

Noticias sobre la UNGASS

Número 2

Agosto de 2008

NOTICIAS SOBRE LA UNGASS

Les damos la bienvenida al segundo número del boletín de noticias del IDPC sobre la UNGASS. La idea de este boletín es ofrecer un resumen de cómo se va desplegando el proceso de revisión de la UNGASS, llamar la atención sobre los acontecimientos más significativos y mantener a nuestra red de colegas de todo el mundo al corriente de la situación.

ÍNDICE

El proceso de revisión de la UNGASS: introducción	2
Comité de ONG de Viena – Foro ‘Más allá de 2008’	2
Los grupos de trabajo intergubernamentales de la UNGASS: novedades hasta la fecha	4
El derecho a la salud	5

EL PROCESO DE REVISIÓN DE LA UNGASS: INTRODUCCIÓN

En 1998 tuvo lugar en Nueva York el vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre el problema mundial de las drogas, en que se establecieron una serie de objetivos centrados en la consecución de reducciones significativas y mensurables en la oferta y la demanda de drogas ilícitas en un período de 10 años. Durante el período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes (CND) 2008 comenzó el proceso de revisión de los avances logrados con respecto a dichos objetivos, que irá seguido de un período de reflexión y análisis antes de que se decida la futura dirección que asumirá el sistema internacional de fiscalización de estupefacientes.

Los delegados en la CND 2008 confirmaron que en marzo de 2009 tendrá lugar en Viena una reunión política de alto nivel de dos días, en que se acordará el marco que conformará la nueva etapa de la política de drogas de la ONU. El material y los informes que se estudiarán en esa reunión se elaborarán a través de cinco grupos de trabajo intergubernamentales que se convocarán entre junio y septiembre de 2008, y que presentarán varios borradores de informes que servirán de base para las discusiones gubernamentales. Estos grupos de trabajo cubren las áreas de reducción de la oferta, lucha contra el lavado de dinero y fomento de la cooperación judicial, cooperación internacional en materia de erradicación de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo, reducción de la demanda de drogas, y control de precursores y estimulantes anfetamínicos. Los informes borradores que surgirán de los grupos de trabajo se someterán al debate de los Estados miembro en varias reuniones entre períodos de sesiones de la CND (la primera está prevista para el 29 de septiembre), y se preparará un conjunto de documentos para la reunión de alto nivel de marzo de 2009.

COMITÉ DE ONG DE VIENA – FORO ‘MÁS ALLÁ DE 2008’

Durante la segunda semana de julio, más de 300 delegados de ONG de todo el mundo se dieron cita en Viena. El objetivo del foro ‘Más allá de 2008’, un acto coorganizado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y el Comité de ONG de Viena que trabajan en materia de estupefacientes (VNGOC), era desarrollar una serie de documentos consensuados por las ONG para que la CND los tenga en cuenta durante los preparativos de su segmento de alto nivel de 2009 para revisar el proceso de la UNGASS. Tras tres días de intensos y en ocasiones acalorados debates en el Centro Internacional de Viena, el foro consiguió elaborar una declaración y tres resoluciones. El encuentro tuvo una gran relevancia no sólo por su carácter sin precedentes, sino también porque representa el único mecanismo oficial a través del que la sociedad civil puede realizar una aportación directa a la revisión de la UNGASS del próximo año. En las páginas web y los blogs de algunas de las ONG que participan en el proceso se pueden encontrar análisis detallados del foro:

<http://www.ungasson drugs.org/>

<http://www.ihrablog.net/>

<http://blog.aclu.org/>

En estas páginas nos limitaremos a señalar los puntos clave del debate, dar una idea de algunas de las discusiones y subrayar los aspectos más notables de la declaración.

Durante el foro, los debates se vieron dominados por los temas siguientes:

- Reducción del daño
- Derechos humanos
- Adecuación de las convenciones de la ONU a su fin
- Participación de los usuarios de drogas y otras poblaciones afectadas en el análisis sobre las políticas de drogas
- Necesidad de una ‘revolución copernicana’, es decir, de políticas de drogas fundamentadas en consideraciones empíricas
- Consecuencias negativas e indeseadas de la guerra contra las drogas
- Una categoría especial para la hoja de coca

- El uso de drogas como una cuestión de salud
- Diferencia entre uso (use), mal uso o uso incorrecto (misuse) y abuso (abuse; uso indebido en el contexto de la ONU)
- Posibles aportaciones de las ONG a las políticas de drogas
- Déficit de opiáceos con fines médicos y terapéuticos
- Rentabilidad
- Una categoría especial para el cannabis
- Mecanismos para revisar las políticas de drogas

El encuentro empezó de una forma un tanto inquietante y nada prometedora. Ya durante el primer día del foro, se cuestionaron de inmediato algunos aspectos del procedimiento. Algo que preocupó especialmente a algunas delegaciones fue el proceso de revisar el borrador de la declaración palabra por palabra, un método copiado de las sesiones de la CND. Se temía fundamentalmente que eso obstaculizara el proceso, temor que quedó justificado durante posteriores etapas del debate. Sin embargo, tal como Michel Perron, presidente del comité directivo de ‘Más allá de 2008’, recordó a los delegados, la CND era el objetivo del encuentro y, si se seguían sus mismos procesos, era más probable que los funcionarios gubernamentales reunidos en marzo comprendieran mejor e incorporaran los resultados del foro en la formulación de políticas. Otros participantes sintieron gran inquietud por la cuestión del equilibrio de representantes y el uso del modelo de consenso. Con respecto al caso concreto del protocolo, esa inquietud se vio dominada por el malestar que provocó que las intervenciones de varias ONG de orientación abstencionista estuvieran dirigidas por la que parecía ser una representante del Gobierno estadounidense (situación a la que el blog de la ACLU se refirió como “una espía en la casa”). La intranquilidad con respecto a esta práctica se agudizó aún más cuando se solicitó oficialmente a la ONUDD que el grupo Hungarian Civil Liberties Union dejara de filmar los debates. La petición fue entendida como el deseo de algunos de permanecer al margen de “miradas incómodas”.

Sin embargo, cuando empezó el debate sobre el borrador, empezó a surgir, poco a poco, cierto clima de consenso. Por ejemplo –y aunque seguramente no debería sorprender teniendo en cuenta la pluralidad de ONG participantes–, tuvo lugar un debate considerable sobre si la reducción del daño debería ser aceptada y respaldada como una práctica legítima o si algunos de sus elementos, como las salas de venopunción, contravienen las convenciones de la ONU. A pesar de ello, se alcanzó un compromiso basado en una definición de consenso. El párrafo 6(iv) del preámbulo de la ‘Resolución objetivo uno’ define la reducción del daño como “medidas con el objetivo primordial de abordar y evitar las consecuencias sanitarias y sociales adversas del consumo de drogas ilícitas/nocivas, incluida la reducción del VIH y otras infecciones de transmisión sanguínea”. Hubo también consenso en que las políticas de drogas deberían ser impulsadas por los derechos humanos, y en que la ONUDD y la CND deberían trabajar más estrechamente con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (ECHR). La mayoría de delegados parecía hablar de los derechos humanos haciendo referencia al texto de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Sin embargo, un grupo de delegados propuso, aunque sin conseguir consenso, que “vivir en un mundo sin drogas” también debería ser un principio reconocido como un derecho humano. Además de éstos, se discutieron en profundidad muchos otros temas con la declaración unánime de las ONG, que insta a lo siguiente:

- El reconocimiento de violaciones de los derechos humanos contra personas que usan drogas;
- Políticas de drogas fundamentadas en pruebas empíricas que se centren en mitigar los daños a corto y largo plazo, y tengan un pleno respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales;
- La ONU debe informar sobre las consecuencias colaterales del actual enfoque con respecto a las drogas, basado en la justicia penal, y ofrecer un análisis de las consecuencias indeseadas del sistema de fiscalización de estupefacientes;
- Revisiones exhaustivas de la aplicación de sanciones penales como medida de control de drogas;
- El reconocimiento de que la reducción del daño es una respuesta necesaria y útil al uso de drogas;
- Poner el acento en el tratamiento y la prevención en lugar de la interdicción;
- Alternativas a las penas penitenciarias;
- El suministro de ayuda al desarrollo de alternativas económicas para campesinos antes de erradicar los cultivos de coca o adormidera;

- El reconocimiento de que los jóvenes representan un porcentaje significativo de los usuarios de drogas en todo el mundo, se ven desproporcionadamente afectados por las drogas y las políticas de drogas, y deberían participar activamente en la formulación de la política de drogas global.

(Para consultar la declaración final y las resoluciones, en inglés, véase: [http://www.vngoc.org/images/uploads/file/BEYOND%202008%20DECLARATION%20AND%20RESOLUTIONS%20FINAL\(1\).pdf](http://www.vngoc.org/images/uploads/file/BEYOND%202008%20DECLARATION%20AND%20RESOLUTIONS%20FINAL(1).pdf))

A pesar de algunos recelos iniciales, la mayoría de delegados se mostró optimista sobre el proceso y el consenso final. Como comentaba Martin Jelsma, del TNI, el encuentro fue “un logro más que destacable que sin duda impresionará a muchos de los funcionarios que ahora están implicados en el proceso de revisión de la UNGASS, ya que este documento se puede presentar como un resultado consensuado de ONG de todo el mundo y con distintas perspectivas ideológicas”.

LOS GRUPOS DE TRABAJO INTERGUBERNAMENTALES DE LA UNGASS: NOVEDADES HASTA LA FECHA

En el primer boletín de noticias sobre la UNGASS, explicamos cómo está estructurado el trabajo de los cinco grupos intergubernamentales de expertos, que deben revisar los avances durante los últimos 10 años y acordar una serie de documentos para el proceso entre sesiones que comenzará a fines de septiembre, en que se elaborarán los borradores de las declaraciones que se aprobarán en la reunión política de marzo de 2009. Ahora que ya se han reunido tres grupos de trabajo, está claro que el proceso no se está desplegando con tanta soltura como se pretendía:

- Aunque los grupos de trabajo estaban pensados como un foro para el intercambio de información y recomendaciones entre expertos, y para una revisión objetiva de la situación, los tres realizados hasta la fecha han visto su objetividad limitada por Estados miembro que presumían de los logros y por la adopción de posturas políticas. Aunque esto siempre se espera en cierta medida, ha llevado al segundo problema:
- Se esperaba que los grupos de trabajo acordarían declaraciones de consenso sobre los avances alcanzados en los últimos 10 años y sobre la naturaleza de los retos de futuro, pero –al menos en el momento de escribir estas líneas– ninguno de los grupos de trabajo ha elaborado un informe claro de conclusiones que los Estados miembro puedan estudiar durante los preparativos de las reuniones entre períodos de sesiones.

Los primeros tres grupos de trabajo de expertos se reunieron entre fines de junio y principios de julio. El primero, sobre reducción de la oferta, la producción y el tráfico tuvo lugar demasiado rápido, del 23 al 25 de junio. Pocos Estados miembro tuvieron tiempo para prepararse debidamente, y el documento de debate elaborado por la ONUDD no incluía ningún análisis estratégico minucioso de los logros, los desafíos y las futuras opciones de políticas para intentar reducir la producción y la distribución de estupefacientes fiscalizados. Por tanto, puede que no sea de extrañar que el grupo de trabajo, como suele suceder con las discusiones sobre políticas para la reducción de la oferta, no consiguiera abordar cuestiones estratégicas (¿qué han logrado las estrategias actuales, cuáles son sus consecuencias indeseadas, qué se puede esperar lograr con ellas en el futuro, estamos trabajando hacia los objetivos correctos, qué nuevos enfoques podrían traducirse en mejores resultados?), sino que se concentraran en cuestiones operativas como mecanismos de coordinación y recursos. Dicho esto, es cierto que el proceso ha conllevado ciertos intercambios útiles, como el que las medidas para la reducción de la oferta tengan en cuenta cuestiones en materia de derechos humanos y la necesidad de concentrar la aplicación de la ley en los grupos delictivos organizados que provocan la mayor parte de daños en comunidades y sociedades. Sin embargo, se corre el peligro de que gran parte de este matizado debate se pierda porque la reunión terminó sin ningún intento claro de integrar los acuerdos clave en un informe; ni siquiera los Estados miembro que asistieron al grupo están seguros de sus resultados ni saben cuándo se presentarán o en qué formato.

Se trata del mismo problema encontrado con los resultados del grupo de trabajo sobre erradicación de cultivos y desarrollo alternativo. En muchos aspectos, este grupo funcionó con más facilidad, ya que muchos Estados miembro estaban bien preparados y habían enviados a expertos con sus delegaciones, lo cual se tradujo en un debate más rico. Además, dentro de este ámbito, hay una clara división de opiniones entre aquellos Estados

miembro –principalmente de Europa y América Latina– que apoyan un enfoque basado en el desarrollo para reducir el cultivo y aquellos –básicamente los Estados Unidos– que prefieren hacer hincapié en la erradicación forzosa y en fuertes intervenciones militares y represivas. Estas diferencias se reflejaron en el grupo de trabajo en torno a las cuestiones de ‘secuenciación’ de las intervenciones (es decir, si la erradicación sólo se debería poner en marcha cuando se hayan establecido ya medios de vida alternativos y viables para los campesinos) y a si eliminar la ‘condicionalidad’ en la ayuda al desarrollo (es decir, vincularla, como hacen actualmente los Estados Unidos en varios países, a los resultados logrados con la erradicación de cultivos). Hubo también intercambios significativos cuando un grupo de países norafricanos intentó introducir una mayor atención sobre el cultivo de cannabis, y cuando la delegación boliviana volvió a instar a que la hoja de coca desaparezca de las convenciones. Ambas propuestas obtuvieron escaso respaldo. Esto es especialmente desafortunado en el segundo caso, ya que muchos expertos independientes coinciden con que el actual estatus de la hoja de coca es, en el mejor de los casos, ambiguo. Sin embargo, parece que aún hay pocos países dispuestos a adoptar riesgos diplomáticos en cuanto a la clasificación de las sustancias fiscalizadas por las convenciones. (Se puede leer un informe más completo sobre la reunión de este grupo en el sitio web del TNI, www.tni.org, escrito por Tom Kramer, que asistió como miembro de la delegación neerlandesa.)

Los inciertos resultados de esta ronda de grupos de trabajo significan que, en estos momentos, el proceso de elaborar material sobre estos temas para presentarlos en la primera de las reuniones entre períodos de sesiones de la CND (prevista para el 29 de septiembre) está poco claro. Es probable que la ONUDD prepare ahora esos documentos, que al menos se basarán parcialmente en las conclusiones de los grupos de trabajo, pero que también pueden verse influidos por las opiniones de los funcionarios de Viena o por el cabildeo entre bambalinas de determinados Estados miembro. Cuando esos documentos aparezcan, aquellos implicados en el proceso hasta la fecha podrán decir hasta qué punto reflejan las discusiones que se han mantenido.

En septiembre se reunirán otros dos grupos de trabajo de expertos: uno sobre la reducción de la demanda de drogas (15-17 de septiembre), y otro sobre precursores y estimulantes anfetamínicos (17-19 de septiembre). El primero de ellos es de interés prioritario para los miembros y socios del IDPC, y por ello organizaremos una reunión paralela en ese mismo marco. Hay indicios alentadores de que los Estados miembro se están preparando bien para este grupo, y muchos prevén incluir a expertos de ONG en sus delegaciones. Dado que éste es el grupo de trabajo que abordará las cuestiones relacionadas con la reducción del daño, la represión contra los usuarios y las normas de prevención y tratamiento, muchas de las diferencias estratégicas básicas entre los Estados miembro saldrán a la luz aquí, antes de trasladarse a las reuniones entre períodos de sesiones. Nuestro próximo boletín de noticias sobre la UNGASS informará de los resultados.

EL DERECHO A LA SALUD

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OHCHR) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) han elaborado recientemente un folleto informativo sobre el derecho a la salud que se puede consultar, en inglés, en la página web del Alto Comisionado: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet31.pdf>

Para el “período de reflexión” de la UNGASS, es de especial relevancia cómo dicha publicación cimienta el derecho a la salud en el derecho internacional vigente. Si bien numerosos tratados y resoluciones aluden a la salud, por lo general se considera que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el principal instrumento en este sentido, y en él se reconoce el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

El folleto informativo es de gran importancia para las políticas de drogas en varios sentidos. El elemento clave está en el papel protagonista que otorga al principio de no discriminación, lo cual significa que se debe garantizar la disponibilidad de los servicios, las tecnologías y los recursos sanitarios, sobre la base de la igualdad, a todos los sectores de la sociedad. El documento reconoce que actualmente ciertos grupos son marginalizados por motivos de raza, religión, ideología política y “otros status sociales”; esta última categoría incluiría a los usuarios de drogas (como personas sujetas a una estigmatización relacionada con la salud).

El texto nos informa de que los Estados tienen el deber de “prohibir y eliminar todo tipo de discriminación, y garantizar la igualdad para todo ser humano con respecto al acceso a la atención sanitaria y otros factores determinantes de la salud”. Además, “entender la salud como derecho humano exige una atención específica a distintos individuos y a grupos de individuos en la sociedad, especialmente a aquellos que viven en situaciones vulnerables. Asimismo, los Estados deberían adoptar medidas positivas para garantizar que no se ejerce discriminación alguna contra individuos y grupos concretos”.

El documento transmite también un apoyo explícito al papel de los organismos de la ONU para responder a la discriminación en el acceso a atención sanitaria, y al reconocimiento de que la lucha contra el VIH depende tremendamente de un compromiso con esas medidas inclusivas y con los derechos humanos en general.

Esperamos que este segundo número de noticias sobre la UNGASS les resulte útil para su trabajo. El próximo número se publicará a fines de septiembre de 2008 e informará, entre otras cosas, sobre el grupo de trabajo de reducción de la demanda y los preparativos para las reuniones entre períodos de sesiones.