grave problema estructural”. “Cuanto más crece la demanda de nuestros servicios”, señaló el director ejecutivo, “más precarias son nuestras actividades fundamentales”. “Estamos batallando para hacer más con menos”, prosiguió, “y garantizando al mismo tiempo que nuestra labor alcance resultados positivos, y sea eficaz y efectiva en relación con el costo”. Con respecto a este último punto, el

Sr. Fedotov anunció que estaba otorgando a la evaluación independiente un papel clave para asegurar la calidad y la rendición de cuentas de los proyectos de la ONUDD. “Pero en el largo plazo”, concluyó no sin razón, “nuestra estructura de financiación no es viable. Sin una solución adecuada y oportuna a los retos de gobernanza y financieros que se nos plantean, la ONUDD ya no podrá desempeñar su mandato con eficacia”.

Basta con una rápida mirada a las dificultades financieras de la ONUDD para confirmar ese temor. Como sucede desde hace muchos años, la ONUDD sigue dependiendo considerablemente –en torno a un 90 por ciento– de la financiación voluntaria; una cifra que en 2010 se esperaba que se situara en torno a los 215 millones de dólares y que revela, como en 2009, un descenso de alrededor del 17 por ciento en comparación con 2008.³⁰ Además, a la ONUDD se destina menos del 1 por ciento del presupuesto ordinario de la ONU. Esto representaría 42,6 millones de dólares para el bienio 2010-2011; menos del 10 por ciento de los ingresos totales del organismo. Además, la mayoría de fondos están afectados a fines y programas especiales; cifras que parece que aumentarán de forma marginal durante el bienio 2010-2011. En efecto, los fondos para fines generales, es decir, no afectados, constituyen menos del 6 por ciento del presupuesto de la ONUDD para el bienio 2010-2011. Estos fondos limitados –y tendientes a la baja en el largo plazo– se utilizan para sufragar las actividades básicas de la agencia, como el análisis de políticas y la investigación, la planificación estratégica, la evaluación independiente, las labores de incidencia, la gestión de las relaciones con los donantes, las oficinas extrasede y la supervisión financiera. En 2010-11, el 95 por ciento de los fondos para fines generales provinieron de un pequeño grupo de donantes importantes. Por todo ello, es justo afirmar que este modelo financiero no sólo carece de previsibilidad y flexibilidad, sino que también puede alterar las prioridades de los programas.³¹ Por consiguiente, al igual que en el año anterior, en 2010 la ONUDD

adoptó importantes medidas de ahorro en relación con su presupuesto general, entre las cuales la congelación temporal de puestos y el traslado de otros a fondos de costos de apoyo a programas. Aunque presentado otra vez como un presupuesto consolidado austero desde el punto de vista fiscal (incluidos el Fondo del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas y el Fondo de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Justicia Penal), el presupuesto revisado para el programa de fiscalización de estupefacientes 2010-11 muestra un aumento de los ingresos para fines generales, resultado de una contribución puntual de 7 millones de dólares de la Federación de Rusia más que de un cambio en la tendencia a la baja.³² Cabe destacar que, además de utilizarse para apoyar otras actividades fundamentales, estos fondos complementarios se emplearán para fortalecer la Dependencia de Evaluación Independiente.

A la luz de los problemas de financiación de la ONUDD, la CND examinó la labor del “grupo de trabajo intergubernamental permanente de composición abierta sobre el mejoramiento de la gobernanza y la situación financiera de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito”, un grupo establecido a raíz de una decisión del ECOSOC y de resoluciones de la CND y la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en 2009.³³ Algunas de las personas que tomaron la palabra en la plenaria manifestaron que se trataba de un foro útil para la discusión y la consulta entre los Estados miembros y con la Secretaría. Otras delegaciones abogaron por un mayor porcentaje de fondos asignados a fines generales para respaldar las funciones básicas y normativas de la ONUDD. Éstas y otras propuestas para alejarse de un enfoque basado en proyectos y avanzar hacia un enfoque basado en programas integrados fueron aportaciones positivas al debate. Sin embargo, el hecho es que, hasta que los Estados miembros no decidan incrementar sus aportaciones financieras al fondo para fines generales, la ONUDD seguirá hallando

dificultades para proporcionar los servicios que exigen esos mismos Estados miembros. Entre ellos, estarían la recopilación de buenos datos y análisis sólidos sobre éstos en publicaciones clave como el Informe Mundial sobre las Drogas. Como se recordará, se trata de dos problemas mencionados explícitamente por el Sr. Fedotov en el debate sobre una nueva estrategia de la ONUDD.

Conclusiones

En general, el período de sesiones de la CND de este año se puede entender como una miscelánea que, en muchos sentidos, fue reflejo de las nuevas dinámicas de la plenaria; algunas cosas cambiaron, pero la mayoría siguieron igual. Las tan esperadas intervenciones del Sr. Fedotov confirmaron las habilidades y la elegancia diplomáticas del nuevo director ejecutivo, pero, como era de esperar, no revelaron ningún impulso a favor de la reforma en relación con el tema recurrente de la sesión: el 50º aniversario de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. A pesar de ello, se debe acoger con satisfacción la clara intención del Sr. Fedotov de mantener la búsqueda de un enfoque más basado en la salud y los derechos humanos en el marco de la fiscalización de drogas. El carácter de la interacción con la comunidad de ONG por parte del director ejecutivo fue también un indicio positivo y muestra del éxito del VNGOC para crear vínculos entre las ONG y el apartado de control de drogas de la ONU y la CND. Dicho esto, hay

que apuntar que, dentro del funcionamiento formal de la CND, las ONG siguieron siendo un actor marginal, lo cual evidencia que la CND no está en sintonía con otros órganos de la ONU. Las principales tensiones entre los Estados miembros sobre esta cuestión se pusieron claramente de manifiesto en las negociaciones sobre la Resolución 54/11. En la misma línea, y como se constató durante las discusiones sobre la Resolución 54/13, la reducción de daños sigue siendo una cuestión controvertida con respecto a la CND. Tras emerger como reflejo evidente de las grietas del Consenso de Viena en el segmento de alto nivel de 2009, las discrepancias en el 54º período de sesiones se plasmaron tanto en el Comité Plenario como en las discusiones sobre el borrador de informe del encuentro. El informe del año pasado hizo constar las diferencias de opinión sobre este tema; este año, sin embargo, el borrador no incluyó referencia alguna al término, a pesar de que muchos países se habían referido a este enfoque en sus declaraciones e intervenciones. Esto llevó a una protesta en la sesión de clausura por parte de Noruega en nombre de seis países europeos.³⁴ En efecto, aunque hay algunos ámbitos de acuerdo entre los miembros de la CND –el acceso a medicamentos esenciales por ejemplo–, sigue existiendo una clara brecha entre aquellos que se decantan por un enfoque orientado a la salud y basado en los derechos humanos y aquellos que optan por la tolerancia cero y la aplicación de la ley. Será muy interesante observar cómo la JIFE y el Sr. Fedotov (una vez esté más familiarizado con las dinámicas de la CND) abordarán este reto cada vez más apremiante el próximo año.

El Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC) es una red mundial integrada por 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 drogas, y ofrece servicios especializados de asesoría a encargados de políticas y funcionarios de todo el mundo.

Notas

- 1 Jelsma, M. (2011), *El retiro de la prohibición de la masti- cación de la coca: Propuesta de Bolivia para modificar la Convención Única de 1961*, (Amsterdam: Transnational Institute, Serie reforma legislativa en materia de drogas, no. 11). <http://idpc.net/es/publications/lifting-the-ban-on-coca>
- 2 Fedotov, Y. (27 de marzo de 2011), *A new strategy and new partnerships for drug control* (Comisión de Estupe- facientes, 54a sesión) <http://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/speeches/2011/March/2011-03-21-cnd-opening-session.html>. El resto de citas del Sr. Fedotov, salvo que se indique lo contrario, proceden de este discurso, cuya versión oficial sólo existe en inglés, por lo que la traducción en español es del IDPC.
- 3 Blickman, T. (marzo de 2011), 'Algunas reflex- iones sobre el discurso inaugural del director ejecu- tivo de la ONUDD'. [http://www.tni.org/es/article/ lleg%C3%B3-la-hora-de-un-marco-realista-para-la- fiscalizaci%C3%B3n-de-drogas](http://www.tni.org/es/article/lleg%C3%B3-la-hora-de-un-marco-realista-para-la-fiscalizaci%C3%B3n-de-drogas)
- 4 UNODC (2009), *Declaración Política y Plan de Acción sobre cooperación internacional en favor de una estrate- gia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas* (Nueva York: Naciones Unidas). [http://www.unodc.org/documents/commissions/ CND-Uploads/CND-52-RelatedFiles/V0984966- Spanish.pdf](http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-Uploads/CND-52-RelatedFiles/V0984966-Spanish.pdf)
- 5 IDPC (2009), *The High Level Segment of the 2009 Commission on Narcotic Drugs- The Political Declara- tion: A Missed Opportunity*. [http://www.idpc.net/sites/ default/files/library/IDPC_Advocacy_note_PD_ Mar09_EN.pdf](http://www.idpc.net/sites/default/files/library/IDPC_Advocacy_note_PD_Mar09_EN.pdf)
- 6 UNODC (2005), 'Estimación del valor de los mercados de drogas ilícitas – Capítulo 2', *Informe Mundial sobre las Drogas 2005*. [http://www.unodc.org/pdf/research/ wdr_Volume1_sp.pdf](http://www.unodc.org/pdf/research/wdr_Volume1_sp.pdf)
- 7 Hallam, C. (2011), *IDPC Briefing Paper - The heroin shortage in the UK and Europe*. [http://www.idpc.net/ sites/default/files/library/IDPC-briefing-paper-heroin- draught.pdf](http://www.idpc.net/sites/default/files/library/IDPC-briefing-paper-heroin- draught.pdf)
- 8 McAllister, W. B. (2000), *Drug Diplomacy in the Twenti- eth Century: An international history* (London and New York: Routledge)
- 9 UNODC (2011), *Afghanistan Opium Survey 2010*. [http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/ Afghanistan/Afghanistan_Opium_Survey_2010_ web.pdf](http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afghanistan_Opium_Survey_2010_ web.pdf)
- 10 United Nations (2011), *Commission on Narcotics Drugs: Report on the 54th Session*. Advance Unedited version ECOSOC [http://www.unodc.org/unodc/al/ commissions/CND/session/54.html](http://www.unodc.org/unodc/al/commissions/CND/session/54.html) p.36
- 11 La concentración fue organizada por la Unión Húngara por las Libertades Civiles (HCLU, <http://tasz.hu/en>).
- 12 Asamblea General (30 de marzo de 2010), Resolución 64/182: Cooperación internacional contra el problema mundial de las drogas. [http://www.un.org/en/ga/64/ resolutions.shtml](http://www.un.org/en/ga/64/resolutions.shtml)
- 13 Naciones Unidas (2011), *Commission on Narcotics Drugs: Report on the 54th Session*. Advance Unedited version ECOSOC [http://www.unodc.org/unodc/al/ commissions/CND/session/54.html](http://www.unodc.org/unodc/al/commissions/CND/session/54.html) pp.18-19
- 14 ONUDD, Resolución 51/9: "Necesidad de mantener un equilibrio entre la demanda y la oferta de opiáceos utili- zados para atender a las necesidades médicas y cientí- ficas". [http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/ CND/session/51.html](http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/session/51.html)
- 15 ONUDD, Resolución 53/4: "Promoción de una dis- ponibilidad adecuada para fines médicos y científicos de drogas lícitas sometidas a fiscalización internac- ional, evitando al mismo tiempo su desviación y abuso". [http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/ session/53.html](http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/session/53.html)
- 16 Organización Mundial de la Salud (marzo de 2007), *World Health Organization Briefing Note – Access to controlled medications programme*, [http://www.who. int/medicines/areas/quality_safety/access_to_controlled_medications_brnote_english.pdf](http://www.who.int/medicines/areas/quality_safety/access_to_controlled_medications_brnote_english.pdf)
- 17 IDPC (2009), *La Comisión de Estupefacientes 2009 y el segmento de alto nivel – Informe de la sesión*, (Witley, Surrey, UK: Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas), p. 23. [http://www.idpc.net/sites/default/files/ library/IDPC%20CND%20esp.pdf](http://www.idpc.net/sites/default/files/library/IDPC%20CND%20esp.pdf)
- 18 Organización Mundial de la Salud (2000), *WHO Policy Guidelines Ensuring Balance in National Policies on Controlled Substances, Guidance for Availability and Accessibility for Controlled Medicines* (Geneva) [http:// www.who.int/medicines/areas/quality_safety/guide_ nocp_sanend/en/index.html](http://www.who.int/medicines/areas/quality_safety/guide_nocp_sanend/en/index.html)
- 19 IDPC (febrero de 2008), *The International Narcotics Control Board: Current Tensions and Options for Re- form*, Briefing Paper 7, p. 9. [http://www.idpc.net/sites/ default/files/library/IDPC_BP_07_INCB_Tension- sAndOptions_EN.pdf](http://www.idpc.net/sites/default/files/library/IDPC_BP_07_INCB_Tension- sAndOptions_EN.pdf)
- 20 Vienna NGO Committee on Drugs (marzo de 2011), *Contributions from the NGO community to the round tables held at the 54th session of the United Nations Commission on Narcotic Drugs*. [http://www.vngoc.org/im- ages/uploads/file/CND%202011/Contributions%20 from%20the%20NGO%20Community%20to%20 the%20Round%20Tables.pdf](http://www.vngoc.org/images/uploads/file/CND%202011/Contributions%20from%20the%20NGO%20Community%20to%20the%20Round%20Tables.pdf)

- 21 unta Coordinadora del Programa, ONUSIDA, <http://www.unaids.org/es/aboutunaids/unaidsprogramme-coordinatingboard/>
- 22 Bewley-Taylor, D. & Jelsma, M. (2011), *Cincuenta años de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes: una relectura crítica* (Amsterdam: Transnational Institute, Serie reforma legislativa en materia de drogas, nr. 12). <http://druglawreform.info/images/stories/documents/dlr12s.pdf>
- 23 <http://www.countthecosts.org/>
- 24 IDPC (febrero de 2008), *The International Narcotics Control Board: Current Tensions and Options for Reform* (Briefing Paper 7), p. 10, http://www.idpc.net/sites/default/files/library/IDPC_BP_07_INCB_TensionsAndOptions_EN.pdf
- 25 IDPC (febrero de 2008), *The International Narcotics Control Board: Current Tensions and Options for Reform* (Briefing Paper 7), pp. 8-9, http://www.idpc.net/sites/default/files/library/IDPC_BP_07_INCB_TensionsAndOptions_EN.pdf
- 26 Jelsma, M. (marzo de 2011), *INCB report: Mixed thoughts* (Drug Law Reform in Latin America Weblog), <http://www.druglawreform.info/en/weblog/item/1176-incb-report-mixed-thoughts>
- 27 IDPC (febrero de 2008), *The International Narcotics Control Board: Current Tensions and Options for Reform* (Briefing Paper 7), p.p. 17-8, http://www.idpc.net/sites/default/files/library/IDPC_BP_07_INCB_TensionsAndOptions_EN.pdf
- 28 Taylor, A.L., Gostin L.O. & Pagonis, K.A. (January 2008), "Ensuring Effective Pain Treatment; A National and Global Perspective", *The Journal of the American Medical Association*, Vol. 299, No. 1
- 29 Véase, por ejemplo, IDPC (febrero de 2008), *The International Narcotics Control Board: Current Tensions and Options for Reform* (Briefing Paper 7). http://www.idpc.net/sites/default/files/library/IDPC_BP_07_INCB_TensionsAndOptions_EN.pdf
- 30 Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión de estupefacientes, 54º período de sesiones, Viena, 21 a 25 de marzo de 2011, *Actividades de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito: Informe del Director Ejecutivo*, E/CN.7/2011/3-E/CN.15/2011/3, p. 21.
- 31 Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión de estupefacientes, 54º período de sesiones, Viena, 21 a 25 de marzo de 2011, *Actividades de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito: Informe del Director Ejecutivo*, E/CN.7/2011/3-E/CN.15/2011/3, p. 21.
- 32 Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión de Estupefacientes, 54º período de sesiones, Viena, 21 a 25 de marzo de 2011, *Ejecución del presupuesto consolidado de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para el bienio 2010-2011: Informe del Director Ejecutivo*, E/CN.7/2011/11-E/CN.15/2011/11, p. 8.
- 33 Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión de Estupefacientes, 54º período de sesiones, Viena, 21 a 25 de marzo de 2011, *Labor del grupo de trabajo intergubernamental permanente de composición abierta sobre el mejoramiento de la gobernanza y la situación financiera de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito: Nota de la Secretaría*, E/CN.7/2011/9-E/CN.15/2011/9.
- 34 Noruega, la República Checa, Alemania, el Reino Unido, los Países Bajos y Finlandia.

Financiado, en parte, por
Open Society Foundations



International Drug Policy Consortium
Fifth Floor, 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) 2011 International Drug Policy Consortium All rights reserved