

REVISIÓN DE LA ONU SOBRE POLÍTICA INTERNACIONAL DE DROGAS ILÍCITAS – GUÍA PARA LA INCIDENCIA POLÍTICA PARA LA SOCIEDAD CIVIL

VERSIÓN DOS – DICIEMBRE DE 2007

Durante la primera mitad de 2009, los representantes políticos de todos los gobiernos nacionales se darán cita en Viena para decidir qué camino seguir con la gestión del sistema internacional de fiscalización de estupefacientes. Los resultados de esta reunión –así como el proceso de revisión y de preparación que la preceden– son aún inciertos, ya que muchos Estados miembro están cuestionando si procede seguir apostando por la aplicación de la ley y la reducción de la oferta para solucionar los problemas relacionados con las drogas, y están presionando para que se ponga un mayor acento en políticas y programas que se centren en la salud y en las consecuencias sociales de los mercados de drogas y el consumo de éstas.

Organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo están analizando en estos momentos cuál es la mejor forma de implicarse en el proceso e influir en sus resultados. Esta guía para la incidencia política ha sido elaborada por el Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas [www.idpc.info; en español: www.es.idpc.info] para facilitar a las ONG información sobre cómo se está desplegando el proceso y algunas ideas para que puedan desarrollar una actividad de presión eficaz. Esta versión de la guía se ha redactado en diciembre de 2007. En ella, se ofrece el contexto del proceso de revisión de las políticas anti-drogas internacionales, un análisis de los puntos débiles de las actuales estructuras y estrategias, y una breve introducción a las cuestiones en las que nos centraremos en el curso del proceso. Se elaborarán versiones actualizadas en momentos clave del proceso, que se distribuirán entre todas las ONG interesadas. La tercera versión de esta guía se presentará en febrero de 2008, y se centrará en la 51ª sesión de la Comisión de Estupefacientes.

El IDPC también organizará una serie de talleres durante los próximos 18 meses, que brindará a nuestros socios la posibilidad de debatir las cuestiones pertinentes, establecer contactos con funcionarios gubernamentales y decidir los próximos pasos que se tomarán respecto al proceso.

¿CÓMO ESTÁ ORGANIZADO EL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN DE DROGAS?

El actual sistema global de fiscalización de drogas se basa en tres convenciones internacionales: la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 (enmendada por el Protocolo de 1972), el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. Estos tratados cuentan con una amplia adhesión; en julio de 2007, 183 Estados eran parte de la primera y segunda de las convenciones, mientras que 182 lo eran de la tercera.

El funcionamiento y la supervisión de estas convenciones dependen de varios organismos de la ONU. Entre ellos, se encuentran el Consejo Económico y Social (ECOSOC), la Comisión de Estupefacientes (CND por su sigla en inglés), la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE o Junta) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD).

El ECOSOC funciona como foro central para debatir cuestiones internacionales en materia económica y social, y para formular recomendaciones sobre políticas dirigidas a los Estados miembro y al sistema de las Naciones Unidas. La Carta de la ONU encomienda al ECOSOC encargarse de las cuestiones internacionales en el campo económico, social, cultural, educativo y sanitario, así como de aquellas relacionadas con estos ámbitos. Para desempeñar estas funciones, el Consejo estableció varias comisiones, entre las que se encuentra la Comisión de Estupefacientes.

La CND es el principal órgano directivo del sistema de fiscalización de estupefacientes de la ONU. Entre sus competencias, está la elaboración de análisis continuos sobre la situación mundial de las drogas y el desarrollo de propuestas para luchar contra los problemas relacionados con las drogas y reforzar el sistema de controles. Como organización constituida formalmente en el marco de la ONU, la CND se reúne anualmente durante un período que no supera los ocho días. La Comisión de Estupefacientes está compuesta por 53 Estados miembro de la ONU, elegidos por el ECOSOC. Sus funciones vienen atribuidas por las convenciones sobre drogas. Estas disposiciones autorizan a la CND a estudiar todos los asuntos relacionados con los objetivos de las convenciones y a supervisar su cumplimiento. Como órgano establecido por los tratados de 1961, 1971 y 1988, a partir de las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) o de la JIFE, la CND decide las medidas normativas que se tomarán con respecto a los estupefacientes, las sustancias sicotrópicas y los precursores químicos. El organismo, por lo tanto, desempeña un papel fundamental en todas las decisiones internacionales en materia de política de drogas. La Comisión de Estupefacientes cuenta con el apoyo administrativo y técnico de la ONUDD.

La JIFE es el órgano de fiscalización “independiente y cuasi judicial” encargado del cumplimiento de los tratados sobre drogas. La Junta se estableció con la Convención Única de 1961 y empezó a ser operativa en 1968. Técnicamente, es independiente de los gobiernos y de la ONU, por lo que sus 13 miembros individuales sirven en ella en virtud de sus capacidades personales. La OMS propone una lista de candidatos de los que se eligen tres; los 10 restantes son seleccionados de una lista presentada por los gobiernos miembro. Los integrantes de la JIFE son elegidos por el ECOSOC y pueden solicitar el asesoramiento especializado de la OMS.

La Junta tiene autoridad para evaluar las necesidades científicas y médicas legítimas de sustancias fiscalizadas basándose en los cálculos de los Estados miembro y, por consiguiente, asigna cuotas a las partes en un intento por evitar que se desvíen estupefacientes de fuentes lícitas al mercado ilícito. También supervisa el cumplimiento de las disposiciones de las convenciones sobre fiscalización de drogas. Los asuntos objeto de preocupación se pueden presentar en distintos niveles, desde los Estados individuales a la Asamblea General de la ONU. La JIFE en sí carece de competencias para hacer cumplir las convenciones. Sin embargo, al hacer notar a las partes, al ECOSOC y a la CND que considera que se están incumpliendo las disposiciones de las convenciones de 1961 y 1971, la JIFE puede recomendar a las partes que dejen de importar o exportar (o ambos) estupefacientes del territorio o al país o territorio en cuestión. Esta sanción nunca se ha aplicado; normalmente, la Junta recurre a la táctica de “señalar y avergonzar” en su informe anual a las que considera que son las partes descarriadas. Los últimos años han presenciado la propensión de la JIFE a asumir un papel más amplio, que incluye presentar informes sobre tendencias del tráfico y consumo de drogas ilícitos, supervisar los precursores químicos en línea con las disposiciones de la Convención de 1988 y comentar las novedades en materia de políticas que surgen entre los Estados miembro de la ONU.

La ONUDD es la agencia de la ONU encargada de coordinar las actividades internacionales de fiscalización de estupefacientes. Fue establecida en 2002, y actualmente cuenta con unos 500 trabajadores repartidos por todo el mundo. Su sede está ubicada en Viena, y dispone de 21 oficinas exteriores, así como de un centro de coordinación en Nueva York. La ONUDD fue creada por el secretario general de la ONU para “permitir a la Organización centrar y mejorar su capacidad para abordar las cuestiones interrelacionadas de fiscalización de estupefacientes, prevención del delito y terrorismo internacional en todas sus formas”. Para cumplir con su misión de “ayudar a los Estados miembro en su lucha” contra estas cuestiones, la ONUDD dispone de un programa de trabajo basado en tres pilares: trabajo de investigación y análisis, trabajo normativo, y proyectos de cooperación técnica sobre el terreno. Con este fin, el programa sobre estupefacientes de la ONUDD (antes

denominado Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, PNUFID), ejecuta proyectos de desarrollo alternativo, actividades de supervisión de cultivos ilícitos y programas contra el blanqueo de dinero. Como principal organismo responsable de las tareas de fiscalización internacional de estupefacientes, la ONUDD desempeña un papel protagonista a la hora de ayudar a los Estados miembro, especialmente a los llamados “países productores” y en vías de desarrollo, a abordar con eficacia toda una serie de problemas relacionados con las drogas. La ONUDD también ocupa una posición privilegiada para recopilar datos mundiales; seguir e investigar tendencias internacionales en la producción, la fabricación, el tráfico y el consumo de drogas; y actuar como centro de divulgación de buenas prácticas en la formulación y aplicación de las políticas sobre drogas.

¿CUÁLES SON LOS PUNTOS DÉBILES DEL SISTEMA?

El actual sistema de fiscalización de estupefacientes se concibió principalmente con un objetivo en mente: restringir la producción, la distribución y el consumo de drogas controladas. Sin embargo, a medida que los profesionales en la materia y los gobiernos han ido desarrollando una mejor interpretación de la complejidad de los mercados de drogas, así como sus repercusiones para la salud social y económica de comunidades enteras, se está cuestionando si las estructuras existentes en el seno de la ONU para tratar el problema son ‘aptas para ese fin’. Hay varios ámbitos en los que las estructuras actuales se podrían mejorar y conseguir así un impacto directo sobre la manera como se enfrentan algunos de los principales desafíos de las políticas y programas en dichos ámbitos.

JIFE – La JIFE desempeña un papel destacado en la supervisión del sistema de producción y distribución lícitas, con fines médicos y científicos, de sustancias fiscalizadas, así como en garantizar que los países cumplan con las obligaciones que han contraído con los tratados de prohibir el mercado ilícito. El mandato de la JIFE reconoce que este papel exige que el organismo alcance un equilibrio entre estas dos funciones principales y otras consideraciones, como las normas jurídicas y culturales de los Estados miembro, el derecho a la salud, y la proporcionalidad entre infracciones y sanciones. A menudo, la Junta no ha podido garantizar ese equilibrio en sus actividades y declaraciones, con lo que se ha ganado el descrédito entre muchos Estados miembro. Este enfoque inflexible se puede observar en cuatro áreas:

- Interpretación de los tratados – La JIFE mantiene actualmente una interpretación legal, no universal, muy rígida de las convenciones (en contradicción directa, al menos en un caso, con el asesoramiento legal que ha recibido). Esto suele traducirse en declaraciones y posturas problemáticas que se plasman en sus informes anuales y en cartas privadas dirigidas a gobiernos nacionales. Al actuar como custodio inflexible y no como organismo de control de las convenciones [véase <http://www.internationaldrugpolicy.net/reports/Informe7.doc>], la JIFE genera tensiones con algunos Estados miembro y con otros sectores del sistema internacional de fiscalización de estupefacientes.
- Conflicto entre la JIFE y la OMS en materia de clasificación de sustancias – En los últimos años, la JIFE se ha extralimitado en sus competencias a la hora de ofrecer a los Estados miembro consejos que no se le han solicitado en cuanto a la clasificación de sustancias. Este hecho resulta especialmente problemático porque, en todos los casos, las recomendaciones de la Junta se contradicen con las procedentes de la OMS, el organismo de la ONU encargado de proporcionar a los Estados miembro asesoramiento técnico en este campo.
- Extralimitación de funciones – Aunque el mandato de la JIFE está claramente expuesto en las convenciones, actualmente se está sobrepasando en sus competencias y, en los últimos años, ha ido extendiendo el papel que le corresponde en el sistema internacional de fiscalización de drogas. Prueba de ello se encuentra, entre otras cosas, en la diferencia de actitud de la Junta frente a los Estados miembro, a los que al parecer considera un igual, y frente a otras piezas del sistema de la ONU (la OMS, por ejemplo), con respecto a las que parece considerarse superior.

- Cultura de secretismo – Una cuestión que complica todos los puntos mencionados es el halo de secretismo con el que funciona la Junta. Por ejemplo, todas las misiones, las comunicaciones y las cartas (miles al año) de la Junta son confidenciales. Además, a las sesiones de la Junta no pueden asistir observadores; tampoco se pueden consultar las actas correspondientes, ni siquiera los Estados miembro. A consecuencia de esta cultura de secretismo, la JIFE carece de mecanismos de rendición de cuentas, y es probable que se haya convertido en el organismo más hermético y menos transparente de la ONU. La Secretaría de la JIFE suele argumentar que su posición especial en el sistema de la ONU le permite operar de esta forma. En realidad, hay muchos otros organismos de la ONU con papeles parecidos que funcionan de forma más abierta y en mayor colaboración con los Estados miembro. La JIFE se debe convertir en una agencia más transparente, más receptiva ante las inquietudes de los Estados miembro, que ayude de forma equilibrada a los responsables políticos a salvar los complejos retos que afrontan.

ONUDD – La propia institución afirma que “una de las ventajas comparativas de la ONUDD es su esencia como entidad multilateral, a saber, como un intermediario sincero que no representa los intereses de ningún Estado miembro”. Sin embargo, en la práctica, cuestiones como la financiación y los factores diplomáticos tienen un enorme peso sobre la aplicación de este “principio rector”, el tipo de proyectos que se ponen en práctica y, en última instancia, el funcionamiento general de la institución. El presupuesto consolidado del organismo, compuesto por los presupuestos de los programas sobre drogas y delincuencia, suele depender, en aproximadamente un 90 por ciento, de aportaciones voluntarias de los donantes. El 10 por ciento restante procede del presupuesto general de la ONU; es decir, de los fondos destinados al conjunto de la ONU para que ésta pague a los empleados y cubra los gastos de infraestructuras básicas y de algunas actividades. En los últimos años, se ha observado la creciente tendencia de que los donantes condicionen sus aportaciones voluntarias a proyectos y actividades concretos. En el período 2006-2007, por ejemplo, entre el 70 y el 80 por ciento de las aportaciones estaban asignadas a un uso específico. Por lo tanto, la ONUDD está funcionando como si los fondos fueran piezas de un puzzle incompleto; por un lado, hay un gran número de actividades previstas que están pendientes de conseguir la financiación necesaria y, por el otro, muchos donantes exigen que la ONUDD siga sus propias prioridades (a menudo contradictorias) en cuanto a programas y políticas. Esta realidad fiscal conduce a una inútil politización de las actividades de la ONUDD y mina el papel del organismo en el sistema. La ONUDD desempeña su mejor papel cuando proporciona análisis objetivos y asesoramiento especializado a los Estados miembro, y facilita el debate entre posturas encontradas en materia de políticas. Sin embargo, la ONUDD ha actuado demasiado a menudo como un actor político con derecho propio, poniéndose de parte de determinados Estados miembro o simplemente defendiendo la eficacia de las políticas y los programas existentes.

La ONUDD, en consonancia con su mandato, centra su atención en los aspectos de fiscalización del problema mundial de las drogas, lo cual a veces le impide lograr un equilibrio entre su responsabilidad –reducir las dimensiones del mercado ilegal– y los factores relacionados en cuanto a sanidad, desarrollo y derechos humanos. En estos momentos, los mecanismos para que las agencias de la ONU implicadas en estas cuestiones participen en el desarrollo de políticas y estrategias de drogas son muy débiles, por lo que la cooperación efectiva de políticas entre prioridades opuestas (cada vez más implementadas en el ámbito nacional) se hace imposible.

Aunque hay un grado notable de acuerdo sobre las políticas de drogas entre los organismos de la ONU, siguen observándose incoherencias destacables. Estas incoherencias se revelan tanto dentro de los confines inmediatos del marco de fiscalización de drogas como entre dicho marco y las actividades y los objetivos más generales de la ONU. El grado de incoherencia no es estático, ya que tanto las políticas como las pruebas científicas en torno a estas cuestiones cambian con el tiempo. Sin embargo, es posible, por ejemplo, identificar continuas diferencias de enfoque entre, por un lado, la orientación de aplicación de la ley por parte de la ONUDD y la interpretación rígida, de tolerancia cero, de las convenciones por parte de la JIFE y, por el otro, la orientación de sanidad y desarrollo, y la interpretación más abierta de las convenciones por parte de otros organismos como ONUSIDA, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la OMS, el Banco Mundial y el Fondo de Población de las Naciones Unidas. Además, las estrategias centradas en la aplicación de la ley manifiestan una falta de coherencia entre algunas secciones del sistema internacional de fiscalización

de drogas y los principios de la ONU sobre derechos humanos, según lo establecido en instrumentos como la Carta de las Naciones Unidas y, más recientemente, los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Comisión de Estupefacientes – Una de las consecuencias negativas de la falta de coherencia del sistema es que los delegados de los Estados miembro ante el principal foro para el debate sobre políticas de drogas y la formulación de éstas suelen proceder, en su inmensa mayoría, del ámbito de los asuntos exteriores y el cumplimiento de la ley. Este hecho refuerza la primacía de las perspectivas represivas en torno a una cuestión con muchas otras implicaciones sociales, sanitarias y de derechos humanos.

Hay también dificultades de procedimiento. Durante muchos años, todas las disputas en el seno de la Comisión de Estupefacientes se han resuelto por consenso. Tal como apunta un analista: “Esto significa que cada decisión suele quedarse con el mínimo común denominador, es decir, el menos ofensivo para el mayor número”. Este proceso operativo también significa que cualquier miembro de la Comisión lo tiene muy fácil para bloquear una resolución. Por tanto, se suelen buscar soluciones para “guardar las apariencias”, lo cual se traduce en los vagos términos de las resoluciones. Además, la estructura y la redacción definitivas de las resoluciones suelen estar sujetas al tira y afloja de los miembros de la Comisión de Estupefacientes, y factores ajenos a la fiscalización de drogas influyen en ocasiones en las posturas adoptadas en la CND con respecto a determinadas políticas.

En consecuencia, la reunión anual de los Estados miembro para discutir las políticas de drogas invierte una cantidad desmesurada de tiempo y energía en recibir largas declaraciones de autocomplacencia de los Estados miembro, y raramente se dedica a un debate significativo de los verdaderos dilemas inherentes al sistema, ya que los Estados miembro tienden a evitar los riesgos diplomáticos que entraña plantear cuestiones difíciles.

Finalmente, todo el proceso se desarrolla con muy poca participación de la sociedad civil, en concreto de aquellos que se ven más afectados por él (representantes, por ejemplo, de los consumidores o de los cultivadores). En otros ámbitos de actividad de la ONU, las ONG están mucho más integradas en el proceso de formulación de políticas (por ejemplo, en ONUSIDA, donde las ONG forman parte de la Junta de Coordinación del Programa). Sin embargo, en el sistema de fiscalización de drogas, las ONG se ven a menudo como una amenaza a la calidad del debate y no como la fuente de conocimientos especializados que pueden ser. Además, los representantes de aquellos que cultivan plantas que se utilizan en la producción de drogas ilegales pueden brindar una valiosa aportación a los debates gubernamentales sobre políticas en los países de origen.

¿QUÉ PROBLEMAS PLANTEAN ESTOS PUNTOS DÉBILES?

Los debates sobre reforma estructural pueden ser muy áridos y tienen poca relación con las experiencias del público general. No obstante, los puntos débiles que hemos detectado en las estructuras del sistema de fiscalización de estupefacientes de la ONU han conducido directamente a una serie de carencias en la reacción de la comunidad internacional frente a diversos desafíos apremiantes. La incapacidad de alcanzar un equilibrio en la consideración de opciones políticas se ha hecho especialmente patente en los ámbitos siguientes, cada uno de ellos caracterizado por una atención demasiado fuerte en eliminar el mercado ilegal, hasta el punto de evitar abordar las consecuencias negativas de dicho mercado:

- Evitar la transmisión del VIH por consumo de drogas vía intravenosa. Se calcula que el 10% de todos los nuevos contagios de VIH en el mundo (30% fuera de África) se producen por el consumo de drogas vía intravenosa. Hace 20 años que los gobiernos y la comunidad internacional disponen de medidas de prevención de salud pública efectivas. No obstante, estas medidas sólo llegan actualmente a menos del 5% de la población destinataria. Esta respuesta, lenta e insuficiente, se explica en gran medida por una falta de liderazgo sobre la materia procedente del sistema de la ONU, ya que las medidas sanitarias que permiten a los consumidores de drogas inyectarse con mayor seguridad se han visto como algo que socava el principal mensaje de la fiscalización de drogas.
- Abordar la delincuencia relacionada con las drogas. Los delitos cometidos por consumidores y pequeños traficantes de drogas, y por los grupos delictivos que participan en el tráfico a gran escala, provocan

un grave daño a individuos, comunidades y, en ocasiones, a sociedades enteras. Las iniciativas de los organismos policiales nacionales e internacionales para responder a los delitos relacionados con las drogas se han centrado casi exclusivamente en objetivos que persiguen reducir las dimensiones de la actividad del mercado de las drogas: número de decomisos, número de arrestados, grupos delictivos desmantelados. Lamentablemente, incluso las actividades que se saldan con éxito en este campo no suelen traducirse en un descenso generalizado de la delincuencia relacionada con las drogas, ya que aquellos actores apartados del mercado por operaciones policiales son rápidamente sustituidos por nuevos actores. De hecho, el desmantelamiento de una red concreta puede conducir a menudo a un aumento de la delincuencia, ya que los grupos rivales se disputan el territorio. Las actividades de aplicación de la ley deben desplazar más su acento hacia objetivos vinculados con la reducción de la delincuencia que afecta directamente a comunidades, como los delitos contra la propiedad cometidos por los consumidores, y la violencia e intimidación asociada con los mercados de drogas.

- Reconstruir sociedades devastadas. Los países en que se concentra la producción de drogas (Afganistán en el caso del opio; Colombia, en el de la coca) son los que más han sufrido el problema mundial de las drogas. Están atrapados en un círculo vicioso en que la pobreza y la falta de un Estado de derecho crea las condiciones para que prosperen la producción y el tráfico de drogas, mientras que la influencia corruptora del mercado de las drogas impide cualquier intento de tratar el problema de la pobreza e imponer la ley y el orden. La única solución a este ciclo se encuentra en el desarrollo a largo plazo de actividades económicas y sociales legítimas, así como de instituciones públicas eficaces. Éste es el ámbito de especialización de organismos como el PNUD y el Banco Mundial, cuya labor en estos países a menudo se ve comprometida por los objetivos a largo plazo de la fiscalización de drogas, que suelen ser prioritarios.
- Proporcionar acceso a fármacos básicos. Muchos de los estupefacientes fiscalizados tienen usos médicos lícitos (y vitales). Los opiáceos, en concreto, se utilizan comúnmente para el tratamiento del dolor y de adicciones. La OMS calcula que los fármacos analgésicos están infrautilizados en países que, en conjunto, albergan el 80% de la población mundial, y el tratamiento de adicciones con opiáceos no está disponible en la mayoría de países. Uno de los motivos de esta falta de acceso a fármacos básicos está en la naturaleza de las restricciones de fiscalización impuestas sobre la fabricación y distribución de estas sustancias. Al buscar un equilibrio entre facilitar el suministro legítimo de estos fármacos y evitar que éstos se desvíen hacia el mercado negro, la JIFE, en concreto, es la responsable de priorizar los objetivos de fiscalización por encima de los sanitarios.
- Proteger los derechos humanos. La ONU cuenta con toda una serie de tratados de derechos humanos que promueven derechos básicos para todos los ciudadanos, y con una infraestructura que supervisa y denuncia las violaciones de dichos derechos allí donde se cometan. Además, los Estados que son parte de las convenciones sobre drogas de la ONU están obligados a cumplir lo dispuesto por los artículos 55 y 56 de la *Carta de las Naciones Unidas* para fomentar “el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos (...) y la efectividad de tales derechos y libertades” (*Carta de las Naciones Unidas*, 1945). Según el artículo 103 de la misma *Carta*, “en caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta” (*Carta de las Naciones Unidas*, 1945). Sin embargo, el sistema de fiscalización de estupefacientes de la ONU ha tendido a disculpar o a aprobar las acciones gubernamentales que infringen estos derechos humanos básicos (por ejemplo, las detenciones sin juicio, los asesinatos extrajudiciales o la pena de muerte) cuando éstas se emprenden para cumplir con los objetivos de la fiscalización de drogas. Todos los organismos de la ONU deberían mostrar un consenso en la condena de estas acciones, independientemente de su impacto en el mercado de las drogas.

¿PUEDE LA REVISIÓN ABORDAR ESTOS PROBLEMAS?

Durante los últimos diez años, se ha aprendido mucho sobre la naturaleza del problema mundial de las drogas y la efectividad de los esfuerzos para responder a él, de modo que 2008 es el momento oportuno para analizar cómo podría funcionar de forma más eficaz el sistema. En esta etapa, sin embargo, aún no está claro si los gobiernos ven la revisión como una oportunidad seria para modernizar el sistema de fiscalización de drogas o como un acto marcado por la rutina habitual. Cuando la comunidad internacional se reunió en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) en 1998 para tratar una respuesta global a las drogas ilegales, adoptó una declaración por la que los Estados miembro se comprometían a alcanzar resultados importantes y mensurables en cuanto a la reducción de la oferta y la demanda ilícitas de drogas para el año 2008. Se ha encargado un informe oficial sobre los avances con respecto a estos objetivos, que se entregará durante la sesión de la CND en 2008. Ya se han expresado dudas sobre la objetividad y credibilidad de esta evaluación; se está basando casi exclusivamente en los datos que los gobiernos presentan oficialmente a la ONUDD, y no abordará directamente ninguno de los dilemas clave en materia de políticas ya comentados. A pesar de estas limitaciones, la revisión demostrará sin duda que no se han alcanzado las reducciones esperadas en la oferta y la demanda; es la forma en que los Estados miembro reaccionarán ante esta realidad lo que dictará los próximos diez años de políticas internacionales de drogas.

En la sesión de la CND de 2007, los delegados acordaron que tras la próxima reunión, la de 2008, se iniciaría un período de reflexión global que culminaría con la reunión política de 2009, en que se extraerán conclusiones y se planificarán las acciones futuras. Este proceso de 2008/09 ofrece una buena oportunidad para que los gobiernos elaboren unas políticas y estrategias de drogas más sofisticadas y coordinadas.

Cada vez hay más pruebas de que los enfoques aplicados actualmente en el marco del régimen internacional de fiscalización de drogas no son eficaces de por sí —el volumen de la oferta y la demanda de drogas ilícitas no se ha reducido de forma significativa en los últimos diez años—, y pueden incluso minar los objetivos de otras agencias de la ONU.

Por tanto, el proceso de revisión 2008/9 brinda una oportunidad significativa para abordar estos desafíos; ya no basta con que la ONUDD y los Estados miembro se limiten a reafirmar programas existentes. La sociedad civil puede realizar una aportación notable en este sentido, fomentando ideas constructivas para mejorar el sistema internacional de fiscalización de drogas y garantizando que los representantes gubernamentales ante la reunión de 2009 reflejen con seriedad las experiencias y la opinión pública de sus propios países.

¿CUÁLES SON LAS CUESTIONES CLAVE DE LA REVISIÓN?

Si bien las organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo tendrán una gran variedad de perspectivas y prioridades con vistas a la revisión, el IDPC ha propuesto que la atención se centre en cuatro cuestiones clave en que considera que se podrían mejorar, de forma realista, los actuales programas y políticas a través de este proceso:

REFORMA ESTRUCTURAL – Tanto en el plano nacional como local, las estructuras para elaborar, aplicar y revisar las políticas de drogas dependen cada vez más de varios departamentos, ya que las administraciones son conscientes de las interrelaciones entre los aspectos represivos, sanitarios y sociales del problema. La mayoría de los países ha aprobado ahora estrategias nacionales que son supervisadas por organismos coordinadores con representación de todas las agencias gubernamentales relevantes. En el programa de las Naciones Unidas no hay ningún mecanismo de este tipo.

A falta de un mecanismo estratégico del sistema, la CND y la ONUDD se centran en una agenda basada en el combate al delito y la fiscalización para promover una perspectiva en la que domina la aplicación de la ley. Esto se ve reforzado por la estricta interpretación de las convenciones por parte de la JIFE. Mientras tanto, la mayor parte de agencias de la ONU que trabaja sobre las consecuencias del mercado de las drogas (por ejemplo, OMS, ONUSIDA, PNUD y organismos de derechos humanos) sólo desempeñan un papel marginal en la formulación de políticas y la ejecución de programas en materia de drogas. Esto debe cambiar para

convertirse en un sistema en que una estrategia coordinada, que refleje un equilibrio entre las inquietudes y los criterios de todas las agencias de la ONU pertinentes, se desarrolle con una verdadera colaboración. La tardía implementación de una versión del Plan de acción de las Naciones Unidas (SWAP) de 1998 sobre fiscalización del uso indebido de drogas podría ofrecer una salida en esa dirección.

Otro reto, relacionado con el anterior, sería volver a centrar el papel de la ONUDD y de la JIFE. Estas agencias deberían ser centros especializados independientes y objetivos, que ayuden a los Estados miembro a analizar la complejidad de los problemas de las drogas en sus territorios, y el desarrollo de respuestas eficaces. En la práctica, los responsables de ambos organismos han asumido un papel político, abogando por una perspectiva concreta, incluso a la luz de opiniones claramente divergentes entre los Estados miembro o entre distintas agencias de la ONU. La oportunidad que brinda esta revisión se debería aprovechar para reajustar el papel de estas dos instituciones.

En el caso de la ONUDD, esto implicaría incrementar notablemente sus funciones de investigación y análisis, y ofrecer a los Estados miembro asesoramiento y orientación a partir de las evidencias reunidas. La próxima revisión y el fin del actual proceso de ARQ y BRQ [cuestionario para los informes anuales y bienales, respectivamente] también es un momento ideal para reevaluar y modernizar los sistemas de recopilación de datos de la ONUDD, y mejorar el rigor y la objetividad de sus análisis.

En el caso de la JIFE, significaría devolver al organismo su mandato original de identificar las debilidades funcionales que presenta la observancia del sistema de fiscalización de drogas por parte de los Estados miembro, y no implicarse en asuntos que deberían ser dominio de políticas nacionales o de otros organismos de la ONU. En este contexto, se debería prestar especial atención al proceso de selección de los miembros de la JIFE, al papel de la Junta con respecto a la clasificación de sustancias en los tratados, a la cultura de secretismo de la Junta y a su decisión de no dialogar con la sociedad civil.

Finalmente, cabe destacar que cada vez se hace más difícil abordar debidamente las crecientes tensiones sistémicas en el seno del régimen de fiscalización de estupefacientes de la ONU –especialmente en materia de reducción del daño y derechos humanos– sin examinar detalladamente ciertos aspectos de las propias convenciones. Este asunto, políticamente delicado, no se debería por tanto descartar de debates a largo plazo sobre el tema de la reforma estructural.

El documento de principios de política 5 del IDPC [http://idpc.info/php-bin/documents/IDPC_FivePolicyPrinciples_Exp5_ES.pdf] analiza algunas de estas cuestiones con mayor detenimiento y, en los próximos meses, aspiramos a presentar recomendaciones más constructivas sobre cómo se podría crear una estructura funcional para la fiscalización de estupefacientes, en consonancia con los principios inherentes a la agenda de reforma general de la ONU.

REDUCCIÓN DEL DAÑO – Durante los últimos 20 años, este término se ha asociado principalmente con la provisión de medidas de sanidad pública entre los usuarios de drogas, con el objetivo de ayudarles a evitar el contagio de VIH y otras infecciones, pero también con sobredosis y otras consecuencias nocivas para la salud que se derivan del consumo de drogas. También se ha convertido en una especie de ‘fútbol político’ en los círculos de las políticas de drogas, ya que esta serie de actividades representa la desviación más clara y generalizada de la política de tolerancia cero, que centra sus esfuerzos exclusivamente en actividades que buscan reducir o erradicar el uso y los mercados de drogas. El concepto de reducción del daño, por tanto, tiene importantes implicaciones para los programas y las políticas de drogas, especialmente ahora que ni la propia ONUDD habla sobre el objetivo de erradicar el uso de drogas, sino del objetivo de contener el mercado a los niveles actuales. El IDPC, si bien es escéptico ante las declaraciones que afirman que se ha logrado una contención, considera que este cambio de discurso permite desplazar el acento de las iniciativas internacionales hacia medidas que respondan a las consecuencias nocivas del consumo y de los mercados de drogas. Esto equivaldría a mayores esfuerzos para responder a los riesgos sanitarios que conlleva el uso de drogas, pero también a consecuencias sociales como la adicción, el impacto sobre la vida de la familia y la comunidad, y la delincuencia relacionada con las drogas. Incluso en el ámbito de la aplicación de la ley, este

reajuste del acento supondría alejarse de la obsesión de erradicar cultivos, decomisar alijos de drogas ilícitas y arrestar a consumidores, y tender a medir los logros, por ejemplo, según cuánto se minimice el poder y los beneficios de la delincuencia organizada, o el alcance de la corrupción relacionada con las drogas.

Este cambio en el acento de las políticas tendría un tremendo impacto en el diseño de los programas de la ONU; durante años, en el marco de la ONU no se ha prestado la suficiente atención a las consecuencias sociales que entraña el consumo de drogas y, en ocasiones, los organismos de fiscalización de drogas de la ONU han actuado como un freno al desarrollo de programas muy necesarios, como, por ejemplo, la ampliación de las medidas de prevención del VIH entre los usuarios de drogas. Una estrategia futura más productiva implicaría el claro compromiso de las agencias de la ONU para abordar las consecuencias del consumo y los mercados de drogas, y por tanto la extensión de programas que apoyan la reducción de la demanda, la reducción de la delincuencia y las iniciativas de prevención del VIH. El documento de principios de política 2 del IDPC [http://idpc.info/php-bin/documents/IDPC_FivePolicyPrinciples_Exp2_ES.pdf] profundiza más en esta cuestión, y seguiremos trabajando con los Estados miembro para promover la adopción de estos conceptos durante el proceso de revisión.

PAÍSES DE ORIGEN – La estrategia predominante de erradicación forzosa y de dura aplicación de la ley, dirigida contra los campesinos que cultivan coca u opio que posteriormente se desvían al mercado ilícito, no ha conseguido influir de forma significativa en la oferta de drogas ilícitas. A pesar de la presencia de tropas occidentales en Afganistán desde 2001, los niveles de producción de opio en los últimos dos años han batido máximos históricos. Si bien la ONU informa que recientemente ha disminuido el área de cultivos de coca en la zona andina, calcula que prácticamente no se ha producido ningún cambio en el potencial mundial de producción de cocaína.

Sin embargo, estas iniciativas han tenido graves repercusiones sobre el desarrollo económico y social legítimo, así como sobre los derechos humanos de las comunidades afectadas. La mayoría de campesinos cultiva plantas utilizadas para la producción de drogas ilegales como medio de subsistencia básica. Erradicar lo que a menudo es su única fuente de ingresos antes de establecer medios de vida alternativos exacerba la espiral de pobreza de los sectores afectados, y garantiza que vuelvan a cultivar, lo cual se traduce en la expansión geográfica de los cultivos y en una mayor degradación medioambiental. Además, los programas de erradicación forzosa son a menudo contraproducentes, pues generan conflictos sociales, violencia política, y socavan la legitimidad del gobierno.

Se podría argüir que estas campañas necesitan más tiempo y que, en última instancia, darán resultado; sin embargo, la producción total de coca en la región andina ha aumentado desde que se puso en práctica el Plan Colombia, en 2000, a pesar de los miles de millones de dólares de ayuda estadounidense y la fumigación de más de 750.000 hectáreas de campos de coca y adormidera. Las pruebas procedentes de los pocos países en que el cultivo ha disminuido sugieren que el desarrollo a largo plazo de medios de vida realistas a través de proyectos de desarrollo comunitarios es una medida mucho más eficaz para reducir –y en algunos casos eliminar– cultivos destinados al mercado ilícito. (Es importante destacar, sin embargo, que mientras la demanda de drogas ilícitas siga siendo elevada, la producción se trasladará a otras zonas.)

En resumen: el permanente fomento de programas de erradicación forzosa no se puede justificar amparándose en las perspectivas de éxito con respecto a la reducción de la oferta total de drogas, ni a la mejora de las condiciones sociales y económicas en las zonas afectadas, pero los costes y las consecuencias negativas son notables. Este enfoque también es contrario a objetivos de desarrollo económico y social de la ONU. Un mejor enfoque integraría las iniciativas para reducir los cultivos en programas de desarrollo social y económico, y concedería un papel más destacado a las organizaciones internacionales de desarrollo. Otro aspecto esencial es luchar contra la corrupción que permite que el tráfico de drogas prospere.

El acento de las políticas de drogas debería pasar a colocarse en objetivos que aborden directamente sus consecuencias negativas en términos de salud humana, bienestar, corrupción, el crimen y conflicto. Además, se debería aplicar un enfoque de reducción del daño a todas las medidas para reducir los cultivos. Para medir el éxito a largo plazo, no se debería utilizar el volumen de coca o adormidera erradicada, sino indicadores de calidad de

vida. Consolidar medios de vida alternativos en primer lugar constituye una estrategia más humana y eficaz para frenar la producción de cultivos de coca y adormidera utilizados para la fabricación de sustancias ilegales.

El documento de principios de política 3 del IDPC [http://idpc.info/php-bin/documents/IDPC_FivePolicyPrinciples_Exp3_ES.pdf] analiza todas estas cuestiones con mayor detalle, y durante 2008 seguiremos presentando propuestas que se puedan incorporar a futuras estrategias de acción mundial en zonas donde se cultivan plantas empleadas en la producción de drogas ilegales.

DERECHOS HUMANOS – Cada vez se hace más manifiesto que hay muchos aspectos de la aplicación del sistema mundial de fiscalización de estupefacientes que contradicen los criterios judiciales y de derechos humanos que se promueven en otros ámbitos del sistema de la ONU.

Históricamente, tanto en el plano nacional como internacional, la cuestión de las drogas se ha enfocado desde políticas punitivas y prohibicionistas. Estas políticas, y las prácticas represivas que se derivan de ellas, se suelen justificar con argumentos morales y pragmáticos, que sirven para consolidar y exacerbar la discriminación sistémica contra las personas que utilizan drogas, y minan los criterios judiciales y de derechos humanos promovidos por otros sectores del sistema de la ONU.

La perspectiva moral presenta el comercio de drogas no como una actividad delictiva, sino como un “mal social” o una “amenaza global”. Las personas que participan en el comercio de drogas no son simples delincuentes, sino “vendedores de muerte” o un “mal social” cuyas acciones provocan “un grave daño a la nación”. Los usuarios de drogas se presentan como personas socialmente muertas o de dudosa moralidad, y los medios suelen referirse a ellos como “fantasmas”, “demonios” o “animales”. Al ser representados como algo menos que humano, se considera que los usuarios de drogas no son dignos de los derechos humanos universales. De hecho, algunos responsables políticos han recomendado que sean tratados como las drogas: como algo que se tiene que aislar, controlar y contener. La lógica moral, por tanto, representa a los que infringen la legislación sobre drogas como amenazas a la vida, a los valores y a la salud del Estado, de forma que los castigos extraordinarios están justificados. Este razonamiento moral va acompañado de una perspectiva utilitaria, que explica las políticas punitivas por su supuesta eficacia. La perspectiva utilitaria considera que los castigos duros consiguen impedir “el mal” de las drogas y mitigar sus repercusiones en la sociedad. Según esta lógica, cuanto más dura sea la pena, mayor será su efecto disuasivo.

Así, la lectura moral demoniza y deshumaniza a los usuarios de drogas y a los que infringen la legislación en esta materia, definiéndolos como no personas que viven en un inframundo al margen de los derechos humanos, mientras que la lectura utilitaria justifica el empleo de castigos y prácticas punitivas cada vez más represivas con miras a lograr lo que parece ser el objetivo inalcanzable de reducir significativamente el mercado de las drogas. La combinación de estas dos visiones crea un entorno propicio para que se violen los derechos humanos.

En consecuencia, tanto en los países de renta alta como en los de renta baja de todo el mundo, la gente que utiliza drogas ilegales se encuentra entre los sectores más marginados y estigmatizados de la sociedad. Se trata de un grupo especialmente vulnerable a toda una serie de violaciones de los derechos humanos, entre las que se incluirían prácticas abusivas en la aplicación de la ley, encarcelación en masa, ejecuciones extrajudiciales, devastación ambiental, agresiones contra culturas indígenas, denegación de servicios sanitarios y, en algunos países, la pena capital en virtud de una legislación que no cumple con las mínimas garantías internacionales en materia de derechos humanos. Por ejemplo:

- Más de 30 Estados miembro de la ONU mantienen la pena de muerte por delitos de drogas; en algunos casos, por posesión. En algunos de estos países, aquellos que infringen la legislación sobre drogas representan un porcentaje significativo de las ejecuciones anuales.
- Acciones militares y policiales que supuestamente se dirigen contra los mercados de drogas pueden implicar asesinatos extrajudiciales, torturas y detenciones sin cargos ni juicio.

- Los programas de erradicación forzosa de cultivos declarados ilícitos son con frecuencia violentos, y acaban con los ingresos familiares de campesinos pobres sin proporcionarles una alternativa.
- La criminalización de prácticas culturales y tradicionales indígenas que entrañan el consumo de plantas declaradas ilícitas por las convenciones internacionales sobre drogas constituye una violación de los derechos culturales, así como una falta de respeto por las culturas indígenas.
- Las iniciativas policiales para identificar, arrestar y castigar a los usuarios de drogas pueden llevar a infringir los derechos en materia de intimidad, de normativas sobre procesos de justicia penal y de proporcionalidad de las sentencias.
- Los controles excesivamente rígidos sobre la distribución de sustancias fiscalizadas para usos médicos dificultan un acceso apropiado a fármacos vitales en muchas partes del mundo, socavando así el derecho a la salud de decenas de millones de ciudadanos.

Dado que el proceso de reforma de la ONU insta cada vez más a la coherencia entre las políticas y los programas de diversos organismos de la ONU, cabría esperar, como mínimo, que las agencias de fiscalización de estupefacientes condenen claramente cualquier actividad de fiscalización que contravenga los derechos humanos y los estándares judiciales. El IDPC prevé elaborar un informe a principios de 2008 que analice estas tensiones y que presente recomendaciones para una mayor coherencia en la actividad de la ONU entre los dos ámbitos.

¿CÓMO PUEDEN PARTICIPAR LAS ONG?

Las posibilidades de participación de las ONG en pasados procesos de políticas de drogas de la ONU han sido muy limitadas, pero hay indicios que parecen prometer que esta vez el espacio será mayor. Las ONG que están interesadas en participar en estos debates e influir en sus resultados cuentan con las opciones siguientes:

LA INICIATIVA ‘MÁS ALLÁ DE 2008’ – El Comité de ONG de Viena ha recibido fondos para que organice una serie de seminarios de consulta entre ONG de todos los continentes. Estos seminarios se están desarrollando entre septiembre de 2007 y marzo de 2008, y ofrecerán una plataforma para que las ONG discutan el impacto del sistema global de fiscalización de drogas en su país o región en los últimos diez años. Las fechas y lugares en que se celebran los seminarios en cada región se pueden consultar en el sitio web del Comité VNGOC (www.vngoc.org). Los temas que surjan a partir de estas consultas se revisarán en la conferencia mundial de ONG que tendrá lugar en Viena en julio de 2008, cuyas conclusiones se distribuirán entre los Estados miembro y se presentarán oficialmente en la reunión política de 2009. En el sitio web del VNGOC también se puede descargar un cuestionario que las ONG pueden rellenar y enviar; la información de estos formularios se recopilará y se presentará a los responsables políticos.

EL PROGRAMA DEL IDPC – Los integrantes del IDPC están desarrollando un plan de actividades para la revisión de la ONU. El plan se basa en los cinco principios de políticas sobre drogas que todos los miembros han acordado [http://idpc.info/php-bin/documents/IDPC_FivePolicyPrinciples_ES.pdf], pero no hay ninguna limitación para que las ONG que actualmente no son miembros del IDPC se involucren en esta tarea. Si su organización respalda estos principios y desea trabajar a través del IDPC para promoverlos en el proceso de revisión, puede colaborar con nuestra labor de cualquiera de las formas siguientes:

- Ayudando a desarrollar ideas y material. Celebramos nuestra primera reunión en Lisboa, en septiembre de 2007, para discutir las cuestiones clave que se deberían tratar durante los próximos 18 meses, y para identificar el material y los enfoques adecuados.
- Ampliando los canales de comunicación con responsables políticos. Dado que las decisiones sobre la futura configuración de la fiscalización de drogas dependerá de los gobiernos nacionales, es de vital importancia maximizar el número y la calidad de nuestros contactos con funcionarios y políticos, que

representarán a sus respectivos países en la revisión. Las ONG involucradas en este proceso deberían por tanto intentar identificar a las personas relevantes de sus gobiernos, establecer contactos para difundir las posturas del IDPC y valorar su nivel de apoyo u oposición.

- Fomentando el interés de ONG y organismos gubernamentales en campos afines, como la sanidad, el desarrollo y los derechos humanos. Como ya se ha mencionado, el impacto de las políticas de fiscalización de drogas en estos campos de políticas no ha recibido hasta la fecha la merecida atención, y en la ONU hay una falta de coordinación entre los organismos responsables. Las ONG que participen en el proceso pueden ayudar a identificar actores clave, e intentar involucrarlos en él. En concreto, se debe producir una clara extrapolación de la revisión sobre políticas de drogas a la UNGASS sobre VIH/SIDA prevista para junio de 2008 en México.
- Movilizando a la opinión política y pública. La mayoría de las reuniones anteriores de la ONU para debatir políticas de drogas no ha sido objeto de un detallado examen por parte de medios o parlamentos; a pesar de la importancia de la cuestión, pocos comentaristas relacionan el proceso de la ONU con las políticas nacionales sobre drogas. Por tanto, las ONG implicadas en el proceso deberían intentar generar un interés en el proceso entre los medios y los políticos de sus respectivos países, identificando a periodistas interesados en medios clave, publicando artículos y editoriales que reflejen nuestras posiciones, divulgando información entre políticos, y estimulando el debate político durante la preparación de la postura gubernamental con respecto a la revisión.

INCIDENCIA POLÍTICA INDEPENDIENTE – Por supuesto, cualquier ONG o grupo de ONG puede tener sus propias ideas sobre las cuestiones que se deben cubrir, así como sobre las estrategias de incidencia política que se deberían adoptar, que no se adaptan a las dos estructuras mencionadas. Por lo tanto, puede que desee desarrollar sus propios planes y tácticas. La pluralidad de posturas y enfoques será señal de un debate saludable, y el IDPC estará más que dispuesto a seguir compartiendo información con cualquier grupo que trabaje de forma constructiva para influir en la revisión.

¿QUÉ SUCEDE A CONTINUACIÓN?

El IDPC seguirá desarrollando propuestas constructivas para los Estados miembro durante el proceso de revisión, y proporcionando información y apoyo a sus miembros y a otras ONG con sus actividades. A medida que se vaya desplegando el proceso, se elaborarán y se distribuirán versiones actualizadas de esta guía para la incidencia política, y se organizarán reuniones con regularidad para que las ONG puedan discutir la agenda y acordar acciones.