

INFORME DEL IDPC

¿POR QUÉ LOS RESULTADOS DE LA REVISIÓN DE POLÍTICAS DE DROGAS DE LA ONU SON TAN FLOJOS E INCONCRETOS?

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 ilegales. 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 apoya las políticas que se fundan sobre evidencias científicas que reducen eficazmente el daño relacionado con las drogas. La red difunde asimismo los informes de sus organizaciones miembro sobre cuestiones específicas relacionadas con las drogas, y ofrece servicios de asesoría a encargados de políticas y funcionarios de todo el mundo.

Representantes políticos de más de 130 países se dieron cita en la reunión de alto nivel de las Naciones Unidas en Viena entre el 11 y 12 de marzo de 2009 para finalizar un proceso de revisión de dos años sobre los avances logrados con el sistema mundial de fiscalización de estupefacientes. La comunidad internacional, reunida en la Comisión de Estupefacientes (CND) 2009, intentaba evaluar los logros alcanzados con respecto a los objetivos, fijados por la Asamblea General de la ONU diez años antes, de 'eliminar o reducir considerablemente' el cultivo de cannabis, coca y opio, y de conseguir resultados mensurables en la reducción de la demanda.

Todos los Gobiernos implicados en este proceso de revisión habían recibido datos y análisis que demostraban claramente que los objetivos marcados en 1998 no se habían cumplido y que el limitado impacto de las estrategias y acciones respaldadas durante la década anterior planteaba dilemas significativos en materia de políticas:

- A pesar de la inversión de miles de millones de dólares en un amplio abanico de estrategias y actividades para reducir la oferta, ha resultado imposible conseguir reducciones significativas y sostenidas en la escala del mercado ilegal. Las propias cifras de la ONUDD revelan que la producción mundial de opio casi se ha duplicado durante el período de la revisión, pasando de 4.346 toneladas métricas en 1998 a 8.800 en 2007 (un año, hay que reconocer, de cosecha récord). En el caso de la cocaína, el aumento de la producción mundial pasó de 825 toneladas métricas en 1998 a 994 en 2007.
- La aplicación del régimen de fiscalización de estupefacientes ha conducido a importantes 'daños colaterales' (a lo que la ONUDD se refiere como 'consecuencias indeseadas'); por ejemplo, la estigmatización y marginación de cientos de millones de consumidores de drogas, la creación de un mercado negro valorado en miles de millones de dólares (en gran medida controlado por grupos de la delincuencia organizada) y la erosión de las iniciativas para evitar la propagación del VIH/SIDA entre los usuarios de drogas por vía intravenosa.
- Muchas de las actividades que han demostrado su eficacia para reducir los problemas asociados con los mercados y el consumo de drogas –por ejemplo, los programas de reducción de los daños para prevenir el VIH o las iniciativas para reducir la delincuencia en los mercados de drogas locales– no contribuyen necesariamente a la disminución de las dimensiones generales del mercado.

Las delegaciones también habían recibido cartas de los directores ejecutivos de ONUSIDA y del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, así como del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y de los

relatores especiales de la ONU sobre tortura y sobre derecho a la salud, en que instaban a la CND a afirmar su apoyo a las medidas de reducción de los daños y a reequilibrar el sistema de control de drogas hacia un enfoque basado en la salud pública y los derechos humanos. Cabía esperar, por lo tanto, que los Gobiernos y la ONUDD aprovecharían la oportunidad para examinar detenidamente los motivos por los que los actuales programas y estrategias están teniendo un impacto limitado, y para estudiar seriamente las posibles opciones para modificar estos programas y estrategias con el objetivo de lograr mejores resultados en la próxima década.

En la práctica, sucedió algo muy distinto. Aunque el proceso de revisión puso de manifiesto algunas discrepancias claras de políticas y perspectivas entre Gobiernos (por ejemplo, 26 Estados miembro hicieron constar su objeción formal ante la falta de apoyo a la reducción del daño en la declaración final), el tono general de las conclusiones de la reunión de alto nivel fue de autocomplacencia: la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) reafirmó un 'éxito innegable'; la declaración política hizo una insulsa alusión a 'algunos avances alcanzados' y, en líneas generales, volvió a comprometer a la comunidad internacional con otra década de las mismas estrategias y tácticas. La nueva declaración política optó por limitarse a reafirmar los compromisos de la UNGASS de 1998, repitiendo promesas ilusorias sobre una sociedad 'sin uso indebido de drogas' y estableciendo otra fecha objetivo de diez años para eliminar o reducir considerablemente el cultivo ilícito de adormidera, arbusto de coca y la planta del cannabis. Si no hemos podido alcanzar este objetivo en los últimos diez años, es evidente que tampoco lo conseguiremos en la próxima década utilizando las mismas estrategias.

El IDPC ha explicado detalladamente en un informe reciente los motivos de nuestra decepción con lo fundamental de los debates y con las declaraciones que surgen de la revisión de políticas de drogas.¹ Este informe analiza los factores institucionales y de procedimiento que consideramos que han contribuido a unos resultados tan flojos e incoherentes.

Por supuesto, una de las principales dificultades para Gobiernos y organismos internacionales está en reconocer el fracaso o el limitado impacto de políticas y estrategias que anteriormente han promovido con tal entusiasmo. Durante los últimos 40 años, casi todos los Gobiernos del mundo, en cierta medida, han explicado a sus ciudadanos que una dura postura antidrogas, respaldada por una estricta aplicación de las leyes que prohíben la producción, la distribución y el consumo de drogas, conducirá finalmente a la victoria en la 'guerra contra las drogas'. Éste es un mensaje político muy atractivo: las drogas son nocivas, por lo que aplicamos mano dura contra ellas. Por supuesto, políticamente es más difícil admitir que la realidad ha resultado ser más compleja, que se han realizado avances modestos y que los Gobiernos carecen de los poderes y las herramientas para eliminar el mercado ilegal. Enfrentados a esta realidad, especialmente en un área normativa muy delicada y polarizada, la mayoría de políticos y diplomáticos intentará minimizar los exámenes rigurosos y no levantar la cabeza. Esto, salvo contadas y valientes excepciones, es lo que hemos presenciado en Viena durante los últimos meses.

Admitir un éxito limitado también es peligroso desde el punto de vista institucional. Muchas importantes instituciones nacionales e internacionales han gozado de presupuestos en constante aumento basándose en promesas para ganar la batalla a la producción, el tráfico y el consumo de drogas. Al reconocerse un éxito limitado, surge la pregunta evidente de si esos presupuestos han sido rentables o si deberían reasignarse. Muchos de los altos cargos de estas instituciones están implicados en los debates sobre políticas en la CND.

Incluso teniendo en cuenta estas realidades políticas e institucionales, ¿por qué tantos responsables de adoptar las decisiones en la CND han opuesto resistencia incluso a los más mínimos esfuerzos para equilibrar y modernizar el sistema de control de drogas? Por ejemplo, las propuestas para mejorar el acceso a servicios de reducción de los daños que ayudan a prevenir el VIH/SIDA o para mejorar el acceso a analgésicos en países en desarrollo se basan claramente en evidencias científicas y son beneficiosas para la salud y el bienestar humanos. A pesar de ello, muchos funcionarios hicieron denodados esfuerzos por rechazar o neutralizar estas iniciativas. ¿Por qué? Un factor importante se explica por el hecho de que las estructuras y los procesos institucionales han aislado a la CND –y a otros organismos afines de control

¹ IDPC Advocacy Note – The Political Declaration: A missed opportunity.
http://www.idpc.info/php-bin/documents/IDPC_Advocacy_note_PD_Mar09_EN.pdf. Sólo disponible en inglés.

de drogas, como la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes o JIFE– del diálogo más amplio sobre políticas y estrategias internacionales en materia de desarrollo social y económico, salud y derechos humanos. Por lo tanto, son demasiados los actores del sistema de control de drogas que consideran que su prioridad es defender las estructuras y estrategias existentes –basadas en la aplicación de la ley– en lugar de encontrar formas de modificarlas o mejorarlas.

ESTADOS MIEMBRO

A pesar de que las políticas de control de drogas influyen en muchos aspectos de desarrollo social, sanitario y comunitario, los representantes gubernamentales que conforman las decisiones en la CND proceden, en su abrumadora mayoría, de departamentos de asuntos exteriores o de aplicación de la ley. Aunque este enfoque surge de la concepción original del sistema de fiscalización de estupefacientes, basado en la prohibición y la represión, es desafortunado que estos amplios debates (casi 50 años después de la primera convención global sobre drogas de la ONU) se sigan efectuando con parámetros tan estrechos. Muchos Gobiernos nacionales han establecido estructuras de coordinación de políticas a escala nacional que reúnen a actores del ámbito de la salud, los asuntos sociales, la aplicación de la ley, la educación y otros campos relevantes para que éstos acuerden entre sí un enfoque equilibrado e integrado en materia de políticas de drogas. Sin embargo, los mecanismos de la ONU no se han sumado a esta tendencia, lo cual ha desembocado en una falta de coordinación entre las posiciones tomadas en la CND y las tomadas en otros foros multilaterales (como la Asamblea Mundial de la Salud, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo o la Junta de ONUSIDA). Esta situación reflejaría todo lo opuesto a la ‘coherencia de todo el sistema’ que se dedica a promover la sede de la ONU.

Este desequilibrio de representación sería menos importante si hubiera líneas de comunicación eficaces entre los funcionarios gubernamentales destinados de forma permanente en Viena (o de forma temporal para acudir a la CND) y sus colegas en los departamentos correspondientes de sus respectivos países. En la práctica, la calidad de esta coordinación ha sido tremendamente variable. Hemos observado los seis meses de negociaciones sobre la declaración política con creciente inquietud, ya que se ha hecho evidente que la mayoría de Gobiernos de todo el mundo no está desempeñando ningún papel en el proceso, que aquellos que han hablado en las negociaciones no siempre han presentado las posturas acordadas con sus capitales nacionales y que esas posturas se contradicen, a menudo, con las estrategias y las prácticas en sus respectivos países. Así pues, una importante declaración de la ONU, que afectará a cientos de millones de personas, se elabora con sólo un pequeño número de Estados miembro que haya coordinado totalmente sus aportaciones.

LA ONUDD Y LA SECRETARÍA DE LA CND

Como ya hemos explicado, la ONUDD tiene fuertes incentivos para fomentar la idea de que el sistema de control de drogas está funcionando con eficacia y, por extensión, que se deberían seguir apoyando las estructuras existentes y sus presupuestos. Desde esta perspectiva, debemos elogiar algunos de los intentos de la agencia por guiar a los Estados miembro en los debates sobre la complejidad de los retos a los que se enfrentan. Dicho esto, está claro que el director ejecutivo de la ONUDD ha realizado repetidos intentos por presentar los datos disponibles sobre esta revisión desde un punto de vista de un optimismo injustificable, por realizar afirmaciones infundadas de que estos datos demuestran que el sistema es eficaz y por oponerse a cualquier referencia al claro fracaso con respecto a los objetivos fijados en 1998.

Por supuesto, los Estados miembro podrían haber rechazado el análisis de la ONUDD –que habla de ‘contención’ del mercado mundial de las drogas–, pero la forma en que se ha presentado pone en tela de juicio la objetividad del organismo. Esta objetividad es fundamental, ya que los Estados miembro y la sociedad civil de todo el mundo esperan que la ONUDD gestione sin sesgos estos procesos políticos.

El director ejecutivo de la ONUDD ha señalado que ni él ni su personal tuvieron papel alguno en la redacción o modificación de la declaración política de 2009. Más preocupante, por tanto, ha sido el papel desempeñado en esta revisión por la secretaría de la CND (una unidad ejecutiva integrada en la ONUDD) y por su presidenta. A juzgar por nuestra estrecha observación de todo el proceso de revisión, muchas de las decisiones y acciones de la secretaría parecen haber sido concebidas para frenar una verdadera revisión o la posibilidad de reforma:

- La decisión de basar la estructura de todo el proceso en los títulos de los planes es de acción acordados en 1998, lo cual obligó automáticamente a la CND a repetir una estructura que se centra sobre todo en operaciones de represión (cuatro de los planes de acción originales abordaban distintas formas de reducción de la oferta y uno, de reducción de la demanda, sin ningún plan de acción para afrontar las consecuencias socio-sanitarias del consumo de drogas).
- La decisión, plenamente defendida en todo momento por la presidenta, de finalizar el debate sobre el anexo de la declaración antes incluso de divulgar un borrador del cuerpo principal del texto. Esto significó que todos los principios clave, así como los temas más polémicos, se tuvieron que debatir en las últimas siete semanas del proceso y, por lo tanto, muchas decisiones importantes se adoptaron, inevitablemente, de forma apurada y a última hora. De hecho, muchos de los cambios clave en el texto se acordaron en una reunión a puerta cerrada que se celebró en Viena el día 2 de marzo, a la que asistieron representantes de menos de 40 países. A los demás países se les envió, simplemente, una copia del texto modificado y no se les dio otra oportunidad para hacer comentarios antes de llegar a adoptar la declaración en la reunión de alto nivel.
- Después de cada ronda de negociaciones, la secretaría se encarga de tomar nota de todos los comentarios apuntados y elaborar un nuevo borrador que se ajuste a los deseos de los Estados miembro. En varias ocasiones, estos borradores aparecieron con términos sobre cuestiones polémicas que no siempre reflejaban directamente las notas de los Estados miembro sobre los debates. En una ocasión, por ejemplo, un texto presentado formalmente por un Estado miembro sobre el tema de la reducción de daños no se incluyó en el próximo borrador para su debate y, en las primeras fases del proceso, una expresión concreta propuesta sobre la cuestión de un mejor acceso a medicamentos básicos quedó considerablemente diluida en el borrador siguiente.
- No obstante, el peor caso de injerencia en la redacción de los borradores se produjo en los últimos días de la revisión. Durante los seis meses de las negociaciones, la cuestión de la reducción de los daños había sido la más polémica, con repetidos intentos de encontrar unos términos que pudieran ser aceptados por todos los Estados miembro. A medida que se iba desplegando este proceso, cada vez nos preocupaba más que la secretaría y los presidentes de la CND no estuvieran desempeñando un papel objetivo y sin sesgos, y estos temores se vieron confirmados por dos incidentes:
 1. En muchos momentos durante las negociaciones, aquellos países a favor de incluir referencias fuertes a la reducción de los daños estaban en clara mayoría, pero la presidenta insistió en que no se podía aprobar ningún texto a menos que hubiera un consenso pleno, permitiendo así que algunos países vetaran párrafos acordados por todos los demás. Sin embargo, en la reunión del 2 de marzo, sin previo aviso, convocó una votación oficiosa sobre la inclusión o no de una nota a pie de página que explicaba que el término “servicios de apoyo afines” –utilizado en la declaración política-- para una serie de países, organismos internacionales y ONG engloba también aquello que denominan “medidas para la reducción de los daños”. Cuando la ‘votación’ reveló 13 votos a favor de eliminar la referencia y 12 en contra, la presidenta anunció que ésta era la decisión final sobre el tema, con lo que se eliminó de hecho toda referencia a la reducción de los daños en la declaración. Esa polémica decisión llevó a un grupo de 26 países a manifestar formalmente, cuando la declaración política fue adoptada diez días después, una ‘declaración interpretativa’ sobre la reducción de los daños.
 2. Tras esta reunión, el único fragmento de la declaración que se centraba en la prevención del VIH era una referencia general a la necesidad de adoptar programas integrales para abordar el VIH/SIDA, en el párrafo 20. El texto acordado por los Estados miembro hablaba de ‘acceso universal a programas integrales de prevención, tratamiento, atención y servicios de apoyo afines’; un fragmento en que las palabras exactas eran importantes, ya que reflejaban directamente la estrategia de prevención de ONUSIDA. Aunque parezca increíble, cuando la secretaría presentó el texto final de la declaración para su adopción en la reunión de alto nivel, las palabras ‘programas integrales de prevención’ (en alusión a las iniciativas para evitar la propagación del VIH, según lo define ONUSIDA) habían sido cambiadas por ‘programas integrales de prevención del uso indebido de estupefacientes’ (es decir, medidas para que las personas

dejen de consumir drogas). La secretaría había cambiado totalmente el significado de la frase, incluso después de haber sido aprobada por los Estados miembro. Cuando se les cuestionó sobre este asunto, la secretaría alegó que se trataba de un inocente ‘error de redacción’. Nosotros no aceptamos esta explicación porque, tras meses de discusiones sobre los términos exactos de ese párrafo, la secretaría debe haber sido plenamente consciente de lo que implicaba cualquier modificación de los términos, por lo que explicar este hecho como un despiste administrativo no resulta nada convincente.

- Finalmente, la secretaría y la presidenta debían responsabilizarse de facilitar el nivel y el carácter adecuados de participación de la sociedad civil en la reunión de alto nivel. A pesar de los importantes intentos por parte de las ONG para implicarse en el proceso (a través del foro ‘Más allá de 2008’ y de otras iniciativas), la secretaría actuó de forma regular como una barrera a dicha implicación. Damos detalles sobre ejemplos concretos de estas barreras en un informe aparte.²

La objetividad de la secretaría también queda en entredicho por el hecho de que el jefe de la dirección de la ONUDD de la que depende ha sido trasladado temporalmente a la ONUDD desde el Departamento de Estado de los Estados Unidos, cuyos funcionarios llevan años haciéndose oír en la CND a favor de los enfoques represivos y en contra de la reducción de los daños.

Es evidente que la comunidad internacional está ahora dividida sobre la mejor forma de responder a la continua existencia de un gigantesco mercado mundial de drogas ilegales que continúa afectando a las vidas de cientos de millones de personas. Por otro lado, se está abriendo paso una diferencia cada vez más marcada entre aquellos que apoyan la aplicación más estricta y sistemática de las convenciones sobre drogas –centrada en una rotunda desaprobación social y una fuerte aplicación de la ley– y aquellos que están a favor de reequilibrar las políticas y los programas hacia un enfoque basado en la salud y la integración social. Todos éstos son debates perfectamente legítimos entre Gobiernos, académicos y sociedad civil. Por lo tanto, es importante que estos debates se celebren con un espíritu de análisis objetivo, con evidencias y argumentos centrados en el objetivo final de maximizar la salud y el bienestar de la humanidad, en lugar de basarse en intereses políticos e institucionales a corto plazo.

Concretamente, es totalmente crucial que las estructuras de las Naciones Unidas que se han establecido para gestionar estos debates operen de forma eficaz y objetiva. Por los motivos enumerados en estas páginas, no podemos decir que ése sea el caso en estos momentos. Por lo tanto, instamos a los Estados miembro a:

- Poner más cuidado en garantizar que las posturas que adoptan en la CND reflejan las prácticas reales en sus países, además de debates con todos los departamentos gubernamentales pertinentes.
- Tomar medidas para garantizar que los debates sobre fiscalización de estupefacientes estén más estrechamente coordinados con la elaboración de políticas sociales, sanitarias y de derechos humanos en otras agencias y comisiones de la ONU.
- Buscar garantías del director ejecutivo de la ONUDD de que su agencia –y más concretamente, la secretaría de la CND– actuará con transparencia y objetividad en la gestión de futuros debates sobre políticas.

La diferencia entre una buena política de drogas y una mala política de drogas se puede medir en términos de vidas humanas. Las acciones de la CND, por lo tanto, no sólo son diplomáticas o teóricas y necesitan demostrar un mayor nivel de diligencia y coherencia del que hemos presenciado en esta revisión.