

NOTA DEL IDPC PARA LA INCIDENCIA POLÍTICA

EL 'ANEXO' DE LA DECLARACIÓN POLÍTICA DE LA REVISIÓN DE POLÍTICAS EN MATERIA DE ESTUPEFACIENTES DE LAS NACIONES UNIDAS

El Consorcio Internacional sobre política de Drogas (IDPC) es una red mundial integrada por ONGs y redes profesionales especializadas 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, dirección y contenido de las políticas de drogas en el ámbito nacional e internacional, y para apoyar políticas fundamentadas en consideraciones científica y empíricas que sean eficaces para reducir los daños relacionados con las drogas. La red difunde los informes de sus organizaciones miembro sobre cuestiones específicas relacionadas con las drogas, y ofrece servicios de asesoría a los encargados de las políticas y funcionarios de todo el mundo.

CONTEXTO

El proceso de revisión de los objetivos y planes de acción acordados en la UNGASS de 1998 ha llegado a una fase crítica; tras el debate temático celebrado en la Comisión de Estupefacientes (CND) de 2008 y los cinco grupos de trabajo intergubernamentales reunidos durante el verano, la atención se desplaza ahora hacia el proceso político de negociar el texto de una declaración política que se aprobará en la reunión de alto nivel de marzo de 2009.

El debate temático en la CND de 2008 debía ser, en principio, una revisión exhaustiva de datos, análisis y opiniones de los Estados miembro sobre los avances realizados desde 1998 en la fiscalización internacional de estupefacientes, así como sobre los retos que siguen vigentes. Y aunque tuvieron lugar algunos debates útiles, esta reunión de los Estados miembro de la ONU no afrontó de forma significativa los problemas y las consecuencias indeseadas del sistema de control de drogas.

La serie de encuentros de los grupos de trabajo intergubernamentales celebrados durante el verano brindó más tiempo y espacio para analizar los problemas con mayor profundidad, pero se caracterizó más por su índole intergubernamental que de expertos (en las reuniones participaron muy pocos expertos de la sociedad civil y se dedicó demasiado tiempo a discusiones sobre procedimiento y posturas diplomáticas). Sin embargo, los informes de los grupos de trabajo contienen muchos ejemplos de análisis y términos útiles que se podrían integrar en la declaración política y en su anexo.

EL BORRADOR DEL ANEXO

La presidenta de la CND (su excelencia Selma Ashipala, embajadora de Namibia en Viena) ha hecho circular un borrador del anexo a la declaración política (disponible en la página web del IDPC – www.idpc.info) que conformará la base del debate entre los representantes gubernamentales en un serie de reuniones de negociación que tendrán lugar en Viena entre noviembre y diciembre de 2008. La señora Ashipala ha indicado que el texto principal de la declaración se presentará más tarde, una vez se haya debatido el contenido del anexo. Aunque puede que los Estados miembro enmienden este enfoque y calendario en la primera reunión de negociación, prevista para el 3 de noviembre, es probable que la atención de la actividad de incidencia durante los próximos dos meses se centre en torno a las cuestiones tratadas en dicho anexo.

El borrador del anexo ha resultado en parte fiel a las discusiones y conclusiones de los grupos de trabajo. El anexo está dividido en seis apartados que reflejan, a grandes líneas, los planes de acción acordados en 1998:

- Consumo de drogas y prevención, tratamiento, cuidado y rehabilitación de la dependencia de ellas
- Reducción de la oferta ilícita de drogas
- Control de precursores y estimulantes de tipo anfetamínico
- Cooperación internacional en materia de erradicación de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo
- Lucha contra el blanqueo de dinero
- Cooperación judicial

Aunque esta lista de títulos es coherente con los planes de acción de 1998, continuar con esta misma clasificación presenta algunos problemas. En primer lugar, hay una falta de equilibrio y coherencia lógica: hay sólo un título para tratar todos los temas relacionados con la demanda (incluidas las consecuencias sanitarias y sociales) mientras que hay cinco títulos que cubren distintos aspectos relacionados con la reducción de la oferta. De hecho, los últimos cuatro se pueden considerar áreas específicas de acción dentro del bloque general de reducción de la oferta en lugar de títulos por derecho propio. Esta clasificación, por tanto, exagera el constante desequilibrio de las prioridades políticas del sistema, que se decanta hacia las iniciativas de reducción de la oferta. Un enfoque más lógico dividiría el documento en sólo dos apartados –reducción de la oferta y reducción de la demanda– y añadiría un tercer apartado dedicado a los nuevos desafíos. De hecho, la resolución 51/4 de la CND, que instaba en un principio a la declaración política, exhorta a que ésta cubra las *‘prioridades y áreas que exijan acciones ulteriores, así como los objetivos y las metas que se deben fijar en la lucha contra el problema mundial de las drogas más allá de 2009’*.

El otro problema está relacionado con los temas que no encajan fácilmente en el marco de 1998, como la disponibilidad de sustancias fiscalizadas para fines médicos, la necesidad de trabajar en un marco que respete los derechos humanos, la necesidad de mejorar la recopilación de datos o el funcionamiento de las instituciones. Estas cuestiones han recibido cierta atención en el proceso hasta el momento pero, dado que no se ajustan exactamente a ninguno de los apartados de los planes de acción, es necesario tratarlas de forma más significativa en la próxima etapa del proceso como cuestiones ‘transversales’.

Algunos Estados miembro ya han planteado preguntas y dudas sobre la estructura propuesta para la declaración y el anexo, por lo que es posible que el enfoque definitivo difiera del borrador actual; las propuestas para mejorar los términos del texto, por supuesto, se deberán modificar en consonancia. Esta nota para la incidencia política, por tanto, se centra en las cuestiones generales que se deben abordar en las próximas fases de la negociación en lugar de proponer términos de redacción concretos.

CÓMO INFLUIR EN EL BORRADOR

El proceso de negociación del texto del anexo es de índole meramente gubernamental, por lo que la única forma de influir en su resultado consiste en convencer a aquellos representantes gubernamentales presentes en las reuniones de negociación de que fomenten las ideas y los términos que sean coherentes con nuestros principios y posturas. La mayoría de los delegados en estas negociaciones son los representantes de Exteriores de los Estados miembro destinados de forma permanente en Viena, pero éstos trabajarán con sus colegas en las capitales de sus respectivos países para consensuar posturas. Así pues, las ONG pueden promover sus inquietudes y posturas directamente ante sus representantes en Viena o ante los funcionarios gubernamentales correspondientes en sus países. Cabe también la posibilidad de que los Gobiernos incluyan a expertos de ONG en las delegaciones que enviarán a estas reuniones, de forma que los grupos que cuenten con una sólida relación con sus Gobiernos podrían realizar una solicitud en este sentido. En el caso de los Estados miembro de la UE, se está desplegando un proceso por el que los 27 países intentan acordar y pulir una postura consolidada a través de las reuniones mensuales del Grupo horizontal ‘Drogas’ en Bruselas, de forma que las ONG también pueden hacer llegar sus ideas a través de sus delegaciones nacionales ante este grupo.

OBJETIVOS DE INCIDENCIA POLÍTICA

Desde el punto de vista del IDPC, en el borrador hay una serie de posturas positivas que deben protegerse, así como varias áreas en que se deben introducir o fortalecer varios asuntos importantes. Esta nota llama la atención sobre las cuestiones clave, e insta a los miembros y socios de nuestra red a presionar a sus Gobiernos para garantizar que se traten de forma positiva en el texto final del anexo. También trabajaremos con delegados que asistirán a las reuniones de negociación para proponer enmiendas concretas a los párrafos del texto, de modo que éstos reflejen nuestros principios y posturas.

- **CONTENCIÓN.** Se debe producir un sincero reconocimiento del hecho de que los objetivos de ‘reducción significativa’ establecidos en la UNGASS de 1998 no se han alcanzado, y que actualmente tampoco se está logrando una contención del mercado mundial ilícito de estupefacientes fiscalizados. Es posible, no obstante, que un objetivo de contención del mercado sea un concepto útil para definir futuros objetivos, puesto que entraña el reconocimiento de que, aunque los mercados ilegales no se pueden erradicar, sí se pueden abordar sus dimensiones y consecuencias.
- **ENFOQUE EQUILIBRADO.** La declaración política y sus anexos deberían aceptar claramente que la reducción de la oferta y la reducción de la demanda deberían recibir la misma atención, y deberían reforzarse e integrarse entre sí.
- **CONSECUENCIAS INDESEADAS.** La declaración política debería reconocer –como lo hace el informe de la ONUDD ‘*Fit for Purpose*’– que la aplicación del sistema global de fiscalización de estupefacientes tiene importantes consecuencias indeseadas, como el poder de la delincuencia organizada y la estigmatización de cientos de millones de consumidores de drogas.
- **REDUCCIÓN DEL DAÑO.** Este punto debería contar con un claro apoyo como parte del conjunto de medidas aceptadas para reducir la demanda. La declaración política debería incluir específicamente la definición de reducción del daño integrada en la estrategia de prevención de ONUSIDA, y apuntar la importancia de las actividades contra la estigmatización para lograr una prevención eficaz del VIH/SIDA.
- **DERECHOS HUMANOS.** La declaración política debería incluir términos contundentes y claros sobre la necesidad de que todas las actividades de control de drogas respeten las obligaciones contraídas por los Estados en materia de derechos humanos, con referencia a la Carta de la ONU e, idealmente, referencias específicas a la pena de muerte, la proporcionalidad en la aplicación de la ley, el acceso a servicios sanitarios y las normas de tratamiento en los pasajes relevantes del texto.
- **ENCARCELAMIENTO.** Hay numerosas pruebas en todo el mundo de que el encarcelamiento generalizado de personas por posesión de drogas no es una medida eficaz para impedir su consumo y reducir su prevalencia, coloca una carga significativa sobre los fondos públicos y aumenta los riesgos sanitarios y la exclusión social. La declaración política debe reconocer estos hechos e instar a los Estados miembro a encontrar estrategias alternativas.
- **SOCIEDAD CIVIL.** Se deberían hacer constar compromisos concretos para mejorar la participación de la sociedad civil en el trabajo de la ONUDD, la JIFE y la CND, y para garantizar que la definición de sociedad civil incluye a grupos que representan a consumidores y cultivadores.
- **RECOPIACIÓN DE DATOS.** Se debería recoger un serio compromiso para mejorar el sistema de recopilación de datos y análisis, incluida una referencia específica a la intención de revisar el sistema de los cuestionarios para los informes anuales y bienales (ARQ/BRQ), así como un compromiso de respetar unas normas de objetividad en el análisis del Informe Mundial sobre las Drogas. También se necesita una clara articulación de los objetivos del sistema, y el calendario para la próxima revisión de sus avances.
- **FÁRMACOS ESENCIALES.** La cuestión de un mejor acceso a fármacos opiáceos para el alivio del dolor y para el tratamiento de adicciones debería recibir la debida importancia en el texto, que debería incluir un llamamiento explícito a que los Estados miembro colaboren con la JIFE y la OMS en la mejora de las previsiones y la eliminación de barreras.
- **REDUCCIÓN DE LA OFERTA.** Se debería reconocer la necesidad de reajustar los objetivos de reducción de la oferta y dirigirlos hacia las consecuencias de los mercados de drogas, y no sólo sus dimensiones. También deseamos apoyar marcos legislativos y estrategias de aplicación jurídica que respalden programas sanitarios y sociales, y estén integrados en ellos.
- **ERRADICACIÓN/DESARROLLO ALTERNATIVO.** El texto debería dejar claro que la erradicación forzosa no es un enfoque eficaz, y que, en el futuro, el acento se debería situar en enfoques basados en el desarrollo y en la ‘secuenciación’ correcta de actividades en los países de origen.
- **ESTIGMATIZACIÓN.** En todo el documento, se debería eliminar cualquier fragmento que caracterice a los consumidores de drogas como personas anormales o que representan una amenaza a la seguridad y la cohesión social, y sustituirse por términos que reconozcan los complejos factores que conducen al consumo y la dependencia de estupefacientes.

Durante las próximas semanas y meses, los debates de Viena sobre la estructura y el contenido de los documentos que se deben aprobar en la reunión de alto nivel de marzo de 2009 avanzarán a un paso muy rápido, y es probable que cada reunión desemboque en nuevas situaciones y desafíos. Por lo tanto, las ONG que deseen influir en este proceso deben permanecer en estrecho contacto con aquellos funcionarios gubernamentales que participen en el proceso y consultar las últimas novedades en las páginas web del IDPC (www.idpc.info) y del TNI (www.ungassnews.org). El último boletín “Noticias sobre la UNGASS” del IDPC brinda un resumen de la situación actual con respecto a la planificación de la reunión de marzo de 2009 y las formas en que pueden participar en ella las ONG.