

Nota para la incidencia política del IDPC

La nueva postura de la ONUDD sobre las políticas de drogas: avances y desafíos

Febrero de 2014

Contexto

En marzo de 2014, la comunidad internacional se reunirá en la Comisión de Estupefacientes (CND) de las Naciones Unidas para revisar los avances y los desafíos en el ámbito de la fiscalización internacional de drogas desde que se adoptó la Declaración Política sobre drogas en 2009.¹ Dado que la Declaración Política persigue que los Estados “eliminen o reduzcan considerable y mensurablemente” el uso, la oferta y la demanda de drogas controladas para el año 2019, este encuentro ofrece una oportunidad significativa para realizar una evaluación sincera y para reconocer que estos objetivos no se están alcanzando. Teniendo en cuenta que dentro de solo dos años, en 2016, se celebrará una Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU (UNGASS) sobre el tema, este es un momento excepcional para la política internacional en el campo del control de estupefacientes.

Con miras a respaldar estos debates, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) ha publicado dos documentos importantes: “Contribución del Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito al examen de alto nivel de la aplicación de la Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas”² y “Disposiciones relativas a políticas de drogas de los tratados de fiscalización internacional de drogas”.³

Ambos documentos formalizan una retórica emergente de la ONUDD que hemos visto desarrollarse en los últimos años: que las políticas de drogas deben centrarse más en la salud que en la delincuencia, pero que los tres instrumentos internacionales en la materia⁴ –en su versión actual– proporcionan una flexibilidad suficiente para ello. Este enfoque es más que bienvenido, ya que llega tras años de incidencia específica en la ONUDD para apoyar este giro en su posición, pero los documentos citados son también restrictivos en la medida en que buscan contener los llamamientos para que se revisen o se modifiquen los tratados internacionales. De acuerdo con los puntos de la Declaración Ministerial Conjunta que se está negociando previamente a la reunión de la CND en marzo, en esta nota para la incidencia política revisa estos dos documentos de la ONUDD desde el punto de vista de “los avances”, “los desafíos” y “los caminos de futuro”.

Avances

Las 19 páginas del informe de “Contribución” del director ejecutivo de la ONUDD, Yury Fedotov, son, en algunos pasajes, sorprendentemente sinceras en lo que se refiere a la escasez de datos fidedignos, los “reveses” que se están

¹ <http://idpc.net/es/examen-de-alto-nivel-de-la-onu-sobre-las-drogas-marzo-de-2014>

² http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-session57/UNODC_ED/V1388517s.pdf

³ http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-session57/Drug_policy_provisions_from_the_international_drug_control_Conventions.pdf (solo disponible en inglés, por lo que los fragmentos citados son de traducción propia.)

⁴ La Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, que conforman la base de las políticas globales de drogas.

enfrentando y los progresos “desiguales” que se han alcanzado desde 2009. La reducción en la oferta y la demanda de algunas drogas en ciertas regiones se han visto neutralizadas por el aumento en otras, por lo que felicitamos a los autores por admitir que “la magnitud general de la demanda de drogas no ha cambiado sustancialmente a nivel mundial”. Este supone un importante reconocimiento de que no se están cumpliendo los objetivos de la Declaración Política. En cambio, la Declaración Ministerial Conjunta que se está negociando en Viena no manifiesta esta sincera valoración.

El informe incluye también otros puntos destacables:

- Contiene una frase, muy poco habitual y bienvenida, en que el Sr. Fedotov apoya la reducción de daños: “Los países que han hecho inversiones adecuadas en programas sustentados en una base empírica para la reducción de riesgos y daños y encaminados a prevenir la propagación del VIH debida al consumo de drogas por inyección han logrado reducir significativamente la transmisión del VIH entre las personas que se inyectan y sus parejas sexuales”.⁵
- Recoge una serie de lecciones aprendidas y de “reflexiones sobre el camino por recorrer”, como:
 - la necesidad de reestructurar las iniciativas –y la financiación– para que se centren menos en la aplicación de la ley y más en la salud;
 - el valor de la reducción de daños y de los tratamientos basados en pruebas empíricas;
 - la necesidad de que las respuestas en el ámbito de la fiscalización de drogas sean “plenamente acordes con las normas de derechos humanos”; y
 - la necesidad de garantizar el acceso a sustancias fiscalizadas con fines médicos.
- Destaca que los programas integrales de desarrollo alternativo pueden generar reducciones sostenibles de los cultivos ilícitos cuando se despliegan en el marco de estrategias de desarrollo más amplias y que “cuando la erradicación de un cultivo ilícito se ha llevado a cabo sin contar con un programa acorde de desarrollo alternativo, las reducciones de los cultivos ilícitos no han sido sostenibles”.
- El Sr. Fedotov reconoce que “el encarcelamiento por consumo de drogas aumenta la vulnerabilidad de las personas afectadas por trastornos ocasionados por el consumo y por numerosas afecciones, entre ellas el VIH, la tuberculosis y la hepatitis viral. En una respuesta de sanidad pública al problema de las drogas se deberían contemplar alternativas a la penalización y al encarcelamiento de las personas que sufren trastornos ocasionados por el consumo de drogas”.
- Respalda explícitamente la despenalización de la posesión de drogas (por la que dicha posesión sigue siendo un hecho ilegal y delictivo, pero las penas sobre ella se rebajan o dejan de aplicarse en la práctica), al señalar que esta “puede ser una forma eficaz de ‘descongestionar’ las cárceles, [y] redistribuir recursos para asignarlos al tratamiento”. El IDPC acoge con satisfacción esta postura e insta a los Estados miembros a reflejar este apoyo en las posiciones y declaraciones de sus propios países.

El informe de “Contribuciones” también incorpora este interesante fragmento, que ha sido bien recibido por algunos de los Estados miembros más proclives a la reforma:

“En la aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas sigue habiendo dificultades que es preciso reconocer y debatir abiertamente. Muchas de esas dificultades están relacionadas con ideas erróneas acerca de lo que los tratados realmente estipulan, lo cual es indicio de que se requiere una labor de sensibilización acerca del contenido y el espíritu de dichos instrumentos.”

⁵ Cabe destacar que, desde que fue designado como director ejecutivo de la ONUDD en 2010, el Sr. Fedotov nunca ha apoyado de forma explícita medidas básicas para la reducción de daños como los programas de agujas y jeringuillas o las terapias de sustitución de opioides en ninguno de sus discursos o declaraciones, algo que se ha considerado como un reflejo de sus estrechos lazos con el Gobierno ruso, que sigue oponiéndose categóricamente a ellas a pesar de las pruebas globales que demuestran su eficacia.

Es importante reafirmar el espíritu original de los tratados, que se centra en la salud. El propósito de los tratados no es librar una “guerra contra las drogas” sino proteger la salud física y moral de la humanidad’. Los tratados no pueden interpretarse como una justificación, y mucho menos una exigencia, de un régimen prohibicionista sino como el fundamento de un régimen de fiscalización de drogas en el que algunas sustancias psicoactivas están permitidas exclusivamente con fines médicos y científicos en vista de que, cuando se consumen sin el consejo y supervisión de los médicos o de profesionales de la salud debidamente autorizados, pueden causar un daño considerable a la salud de la población y a la sociedad.”

Las 16 páginas del documento sobre “Disposiciones relativas a políticas de drogas” también apoyan este enfoque. El documento vuelve a examinar el contenido de los tres tratados internacionales de fiscalización de estupefacientes y llega a la conclusión de que estos no obligan a los Gobiernos a aplicar un régimen de carácter prohibicionista. En lugar de ello, el informe sostiene que los tratados prevén que se desplieguen programas de tratamiento de drogas y que no prohíben las estrategias de reducción de daños (siempre que “no se lleven a cabo aisladamente o como alternativa a la reducción de la demanda”) ni las terapias de sustitución de opioides. Los tratados tampoco se pueden utilizar para defender violaciones de los derechos humanos, tratamientos obligatorios ni la pena de muerte.

Desafíos

Sin embargo, aunque el informe de “Contribuciones” incluye muchos mensajes positivos y declaraciones importantes, también plantea algunas dudas y preocupaciones:

- Afirma, por ejemplo, que “las recomendaciones formuladas en la Declaración política de 2009 siguen siendo válidas hoy día”, aunque es evidente que muchos de sus principales objetivos –como el de que los Estados “eliminen o reduzcan considerable y mensurablemente” el uso y la oferta de drogas, el blanqueo de dinero, y los riesgos sanitarios y sociales relacionados con las drogas– no son realistas ni se están alcanzando.
- Sostiene, erróneamente, que “el sistema de fiscalización de drogas reduce la disponibilidad de sustancias nocivas y mitiga los altos riesgos vinculados a su utilización”, añadiendo también que “hace que los precios sean más altos”, cuando los últimos datos demuestran que los precios han ido cayendo de forma gradual.⁶
- Realiza afirmaciones osadas con respecto al mercado mundial de la cocaína, señalando que “se ha contraído en los últimos cinco años”. Cabe destacar que el Informe Mundial sobre las Drogas de la propia ONUDD se muestra más precavido al respecto y reconoce que “los indicadores disponibles no reflejan plenamente el alcance de la demanda y la oferta globales de cocaína” y que “los niveles de incertidumbre son especialmente pronunciados”.⁷
- Se permite establecer la indebida asociación entre los 0,2 millones de muertes anuales relacionadas con las drogas controladas y los 2,3 millones en el caso del alcohol y los 5,1 millones, del tabaco, dando a entender que el régimen de fiscalización de estupefacientes está salvando millones de vidas, cuando esas cifras, por muy diversos motivos, no son comparables.
- Aunque felicita a los países que han adoptado medidas de reducción de daños y han reducido su epidemia de VIH, el Sr. Fedotov no lleva el razonamiento hasta su conclusión natural: que los gobiernos que se niegan activamente a desplegar estas medidas están fallando a su gente y facilitando deliberadamente la epidemia.⁸
- Se muestra impreciso sobre qué implican los programas de desarrollo alternativo integrales y sostenibles. Estos exigirían nuevos mecanismos para medir su éxito, centrándose no solo en las actividades de erradicación, sino más bien en indicadores de desarrollo humano. Como se ha señalado en anteriores

⁶ Véase, por ejemplo: <http://www.bmjopen.bmj.com/content/3/9/e003077.full.pdf+html>

⁷ <http://idpc.net/es/publications/2013/10/respuesta-del-idpc-al-informe-mundial-de-drogas-2013-de-la-onudd>

⁸ Véase la nota 5.

documentos de la ONUDD, estos deberían entrañar: “mejoras en los ámbitos de la educación, la salud, el empleo, el ambiente, las cuestiones de género, el fortalecimiento institucional y la capacidad gubernamental”.

El documento más técnico sobre “Disposiciones”, aunque bien intencionado, contiene algunas afirmaciones muy problemáticas y no es suficientemente exhaustivo ni jurídicamente riguroso en varios ámbitos. A pesar de sostener que los tratados internacionales en materia de drogas promueven el acceso a sustancias fiscalizadas con fines médicos, no reconoce que la disponibilidad de medicamentos opioides sigue siendo alarmantemente baja o incluso nula en la mayoría de países.⁹ Del mismo modo, en el apartado sobre reducción de daños no se menciona la tremendamente baja cobertura de este tipo de intervenciones en todo el mundo.¹⁰ Aunque puede que las convenciones no planteen técnicamente ninguna barrera, es obvio que no hacen lo suficiente para promover estas intervenciones. En el texto abundan también los términos problemáticos; entre ellos, se pueden destacar las referencias a las personas que usan drogas como “drogadictos”, “víctimas de entornos insalubres” e incluso “esclavos de los traficantes de drogas”. Este informe se centra en el modelo de adicción basado en la enfermedad cerebral, prestando poca atención a cómo las políticas de drogas también afectan a las personas que usan sustancias y no sufren adicción ni problemas de salud mental. Resulta también controvertido que el documento incluso tilde el término ‘terapia de sustitución de opioides’ de “engañoso y contraproducente”, aunque se trate de la terminología acordada para la propia ONUDD y el resto del sistema de las Naciones Unidas.¹¹

El afirmar que enfoque de “guerra contra las drogas” no constituye la visión de los tratados” también es falaz. El análisis de los debates que rodearon la adopción de cada uno de esos tratados indica que muchas partes deseaban fervientemente que se eliminara la sanción penal del uso y la oferta de drogas. Además, la Convención de 1988 dispone explícitamente que la posesión, la adquisición y la producción de drogas fiscalizadas con fines no médicos ni científicos constituye un delito penal. Por otro lado, la hoja de coca y el cannabis son dos de los principales temas normativos donde los tratados ofrecen poca flexibilidad y que han sido cuestionados de base, y ambos se omiten en el documento sobre “Disposiciones” (así como el tema de los derechos de los pueblos indígenas).

Aunque ambos documentos de la ONUDD apoyan la despenalización de la tenencia de drogas, están muy lejos de apoyar que esta se descriminalice (es decir, que se eliminen totalmente las sanciones penales), de modificar los tratados o de crear mercados regulados, como ha sucedido en el caso del cannabis en Uruguay y los estados estadounidenses de Washington y Colorado, y de nuevas sustancias psicoactivas en Nueva Zelanda. Algunas de estas reformas quedan fuera de la competencia de los tratados internacionales de estupefacientes en su versión actual, pero surgen de los legítimos esfuerzos de los Gobiernos por gestionar de forma más eficaz los mercados de drogas dentro de sus territorios. La ONUDD y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) deberían participar positivamente en estos procesos.¹²

Conclusiones y prioridades de cara al futuro

Durante décadas, los mensajes de la ONUDD sobre las políticas de drogas han tenido un tono defensivo y han intentado proteger el orden establecido, basado en un enfoque represivo y de rigurosa aplicación de la ley. Teniendo en cuenta estos antecedentes, la nueva retórica de la ONUDD –que habla de flexibilidad y de políticas basadas en la salud– es más que bienvenida. Al igual que sucedió cuando el anterior director ejecutivo de la ONUDD admitió que las políticas de drogas tenían “consecuencias no deseadas”,¹³ la ‘Contribución’ del Sr. Fedotov podría darle un importante impulso al debate en Viena.

⁹ http://www.who.int/medicines/areas/quality_safety/access_Contr_Med/en/

¹⁰ <http://www.idurefgroup.unsw.edu.au/publications/hiv-prevention-treatment-and-care-services-for-peo>

¹¹ Véase, por ejemplo: http://www.unodc.org/documents/hiv-aids/idu_target_setting_guide.pdf

¹² La JIFE es un organismo independiente creado en virtud de los tratados internacionales de drogas cuya misión consiste en velar por el cumplimiento de dichos tratados. Véase: <http://idpc.net/incb-watch>

¹³ http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-Uploads/CND-53-RelatedFiles/ECN72008_CRP17sV0853411.pdf

Sin embargo, el debate necesita un análisis jurídico más claro y una orientación normativa más exhaustiva de lo que ofrece actualmente el documento sobre 'Directrices'. La ONUDD también debe articular una estrategia para difundir este nuevo enfoque entre los Estados miembros de todo el mundo con el fin de modernizar las políticas nacionales en países que todavía dan por sentado que este organismo desea ver endurecidas continuamente sus leyes y políticas. La ONUDD también debe trabajar duro para asegurarse de que estas declaraciones más progresistas no se vean socavadas por los debates, las resoluciones y los documentos de la Comisión de Estupefacientes ni de la JIFE.

A pesar de todo, estos dos documentos formalizan un mensaje importante por parte de la ONUDD: que los tratados internacionales de drogas se deben interpretar de otra forma con el fin de respaldar un enfoque basado en la salud pública y los derechos humanos, y no en la delincuencia y la represión. Este es un indicio más de que el debate sobre las políticas de drogas está avanzando, aunque sea lentamente, en el plano internacional. Y en tal medida, se trata de una novedad que el IDPC acoge con satisfacción y que espera que se refleje en un debate abierto y sincero en el examen de alto nivel que tendrá lugar en marzo de este mismo en la CND¹⁴ así como en la UNGASS sobre drogas de 2016.¹⁵

El Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC) es una red mundial integrada por ONG y redes profesionales que promueve 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 apoya las políticas fundamentadas en evidencias científicas que reducen eficazmente los daños relacionados con las drogas. La red elabora informes periódicos, difunde los informes de sus organizaciones miembro y ofrece servicios de asesoría especializada a encargados de políticas y funcionarios de todo el mundo.

International Drug Policy Consortium
Fifth Floor, 124-128 City Road, Londres
EC1V 2NJ, Reino Unido

Tel: +44 (0) 20 7324 2975
Email: contact@idpc.net
Web: www.idpc.net

¹⁴ <http://idpc.net/es/examen-de-alto-nivel-de-la-onu-sobre-las-drogas-marzo-de-2014>

¹⁵ <http://idpc.net/es/la-sesion-especial-de-la-asamblea-general-de-las-naciones-unidas-ungass-sobre-drogas-de-2016>