

**LA COMISIÓN DE ESTUPEFACIENTES 2009
Y EL SEGMENTO DE ALTO NIVEL
INFORME DE LA SESIÓN**

Abril 2009



LA COMISIÓN DE ESTUPEFACIENTES 2009 Y EL SEGMENTO DE ALTO NIVEL – INFORME DE LA SESIÓN

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.

Introducción

Desde que se celebró la Sesión Especial de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre el problema mundial de las drogas, en 1998, los dilemas en materia de políticas de estupefacientes a los que se enfrentan los Gobiernos, así como sus diferencias a la hora de responder ante ellos, se han hecho más evidentes. El 52º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes (CND), correspondiente a 2009, y el segmento político de alto nivel (HLS) se auguraban, por lo tanto, como un momento clave, que esclarecería cómo asumiría la comunidad internacional el delicado reto diplomático de seguir profesando su apoyo al sistema multilateral y, al mismo tiempo, cómo abordaría sus problemas y puntos débiles. Este informe ofrece al lector un resumen de lo sucedido en la reunión y un análisis de algunos de los debates y análisis clave. Para ver otros artículos detallados sobre la sesión, se puede consultar el blog sobre la CND de IHRA (<http://www.cndblog.org/>)¹ y el blog del Transnational Institute sobre la UNGASS (http://www.ungassondrugs.org/index.php?option=com_co

<http://www.cndblog.org/> content&task=blogsection&id=1&Itemid=65). En el sitio web de la CND se pueden encontrar también el texto completo de las declaraciones de muchos países y otros documentos relevantes <http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/index.html>. Como se señala en las páginas que siguen, el IDPC también ha elaborado una serie de notas para la incidencia política para complementar a este informe.²

Tal como se pondrá de manifiesto con la lectura de este informe, no consideramos que la realización de esta revisión se haya organizado en el mejor momento de la CND. Además, el HLS para revisar los avances realizados desde la UNGASS de 1998 y establecer un marco para la próxima década reveló una clara brecha entre los enfoques nacionales en materia de fiscalización de estupefacientes. Por un lado, encontramos

¹ Administrado en asociación con el IDPC.

² El discurso de Antonio Costa ante el segmento de alto nivel de la CND de 2009 - http://www.idpc.net/php-bin/documents/IDPC_briefingCosta_2009_ES.pdf, The Political Declaration: A missed Opportunity - <http://www.idpc.info/php-bin/documents.pl?ID=1000231>, Civil society engagement: still not good enough - <http://www.idpc.info/php-bin/documents.pl?ID=1000232>, ¿Por qué los resultados de la revisión de políticas de drogas de la ONU son tan flojos e inconcretos? - http://www.idpc.info/php-bin/documents/IDPC_Weak_UN_DrugPolReview_ES_0409.pdf

a un creciente número de países que se está decantando por adoptar políticas de reducción de los daños basadas en el pragmatismo y las evidencias científicas y, por el otro, a un grupo de países que sigue confiando en un enfoque de tolerancia cero que no ha producido ningún resultado significativo ni sostenido en los últimos diez años. De hecho, según un informe encargado por la Comisión Europea con motivo del encuentro, “no hay pruebas de que el problema mundial de los estupefacientes se haya reducido en el período comprendido entre 1998 y 2007”,³ que era el principal objetivo de la UNGASS de 1998. Así, a pesar de la fachada diplomática, sólo se puede llegar a la conclusión de que el consenso de Viena, que tanto ha hecho para bloquear los avances en el campo de la fiscalización internacional de estupefacientes durante décadas, es ahora poco más que un espejismo.

El segmento de alto nivel y la declaración política: consenso, ¿qué consenso?

Tras seis extenuantes meses de negociaciones gubernamentales sobre la declaración política y el plan de acción correspondiente, el HLS del 52º período de sesiones de la CND se celebró los días 11 y 12 de marzo en el nuevo edificio M del Centro Internacional de Viena (VIC). Después de una interpretación algo surrealista de la canción de Bobby McFerrin “Don’t worry, be happy” a cargo de un coro infantil de la ciudad, la presidenta de la CND, la embajadora Selma Ashipala-Musavyi de Namibia, inauguró la sesión poco después de las 10 de la mañana. Tras unos comentarios introductorios de la presidenta del HLS, la

Excma. Dra. Libertina Amathila, viceprimera ministra de Namibia, y como sucede en las sesiones habituales de la CND, el debate general comenzó con las declaraciones de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE). Les siguieron varias declaraciones de grupos regionales, una de la reina de Suecia sobre el proceso ‘Más allá de 2008’ y –en el transcurso de las dos jornadas– 92 declaraciones nacionales y otras de la Santa Sede, organismos especializados, organizaciones gubernamentales internacionales y ONG, incluido el Comité de ONG de Viena (VNGOC). Como suele ocurrir en los períodos de sesiones habituales, la mayoría de los representantes nacionales utilizaron el tiempo que les correspondía para manifestar su respaldo a las convenciones internacionales de fiscalización de estupefacientes y señalar los logros alcanzados por sus Gobiernos en este campo. En este caso, las declaraciones se centraron especialmente en los objetivos fijados en la UNGASS de 1998 (véase el Cuadro 1). Cabe recordar que, en aquella ocasión, los Estados aprobaron una declaración política por la que se comprometían a trabajar con vistas a eliminar o reducir considerablemente el cultivo ilícito de coca, cannabis y opio, y la producción ilícita de sustancias psicotrópicas, así como a alcanzar resultados significativos y mensurables en el ámbito de la reducción de la demanda para la revisión prevista en el año 2008. Sin embargo, la presencia en el estrado del presidente boliviano Evo Morales dejó ya entrever que el tono general del debate no sería tan armonioso como la apertura musical del acto. Así, muy pronto se puso de manifiesto un evidente grado de desafino en las valoraciones de la situación mundial de las drogas.

3 A Report on Global Illicit Drug Markets 1998-2007, *European Commission, marzo de 2009*, véase <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/371&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

Cuadro 1 – Las declaraciones de países en el HLS: el bueno, el oso y el feo

Tras la inauguración del segmento de alto nivel (HLS), la intervención de Evo Morales, presidente de Bolivia, generó mucho alboroto con su llamamiento a eliminar la coca de las convenciones de drogas. En parte, el resto del HLS presencié muchas declaraciones en las que los Estados miembro hicieron poco más que recitar el habitual respaldo a las convenciones y la lucha contra los estupefacientes. Estas intervenciones tendieron a centrarse en los logros de las actividades represivas en sus respectivos países o regiones, dando cuenta de las detenciones, las acciones judiciales, las toneladas decomisadas, etcétera. Estas declaraciones son una prueba más –en caso de que no haya ya suficientes– de que el período de reflexión y revisión poco ha hecho para alterar el supuesto de que la fiscalización de drogas se debe centrar primordialmente en reducir las dimensiones de los mercados. Las declaraciones se pueden consultar en el sitio web de la ONUDD; teniendo en cuenta las anteriores sesiones anuales de la CND, son lo bastante familiares como para no citarlas en estas páginas.

Como era de esperar, el tema de la reducción de daños sigue siendo motivo de disputa y ocupó un lugar importante en muchas presentaciones. Suecia, por ejemplo, aunque declaró su deseo de vincularse a la postura de la UE y recomendó un ‘enfoque equilibrado’, dejó claro su interés en defender las convenciones como “la base para nuestras colaboraciones”. “Hay algunos defensores de la reducción de daños”, explicó la Sra. Maria Larrson (ministra de Atención a la Tercera Edad y Salud Pública), “que utilizan el pretexto de la trágica epidemia de VIH

para propiciar cambios fundamentales en las convenciones”. El empleo del término ‘pretexto’ es significativo; aunque el tono general de la presentación sueca estaba seguramente pensado para resultar motivador, el IDPC desearía destacar que la elección de ese término, que supone recurrir a la falsedad para alcanzar los propios objetivos, es ofensiva y totalmente inadecuada con un asunto de tal gravedad. Aquellos que consideran que los cambios en las convenciones de fiscalización de estupefacientes pueden contribuir a aliviar los daños relacionados con las drogas no deberían ver su sinceridad cuestionada sencillamente porque sus opiniones discrepan de las de la Sra. Larrson o su Gobierno. La epidemia de VIH representa una variable que no estaba prevista por aquellos que elaboraron las convenciones; ésta es, por lo tanto, una cuestión de contexto, no de pretexto. Además, los expertos legales de la ONUDD han apuntado que la existencia de nuevas amenazas, como la epidemia de VIH, exige que los “Gobiernos planteen nuevas estrategias para abordarlas”. “Se podría incluso aducir”, añadían, “que los tratados de fiscalización de estupefacientes, tal y como están hoy día, no están en sintonía con la realidad, puesto que en la época en que entraron en vigor no podían en modo alguno prever estas nuevas amenazas”.⁴

El secretario de Estado para Asuntos Exteriores de Japón, Sr. Shintaro Ito, se ofreció a compartir la fórmula del éxito de su país, que, según explicó, fue alabada por la JIFE durante la visita de la Junta a Japón el año anterior: “¡Dame! ¡Zettai!, que

4 E/INCB/2002/W.13/SS.5. *Flexibility of treaty provisions as regards harm reduction approaches*, UNDCP Legal Affairs Section, septiembre de 2002, http://idpc.info/php-bin/documents/UN_HarmReduction_EN.pdf

significa una tolerancia totalmente cero al uso indebido de drogas y alcanzar el objetivo común de erradicar el uso indebido de drogas en el mundo". Es cierto que los datos de Japón sobre prevalencia indican unos bajos niveles de consumo en el país. En 2008, el Informe Mundial sobre las Drogas proporciona los siguientes datos: para los opiáceos, el 0,6 por ciento de la población de más de 15 años ha consumido alguna vez; para la cocaína, el 0,3 por ciento; para el cannabis, las anfetaminas y el éxtasis, las cifras son, respectivamente del 0,1 por ciento, 0,3 por ciento y 0,1 por ciento.⁵ Dicho esto, la cultura japonesa de abstinencia es dominante pero atípica y, por lo tanto, se debería proceder con mucha cautela a la hora de extraer inferencias de estas cifras y, en concreto, de intentar generalizarlas.

Aunque muchos países siguen sin querer aceptar la incapacidad de las políticas de la UNGASS para conseguir sus objetivos declarados y de la declaración política para reconocerlo, hubo una serie de declaraciones concebidas para afrontar estos fracasos con resolución. La aportación de la República Checa, realizada en nombre de la UE, marcó el tono, al reconocer que se "ha demostrado claramente que los objetivos y las metas establecidos en las declaraciones, los planes de acción y las medidas vigentes de la ONU con respecto al problema mundial de las drogas eran ambiciosos y los objetivos no se han alcanzado, ya sea en términos de una reducción mensurable o de una contención demostrada del consumo de cualquier estupefaciente ilegal globalmente en los últimos diez años".

Puede que la mejor expresión de decepción de muchos países fuera la articulada por el máximo responsable de la delegación alemana, el embajador Rüdiger Lüdeking, en su [declaración nacional](#). Lüdeking criticó abiertamente la autocomplacencia del proceso de revisión: Los objetivos y las metas fijados en la UNGASS de 1998 no se han alcanzado, afirmó. El consumo de estupefacientes ilícitos y de sustancias psicotrópicas no se ha reducido de forma considerable. En muchas zonas del mundo, incluso ha aumentado notablemente. Lo mismo puede decirse del cultivo y la oferta de drogas ilícitas, que tampoco han disminuido globalmente a pesar de todos los esfuerzos. Nos habría gustado ver también algunos nuevos principios reflejados en este borrador de declaración, prosiguió. Me refiero, en concreto, al principio de la coherencia de todo el sistema, el principio de la proporcionalidad y el principio de políticas fundamentadas en evidencias científicas en todos los campos de la normativa de lucha contra las drogas. En nuestra opinión, el borrador de la nueva declaración política podría y debería estar más orientado al futuro y ser más valiente de lo que es ahora.

Brasil subrayó que el objetivo de un mundo sin drogas ha resultado ser inalcanzable y que, de hecho, ha desembocado en consecuencias indeseadas, como el crecimiento de la población encarcelada por delitos relacionados con drogas, el incremento de la violencia relacionada con el mercado de las drogas ilegales, el aumento de los homicidios y la violencia entre los jóvenes, y la exclusión social debido al consumo de drogas. Los representantes brasileños hicieron hincapié en la necesidad de reconocer y dirigirse hacia estrategias para reducir los daños y garantizar los derechos humanos de los consumidores de drogas.

⁵ Informe Mundial sobre las Drogas 2008, p. 277-284. De estas cifras, sólo las de cannabis se refieren a la prevalencia anual.

El Reino Unido manifestó que “nos gustaría haber visto un documento más categórico. Podría citar varios ejemplos, pero comentaré sólo uno. El párrafo 20 alude al vínculo entre el uso indebido de estupefacientes y el VIH/SIDA. Una técnica clave para evitar la propagación del VIH/SIDA es conocida como ‘reducción de daños’, que consiste, por ejemplo, en el suministro de instrumentos de inyección segura a aquellas personas que son adictas a las drogas por vía intravenosa. Sin embargo, esas palabras no aparecen en ningún punto del párrafo ni del documento. Esta ausencia, sin duda alguna, no coincide con otras comunicaciones de la ONU sobre el tema del VIH/SIDA, incluidas las relativas a los Objetivos del Milenio que aparecen mencionados en la propia declaración. Esto envía un mensaje confuso y perjudicial a los Gobiernos y organismos que intentan luchar contra esta catastrófica epidemia”.

La delegación de los Países Bajos también se sumó al coro de la oposición: “El debate científico sobre si la reducción de daños es realmente eficaz ya ha tocado fin. Hay pruebas suficientes. Sin embargo, el debate político continúa. Me parece lamentable que, aunque la OMS y ONUSIDA han adoptado plenamente la reducción de daños, la Comisión de Estupefacientes no lo haga. Este debate político nos distrae de todas aquellas personas que trabajan duro sobre el terreno y que abordan los problemas inmediatos de la gente de verdad. No puedo evitar notar un parecido notable entre la declaración de 1998 y la de 2009; son casi intercambiables. Espero sinceramente que los Estados miembro y las ONG sigan desarrollando medidas de reducción del daño y alcancen un enfoque general totalmente equilibrado”.

El discurso del director ejecutivo de la ONUDD

Basándose en gran medida en un informe publicado por la ONUDD poco antes de la reunión (‘La delincuencia organizada y la amenaza que supone para la sociedad’), el director ejecutivo de la ONUDD, Sr. Antonio Maria Costa, utilizó su discurso para destacar la amenaza que representa para comunidades y sociedades el creciente poder y riqueza de las organizaciones de la delincuencia organizada, que obtienen ganancias con el comercio de sustancias fiscalizadas. Esta idea partía de unas de las ‘consecuencias indeseadas’ mencionadas en el discurso del Sr. Costa ante la CND de 2008, un argumento en gran parte favorable al discurso internacional sobre políticas. A pesar de ello, tal como analizamos con mayor detalle en otro informe (‘El discurso de Antonio Costa ante el segmento de alto nivel de la Comisión de Estupefacientes 2009, http://www.idpc.net/php-bin/documents/IDPC_briefingCosta_2009_ES.pdf), habría resultado más constructivo que el Sr. Costa hubiera concedido mayor importancia a alguna de las otras áreas de daños colaterales del actual sistema que también provocan un enorme perjuicio a la sociedad. Por ejemplo, la estigmatización y la marginación social de las personas que consumen drogas, y el ‘desplazamiento de políticas’, es decir, el gasto de tremendas cantidades de recursos públicos que se podrían invertir mejor en otros campos.

Además, aunque el discurso del director ejecutivo y el informe en que se inspiraba presentaban algunos argumentos interesantes y útiles – que los Estados miembro deberían estudiar seriamente–, la solidez de sus declaraciones y análisis se vio en ocasiones minada por ciertas florituras retóricas innecesarias y el uso inexacto de datos y evidencias. Por ejemplo, cuesta entender cómo puede generar un debate constructivo la crítica a aquellos que defienden la regulación y el control de las drogas arguyendo que esa lógica conduciría a exhortar la legalización de actividades ilegales como la

pedofilia y el tráfico. Y aunque sin duda contiene cierta utilidad política para determinados públicos, lo mismo se puede decir de la afirmación: “Tenemos un presupuesto inferior al del departamento de saneamiento de Nueva York, *pero se espera que recojamos la basura del mundo*” (la cursiva es nuestra). Además, después de volver a enmarcar todo cálculo de la eficacia del actual sistema en términos de un siglo de fiscalización internacional de estupefacientes, la declaración del Sr. Costa de que “la humanidad ha alcanzado unos avances mensurables” sirvió para enfatizar las distintas opiniones de aquellos que integran el aparato de control de drogas. De hecho, tal como se señalaba en la página web CNDblog, los datos presentados en la siguiente declaración parecían contradecir las reflexiones, en gran medida positiva, del director ejecutivo sobre ‘una oferta de estupefacientes cuantificablemente menor’. A pesar de defender enérgicamente el régimen de fiscalización de estupefacientes existente (véase el apartado sobre la JIFE), el presidente de la Junta, profesor Hamid Ghodse, apuntó que, desde que se celebrara la sesión especial de 1998, el área mundial de cultivo de la hoja de coca sólo se había reducido en aproximadamente un 5 por ciento. El profesor Ghodse indicó también que, aunque durante ese mismo período el cultivo de adormidera en el sudeste asiático había caído un 81 por ciento, casi se había triplicado en Afganistán.

El discurso de Evo Morales

La declaración del presidente boliviano, sin embargo, eclipsó estas diferencias de perspectiva entre la ONUDD y la JIFE (véase el Cuadro 2). De hecho, el llamamiento de Evo Morales a eliminar la hoja de coca de la Convención Única sobre Estupefacientes representó el primer auténtico desafío abierto por parte un Estado a la actual estructura del sistema internacional de fiscalización de drogas. Morales también instó a derogar las cláusulas del Artículo 49 de la Convención de

1961 que exigen la eliminación de la práctica de masticar hoja de coca en un plazo de 25 años. Tal como se explica con más detalle en otro apartado, basando su argumento en la idea de que la coca se clasificó erróneamente en 1961, el presidente informó al hemisferio de que Bolivia comenzaría a dar pasos oficiales para eliminar la hoja de coca del marco existente porque, en su estado natural, no es nociva para la salud humana. Consciente del aislamiento de Bolivia sobre esta cuestión y de la reticencia de la JIFE a trabajar por la resolución de las ambigüedades en torno a la coca en las convenciones, la declaración de Morales desencadenó el principio de lo que, sin duda, será una empresa fascinante y políticamente problemática.⁶

Cuadro 2 – Déjenme masticar mis hojas de coca⁷

Como único jefe de Estado que asistió al segmento de alto nivel (HLS), el presidente boliviano, Evo Morales, pronunció la primera declaración nacional; como se ha señalado, su presencia ilustraba las marcadas diferencias de los enfoques dados a las cuestiones de políticas de drogas entre los Estados miembro y proporcionó al encuentro un animado comienzo. Sosteniendo una hoja de coca, Morales anunció que había viajado a Viena para corregir un error histórico en el tratamiento que se da a la hoja de coca en la Convención Única de Estupefacientes de 1961. Morales anunció que, al día

6 Véase The International Narcotics Control Board: Current Tensions and Options for Reform, Informe del IDPC 7, febrero de 2008 y ¿Abolir el consumo de la hoja de coca? La JIFE debería de abrir los ojos a la realidad, Comunicado de prensa del TNI, 5 de marzo de 2008.

7 El presidente boliviano, Evo Morales, escribió un artículo de opinión con este título que se publicó en The New York Times el 14 de marzo de 2009 y en International Herald Tribune el 19 de marzo de 2009.

siguiente, el Gobierno boliviano presentaría una carta al secretario general de la ONU, Ban Ki-Moon, solicitando la derogación de los incisos 2e y 1c del Artículo 49 de dicha convención.⁸ El primer inciso exige que se elimine la masticación de hoja de coca dentro de los 25 años siguientes a la entrada en vigor de la convención. El segundo, permite que los Estados miembro autoricen temporalmente esta práctica, pero sólo antes de que se cumpla ese plazo de 25 años.

El presidente Morales destacó que han pasado casi 50 años desde que la Convención de 1961 entró en vigor y que, a pesar de ello, el consumo de coca no ha disminuido lo más mínimo. Los restos históricos demuestran que la masticación de la hoja de coca formaba parte de la cultura local hace ya 3.000 años. “¿Cómo es posible”, preguntó Morales, “querer acabar en 25 años el consumo” conociendo esta historia y “sabiendo que la hoja de coca no hace daño a la salud humana?”. También señaló que la práctica de mascar coca está hoy extendida en Bolivia, Perú, el norte de Argentina y Chile, así como en algunas regiones de Colombia. “Si no se corrige este error, seríamos criminales a los ojos del derecho internacional (...) tendrían que erradicar a los consumidores de la hoja de coca”. Después, tras echarse la hoja de coca a la boca y empezar a masticarla, Morales retó al Sr. Costa a que lo arrestaran, con lo que arrancó un gran aplauso del hemiciclo.

Durante su presentación, Morales reiteró que el Gobierno boliviano condenacategoricamente el narcotráfico y que no está solicitando una producción

de coca sin límites, sino todo lo contrario: la estrategia del Gobierno consiste en autorizar la producción de coca con fines lícitos, limitar su producción y evitar su desviación al mercado ilícito. “Sería irresponsable decir que haya libre cultivo de coca”, afirmó Morales, para después aclarar, no obstante, que tampoco habrá “cero de coca”. El presidente boliviano habló asimismo de los derechos de los pueblos indígenas, explicó que la hoja de coca está ahora consagrada en la Constitución boliviana y se refirió a sus usos terapéuticos y culturales.

Finalmente, Morales exhortó a los representantes de los Estados miembro a apoyar su petición para eliminar la hoja de coca de la Lista I de la Convención de 1961, en la que aparece clasificada junto con la cocaína como un estupefaciente peligroso y sujeta, por tanto, a todas las medidas de fiscalización. (En la sesión anterior de la CND, celebrada en abril de 2008, el Gobierno boliviano ya había anunciado que realizaría esta petición formalmente).⁹ Aunque reconoció que la hoja de coca contiene un pequeño porcentaje de alcaloides que se utilizan para producir cocaína, Morales propuso que la planta de coca fuera sustituida por la base de cocaína a efectos de fiscalización, ya que se trata del primer paso en la producción de cocaína. El Gobierno boliviano prevé presentar una petición formal en esta línea ante el secretario general de la ONU en los próximos meses, una petición que debe evaluar el Comité de Expertos en Farmacodependencia de la OMS. Es probable que la petición para derogar los incisos 2e y 1c del Artículo 49 de la Convención de 1961 sea admitida

8 Disponible en español en <http://www.ungassondrugs.org/images/stories/cartaevo.doc>

9 http://www.ungassondrugs.org/index.php?option=com_content&task=view&id=189&lang=es

a trámite por el ECOSOC, quizá en su reunión de mayo de 2009, pero los países dispondrán aún de 18 meses para hacer presentar sus objeciones.

Con el fin de difundir sus argumentos, el presidente Morales se reunió con varias delegaciones y también habló en un acto organizado por el IDPC y al que asistieron representantes de ONG y gobiernos, donde hizo hincapié en los puntos ya mencionados. Su presencia dominó una gran parte de la cobertura mediática del HLS.

La reducción de daños y el Grupo de los 26

Aunque deberemos esperar varios años para ver qué sucede con los intentos de Bolivia para modificar las disposiciones vinculantes de las convenciones de fiscalización de estupefacientes, el proceso para ponerse de acuerdo sobre las no vinculantes en la forma de la declaración política y el plan de acción puso de manifiesto, y en muchos sentidos agudizó, lo que hemos venido denominando 'las grietas en el consenso de Viena'.¹⁰ Después de muchos meses de arduas negociaciones (véanse los varios números de 'Noticias sobre la UNGASS' del IDPC para una panorámica del proceso) y de alcanzar acuerdos sobre muchas cuestiones, se había hecho evidente que el tema de la reducción del daño iba a ser, más que en sesiones anteriores de la CND, objeto de controversia en el HLS. Debido a una serie de factores – como una división en la postura de la UE sobre

el uso del término 'reducción de daños' en la declaración política y un ligero cambio en la postura de los Estados Unidos tras la entrada del nuevo Gobierno en Washington–, se sabía que la solución a la cuestión se tendría que encontrar en el mismo HLS. De hecho, esta situación se hizo casi inevitable cuando la presidenta de las reuniones entre períodos de sesiones, la embajadora Selma Ashipala-Musavyi, convocó, sin previo aviso, una votación oficiosa sobre el tema durante una reunión celebrada a principios de marzo y, a pesar de la falta de consenso, decidió que el término no se incluiría; ni siquiera como nota a pie de página (véase el Cuadro 3).

En el marco del debate general del HLS, un número importante de países había expresado su apoyo a una serie de intervenciones para la reducción de daños como componentes fundamentales de un enfoque equilibrado. Fue en este contexto, y conscientes de que al margen de las reuniones oficiales estaban teniendo lugar varias reuniones para establecer alianzas, que los participantes del HLS estaban a la expectativa de la clausura del segmento y la adopción oficial de la declaración política y el plan de acción. Es justo decir que ambos documentos resultaron decepcionantes y, a pesar de la importante inclusión de cuestiones de derechos humanos, estos documentos sólo representaban, en muchos sentidos, una tímida mejora con respecto a los adoptados en la UNGASS. Puede que esto no sorprendiera demasiado teniendo en cuenta que se había utilizado el plan de acción de 1998 como plantilla para elaborar el documento de 2009. A pesar de que el Sr. Costa repitió varias veces en su declaración que la salud debería ser un aspecto prioritario para el sistema de fiscalización de estupefacientes, la cuestión brilla por su ausencia en ambos documentos; no se pudo alcanzar un acuerdo sobre la existencia de un 'derecho a la salud', la palabra 'salud' sólo se menciona cuatro veces en la declaración política y el VIH sólo una en las 34 páginas del plan de acción (para más detalles, véase 'The Political Declaration: A missed Opportunity', <http://www.idpc.info/php-bin/documents.pl?ID=1000231>).

10 Grietas en el consenso de Viena: el debate sobre el control de drogas en la ONU, *WOLA Drug War Monitor*, Martin Jelsma y Pien Metaal, enero de 2004, <http://www.ungasson drugs.org/images/stories/wolabrief-s.pdf>

La falta de entusiasmo que generaron los textos entre las ONG presentes se agravó aún más el segundo día del HLS, cuando los observadores más perspicaces advirtieron una serie de pequeñas pero significativas incoherencias entre el borrador acordado de la declaración política y la versión que divulgó la Secretaría como el borrador final que se sometería a la aprobación de la CND y, después, del Consejo Económico y Social (ECOSOC). Tras ser informados de que los cambios del texto no eran más que simples errores de redacción cometidos por la Secretaría que se iban a enmendar (véase el Cuadro 3), todos los reunidos esperaban el cierre formal de la sesión a última hora de la tarde del 12 de marzo.

Al principio, éste fue un momento decepcionante, ya que la presidenta resumió muy rápidamente lo sucedido y consiguió proyectar el mismo enfoque de siempre encarnado en los propios textos. Sin embargo, tras esperar que la presidenta diera el golpe de mazo sobre los procedimientos de adopción, el embajador alemán, Sr. Rüdiger Lüdeking, habló en nombre de un grupo de Estados miembro que deseaba hacer constar su postura sobre el tema de la reducción de daños. En representación de un importante grupo de 26 Estados parte de las convenciones de fiscalización de estupefacientes, el embajador Lüdeking manifestó formalmente que estos países deseaban interpretar que el término “servicios de apoyo afines” acordado en la declaración política y el plan de acción abarca “las medidas que una serie de Estados, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales denominan ‘medidas para la reducción de los daños’”.¹¹ También solicitó que esta declaración se adjuntara al informe de la reunión. Como era de esperar, varios países – entre los cuales la Federación Rusa, Colombia, Cuba, los Estados Unidos, Sri Lanka y Japón – se apresuraron a cuestionar esta declaración

interpretativa y exigieron que quedara constancia de su postura en las actas de la reunión. En sus propias declaraciones, estos países se mostraron categóricamente contrarios a la intervención del grupo después de lo que, en su opinión, había sido una adopción por consenso de los documentos y los principios de los textos en cuestión. La Federación Rusa subrayó que la acción del grupo podría tener profundas repercusiones para el sistema internacional de fiscalización de estupefacientes. Por lo que respecta al funcionamiento cotidiano de los Estados miembro, tal opinión se puede tildar de exageración. Dicho esto, la idea de que el consenso con el que solía funcionar la CND sigue estando intacto sobre todas las cuestiones se revela ahora claramente como poco más que un espejismo. Las discrepancias sobre la reducción de daños no suponen, como afirmó Costa en su discurso de cierre, ‘hacer una montaña de un grano de arena’.

Cuadro 3 – El papel de la presidencia y la Secretaría

Es importante que los encargados de dirigir estos debates, políticamente muy delicados, se muestren estrictamente objetivos y correctos con respecto al procedimiento. En la práctica, sin embargo, el IDPC ha observado que muchas de las decisiones y acciones de la presidencia y la Secretaría durante este proceso de revisión parecen haber sido concebidas para sofocar una auténtica evaluación o la posibilidad de introducir reformas. Entre ellas, cabría destacar:

- La decisión de basar la estructura de todo el proceso en los títulos de los planes 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

¹¹ Alemania, Australia, Bolivia, Bulgaria, Croacia, Chipre, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Georgia, Grecia, Hungría, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, los Países Bajos, Polonia, Portugal, el Reino Unido, Rumania, Santa Lucía y Suiza.

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 secretaria 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 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 secretaria 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 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 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 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 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 secretaria 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 secretaria 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 secretaria 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 secretaria 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.

3. Finalmente, la secretaria 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 secretaria actuó de forma regular como una barrera a dicha implicación. Damos detalles sobre ejemplos concretos de estas barreras en un informe aparte [http://www.idpc.info/php-bin/documents/IDPC_Weak_UN_DrugPolReview_ES_0409.pdf]. En la misma reunión de alto nivel, varias ONG presentaron una petición formal para hablar ante la plenaria, según lo establecen las normas del ECOSOC. A pesar de que los funcionarios subalternos aseguraron en un primer momento que las peticiones se ajustaban al procedimiento, posteriormente se nos notificó que, tras consultar con los funcionarios de alto rango

y la presidencia, serían rechazadas. Con el apoyo del Comité de ONG de Viena, el IDPC replicó que las ONG tenían derecho a ser incluidas en la lista de oradores, aunque las limitaciones de tiempo supusieran que la presidencia no pudiera llamarlas al estrado. Llegado el momento, la sesión plenaria agotó efectivamente el tiempo, pero la presidencia anunció deliberadamente que no había más peticiones de intervención en la lista. Así, la Secretaría se negó a trasladar nuestras peticiones o la presidencia decidió ignorarlas públicamente. La objetividad de la secretaria 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 daños.

Participación de las ONG: ¿una aportación constructiva ante oídos sordos?

El IDPC y sus miembros utilizaron los avances realizados en la sesión del año anterior de la CND como un trampolín para realizar unas aportaciones significativas y constructivas al trabajo de los encargados de adoptar las decisiones en el proceso de la UNGASS. En consecuencia, la CND de 2009 fue testigo de una participación de ONG y de una colaboración sin precedentes con las organizaciones acreditadas por el ECOSOC para garantizar que pudieran asistir

al encuentro representantes de la sociedad civil afectada por las políticas sobre drogas y capaces de contribuir con su experiencia, sus conocimientos y sus pruebas empíricas. Según el responsable de coordinación con la sociedad civil de la ONUDD, este año acudieron a las sesiones unos 200 delegados de ONG en representación de 65 organizaciones oficiales.

En comparación con años anteriores, más países contaron con expertos de ONG y el mundo académico en sus delegaciones oficiales y en el proceso de redacción de sus declaraciones nacionales, muchas de las cuales reconocían la aportación de las ONG.¹² Incluso países como los Estados Unidos, tradicionalmente contrarios a la participación de las ONG, mantuvieron consultas informales con representantes de la sociedad civil al margen del HLS e invitaron gentilmente a todas las ONG a una recepción en la residencia del embajador (véase el Cuadro 4). Muchas delegaciones nacionales también asistieron a reuniones bilaterales con representantes de ONG y se espera que las relaciones iniciadas este año sigan desarrollándose.

Aunque no se concedió a representantes de la sociedad civil un tiempo para dirigirse al hemiciclo en nombre de ONG concretas en el HLS, las conclusiones del foro 'Más allá de 2008' se destacaron en las declaraciones de la reina de Suecia y de Michel Perron, presidente del comité directivo de dicho foro. Sin embargo, y como comentaremos más adelante, la sesión habitual de la CND vio cómo las ONG aprovecharon la oportunidad creada por el momento de calma que siguió al segmento de alto nivel para realizar intervenciones provocadoras y de peso en las sesiones plenarias. Además, se otorgó a representantes de ONG dos asientos por mesa durante las cuatro mesas redondas de discusión que se organizaron en paralelo al

¹² Según cálculos del IDPC: Albania, Georgia, Kirguistán, Lituania, México, Nueva Zelanda, los Países Bajos, el Reino Unido, Santa Lucía y Ucrania.

debate general del HLS.¹³ Las intervenciones en estos espacios corrieron a cargo del IDPC, CADCA, Human Rights Watch, IHRA, Mentor, CEDRO, International Federation of NGOs for the Prevention of Substance Abuse, San Patrignano y TNI. Lamentablemente, a las ONG –al parecer consideradas como las participantes menos importantes de los debates– se les asignó el último turno de palabra y, en el caso de la mesa redonda sobre reducción de la demanda, esto supuso que la importante intervención del representante de CEDRO, el único ponente que podía refutar la propuesta de soluciones quirúrgicas a la farmacodependencia, y la emotiva intervención de YouthRise, se efectuaron sin interpretación. Sin embargo, los aplausos que siguieron a estos ponentes ocultaron la categoría a la que se los relegó en el proceso. En la misma línea, Martin Jelsma, hablando en nombre del TNI en la mesa redonda sobre reducción de la oferta, fue uno de los únicos participantes en todo el proceso en responder a la petición del presidente Morales para enmendar las convenciones de estupefacientes con respecto a la hoja de coca.¹⁴ Jelsma también destacó el I Foro Mundial de Productores de Cultivos Declarados Ilícitos que tuvo lugar en Barcelona en enero de 2009.¹⁵ Su declaración fue difundida entre los delegados. Es justo decir que el poco debate que se produjo y cuestiones de sustancia que se trataron procedieron, en gran medida, de participantes de la sociedad civil.

A las ONG se les otorgó cierto espacio formal al margen del proceso oficial, entre otras cosas gracias al trabajo del VNGOC, que proporcionó asistencia técnica a las ONG. La reina de Suecia organizó una recepción en la vigilia del HLS, a la que fueron invitados algunos representantes de la sociedad civil para que se relacionaran con delegados nacionales y funcionarios de la ONU; también organizó un acto paralelo durante el primer día sobre el tema ‘Aportaciones de las ONG al segmento de alto nivel’, que contó con el respaldo de Sandeep Chawla, director de la División de Análisis de Políticas y Asuntos Públicos de la ONUDD. Se asignó una sala a las ONG (aunque no fuera en el edificio en que tenía lugar el encuentro principal durante el HLS) y las ONG pudieron usar la sala de prensa para celebrar una conferencia de prensa de la sociedad civil dirigida a los medios. Además de esto, el Sr. Costa mantuvo una reunión de diálogo con las ONG durante la que se enfrentó a algunas preguntas incómodas. Aquí, el director ejecutivo señaló que no le asustaban las cuestiones ni las respuestas difíciles. Cabe preguntarse, sin embargo, que pensaba exactamente el Sr. Costa que sucedería en la reunión. A juzgar por el número de personal de seguridad que lo acompañaba, más que en ningún otro momento durante la CND de este año, parece que es necesario tener sumo cuidado al acercarse a la comunidad de ONG. El curioso espectáculo de un nervioso holandés –en este caso, el Dr. Fredrick Polak, de ENCOD– levantándose de su asiento para realizar una segunda pregunta sobre la prevalencia del cannabis en los Países Bajos justifica, sin duda, lo que muchos consideraron un número excesivo de fornidos guardias de seguridad. La asistencia de la prensa a la reunión no estaba autorizada.

13 Las cuatro mesas estaban dedicadas a: (a) Retos actuales y futuros, nuevas tendencias y pautas del problema mundial de las drogas y posibles mejoras del sistema de evaluación, (b) Fortalecimiento de la cooperación internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas sirviéndose de la responsabilidad compartida como base para un enfoque integral, amplio, equilibrado y sostenible de la lucha contra las drogas mediante políticas nacionales e internacionales, (c) Reducción de la demanda, tratamiento y políticas y prácticas de prevención, (d) Lucha contra el tráfico y la oferta ilícitos de drogas, y desarrollo alternativo.

14 Véase ‘Round Table on Alternative Development’, weblog del TNI, 15 de marzo de 2009, (http://www.ungassondrugs.org/index.php?option=com_content&task=view&id=261) y la declaración de Martin Jelsma, en inglés, (http://www.ungassondrugs.org/images/stories/Statement_Round_Table_D_TNI_Final.doc).

15 Para más información sobre el I Foro Mundial de Productores de Cultivos Declarados Ilícitos y su declaración final, véase http://www.ungassondrugs.org/index.php?option=com_content&task=view&id=236

En paralelo al proceso oficial del HLS y de la sesión habitual de la CND se desarrolló un amplio y variado programa de actos organizados y copatrocinados por la sociedad civil.¹⁶ Varias ONG también distribuyeron sus últimas publicaciones, entre las que cabría destacar ‘¿A qué precio? VIH y las consecuencias de la ‘guerra global contra las drogas’ sobre los derechos humanos’, elaborada por el Programa Internacional de Desarrollo de la Reducción del Daño (IHRDP) del Programa sobre Salud Pública del Open Society Institute.

Cuadro 4 – La delegación estadounidense en Viena

Aunque la delegación estadounidense mantuvo hasta el final su dura oposición a cualquier referencia a las medidas para la reducción de daños en la declaración política, en el 52º período de sesiones de la CND y en el segmento de alto nivel hubo indicios de que están apareciendo algunos cambios en la política sobre drogas de los Estados Unidos. Durante las negociaciones para la declaración política, los esfuerzos de incidencia política por parte de las organizaciones miembro del IDPC y otros colegas en los

¹⁶ Los principales actos organizados por ONG se organizaron bajo los títulos siguientes: Cómo abordar las consecuencias de los mercados y el consumo de estupefacientes (IDPC), Sesión de preguntas y repuestas con el presidente de Bolivia (IDPC), Un nuevo papel para la aplicación de la ley (IDPC), Cómo deshacer una década de abandono: políticas internacionales sobre estupefacientes y acceso a servicios médicos básicos y de reducción de los daños (IHRA, IAS, HRW, YouthRise, IDPC), Las conclusiones de la Comisión sobre Cannabis de la Beckley Foundation (The Beckley Foundation), Medicamentos esenciales: cómo equilibrar un acceso adecuado y una correcta fiscalización (OMS con el Ministerio Federal de Sanidad suizo, el VNGOC y Human Rights Watch), La guerra contra las drogas: la realidad de los Andes e ideas para un nuevo régimen de políticas (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, copatrocinado por la Corporación Andina de Desarrollo), Mejores prácticas en la reducción de la demanda: qué funciona para crear comunidades más seguras (Community Anti-Drug Coalition of America), Evaluación de los avances: éxito mundial en la reducción del consumo de drogas (Drug Free America Foundation).

Estados Unidos llevaron a que el Gobierno de Obama enviara nuevas instrucciones a su equipo en Viena. Así, aunque mantuvo su oposición a la reducción de daños, el nuevo Gobierno respaldó los programas de intercambio de jeringuillas para frenar el contagio del VIH/SIDA y de otras enfermedades de transmisión sanguínea. A diferencia de lo sucedido en sesiones anteriores de la CND, las declaraciones y las intervenciones de los Estados Unidos mostraron un tono más moderado. Pero puede que lo más significativo fuera que el Gobierno estadounidense organizara una recepción para la comunidad de ONG y aceptara reunirse con ONG progresistas de los Estados Unidos en dos ocasiones. En la discusión plenaria para la agenda provisional de la próxima CND, la delegación de Washington –al parecer, respondiendo a una de las peticiones de las ONG estadounidenses– pidió que se incorporara a la agenda el tema de “mejorar la disponibilidad de medicamentos esenciales” y, entre otras cosas, garantizar la “disponibilidad de cantidad suficiente de opiáceos con fines médicos y científicos, especialmente para el alivio del dolor”. Dado que los funcionarios encargados de la política sobre estupefacientes del Gobierno de Obama aún no han ocupado sus puestos, pasarán aún algunos meses antes de que se elaboren nuevas políticas. Pero puede que, para la próxima CND, los funcionarios estadounidenses hayan perdido el miedo a pronunciar esas tres palabras: “reducción de daños”.

La acción directa y el trabajo de difusión organizado por Hungarian Civil Liberties Union e INPUD, YouthRise y Students for Sensible Drug Policy contribuyó, sin duda, a este proceso de divulgación mediática. Mientras hacían cola para entrar en las sesiones del

primer día, ningún delegado podía perderse las actuaciones y los discursos –respetuosos pero muy bien articulados y elocuentes– sobre las consecuencias negativas de la política internacional de drogas. En términos formales, el Reino Unido, al incluir en su delegación nacional oficial a Mat Southwell, un representante de consumidores de INPUD, fue un caso algo aislado de los derechos de participación de las poblaciones afectadas.

La declaración política acoge con agrado el ‘importante papel desempeñado por la sociedad civil’ y señala que sus representantes ‘cuando proceda, deberían poder desempeñar un papel participativo en la formulación y puesta en práctica de la política para reducir la oferta y la demanda de estupefacientes’. Sin duda, éste es un paso adelante. Sin embargo, hay que reconocer que este paso adelante fue impulsado, en muchos sentidos, por la propia sociedad civil. La CND de este año vio varios casos en que muchos Estados miembro y algunos sectores del aparato de fiscalización de estupefacientes de la ONU se mostraron reticentes a interactuar con el trabajo de las ONG. Por ejemplo:

- En los procesos que desembocaron en el HLS, la declaración política y el plan de acción sólo se produjo una reflexión superficial sobre las conclusiones de la iniciativa ‘Más allá de 2008’.
- No hubo respuesta formal a la petición de que se organizara una audiencia y un espacio de exposición para la sociedad civil. Tampoco se programaron intervenciones para las ONG en la sesión plenaria del HLS, salvo los cinco minutos concedidos al presidente del comité de ‘Más allá de 2008’. Ningún otro espacio que se iba a asignar a la sociedad civil estuvo claro hasta el cierre del proceso.
- Los pasos necesarios para conseguir las acreditaciones para asistir al encuentro fueron un auténtico laberinto burocrático.

- Los representantes de las ONG se vieron constantemente registrados y detenidos por los guardias de seguridad cuando intentaban llevar al edificio donde tenía lugar la sesión principal de invitaciones para actos paralelos o información de divulgación.
- Una vez dentro del edificio, las ONG tuvieron que apañárselas para conseguir mesas donde presentar su información y, en muchas ocasiones, se encontraron con que, mientras estaban ausentes, los organizadores les habían tirado el material.
- Durante toda la sesión habitual, no se supo con certeza si el Comité Plenario se celebraría a puerta cerrada y, llegado el momento, a los representantes de las ONG se les prohibió la entrada en un principio. (Para más información sobre estas cuestiones, véase la nota del IDPC para la incidencia política, ‘Civil society engagement: still not good enough’, <http://www.idpc.info/php-bin/documents.pl?ID=1000232>).

A la luz de estas pugnas, cuando el Sr. Costa habló despectivamente en su discurso de inauguración de los ‘defensores de las drogas’, los delegados de la ONG, como es natural, se preguntaron si se refería a ellos y, aunque el Sr. Costa respondió que ‘no’ cuando se le preguntó por el tema, puede que la sociedad civil se reserve su opinión hasta que se activen los compromisos de la declaración política.¹⁷ Sin embargo, la importancia de la sociedad civil a la hora de aportar sus conocimientos, su experiencia y su colaboración para la aplicación de iniciativas ya no se puede cuestionar y hay que seguir trabajando duro. Pero hay fuentes de motivación. En uno de los actos paralelos organizados por el IDPC, el presidente

¹⁷ El término apareció tanto en el discurso de apertura del Sr. Costa ante la plenaria como en su informe ‘La delincuencia organizada y la amenaza que supone para la sociedad – Cómo hacer frente a una preocupante consecuencia de la fiscalización de drogas’, E/CN.7/2009/CRP.4. Disponible en: <http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/session/52.html>

boliviano, Evo Morales, habló de cuando fue invitado de las ONG en sesiones anteriores de la CND y no tenía dinero para comer, así que aprovechaba el desayuno ofrecido por sus anfitriones para pasar el día; ahora, tiene su propio espacio en la mesa.

Resoluciones: a simple vista, más de lo mismo

El Comité Plenario es el foro donde se presentan y se debaten las resoluciones de los Estados miembro antes de incorporarlas a la plenaria. Durante esta fase, las resoluciones se suelen someter a una larga deliberación; los textos, las palabras y los términos se examinan minuciosamente. Los conflictos relacionados con las posturas filosóficas y normativas de cada país se adivinan por debajo de las formalidades de los intercambios diplomáticos y, por lo tanto, la labor del Comité Plenario ofrece una importante información sobre las relaciones que actúan tras el consenso que la CND presenta ante la prensa internacional. A simple vista, todo fue “más de lo mismo”. Sin embargo, debido a la creciente presión de que es objeto del régimen internacional de fiscalización de drogas con la revisión de los diez años de la UNGASS, ésta fue una coyuntura especialmente interesante en la que presenciar al Comité en acción.

El presidente

El presidente de este año fue el embajador iraní Ali Asghar Soltanieh. El Sr. Soltanieh dirigió el proceso con un dinamismo que los delegados, en ocasiones, encontraron desconcertante; consiguió, no obstante, evitar el tipo de bloqueos de procedimiento que afectaron al Comité Plenario del año anterior y, además, se programaron algunas sesiones de tarde extraordinarias. De hecho, la agenda de este año se completó el jueves, un día antes de lo previsto. El presidente también demostró gozar de un considerable sentido del humor y cierto grado de dotes teatrales; un encanto que,

lamentablemente, se vio empañado por la forma cortante con la que trató a ciertos delegados, especialmente a aquellos que representaban a organismos de la ONU (véase abajo).

Tráfico y seguridad

Siguiendo con el tema planteado por el director ejecutivo en su discurso de apertura ante la plenaria, el tráfico de drogas y los problemas asociados con él desempeñaron un papel preponderante en la presentación de las resoluciones de los Estados miembro, ya que siete de las quince resoluciones estaban directamente relacionadas con esta cuestión.

La primera resolución sometida a debate en el Comité Plenario fue propuesta por Namibia, en nombre del Grupo Africano de países, y llevaba por título ‘Promoción de la cooperación internacional para combatir la participación de mujeres y niñas en el tráfico de drogas, en especial como portadoras’. La resolución consiguió el apoyo general y los principales debates sobre el uso del lenguaje vinieron motivados por el intento de transmitir lo que suele ser el carácter forzado e impuesto de la participación de las mujeres en el tráfico, así como para destacar las singularidades de género en juego. Como ya se ha señalado, el tema de los efectos destructivos del comercio de estupefacientes ilícitos ocupó un lugar importante en varias resoluciones. Esta primera resolución puso sobre la mesa algunas de las ideas más matizadas y sutiles en materia de políticas con respecto al discurso sobre tráfico y seguridad, al establecer una clara distinción entre las mujeres que trabajan como portadoras, muchas veces debido a la pobreza en que están sumidas (a su vez exacerbada por un acceso desigual a los mercados laborales), y los poderosos grupos de la delincuencia organizada por cuya cuenta corren el riesgo de transportar drogas ilegales. Al mismo tiempo, resulta decepcionante leer que en el preámbulo se vuelve a apelar a la cada vez más lejana utopía de la UNGASS de “una sociedad libre del uso indebido de drogas”. Dicho esto, no deja de tratarse de un cambio bienvenido

–aunque sea sutil y aún insatisfactorio– en la retórica en comparación con “una sociedad libre de drogas”, un término que aparecía en la declaración política de 1998 y que no consiguió los apoyos necesarios para su incorporación en la declaración de este año.

Otras resoluciones centradas en el tráfico contemplaban llamamientos para fortalecer la capacidad de aplicación coercitiva de la ley en los principales países de tránsito vecinos de Afganistán y otras dos resoluciones parecidas con respecto a África Oriental y Occidental, respectivamente. Se reconoció que todos los países de tránsito sufren de problemas concretos y se instó a los Estados miembro a aumentar los recursos, tanto materiales como técnicos y financieros, para ayudarlos en sus iniciativas para luchar contra las incursiones de los traficantes organizados. El Caribe fue también objeto de una resolución para dar seguimiento a la Conferencia Ministerial que tuvo lugar el pasado febrero sobre el tránsito de estupefacientes y que se está usando en la región, así como de otra que disponía el fortalecimiento de la cooperación internacional entre los Estados de América Latina y el Caribe y los Estados del África occidental para luchar contra el tráfico y, más en particular, la cocaína destinada a Europa.

Cannabis: ¿un arbusto siempre espinoso?

En la CND del año pasado, se había presentado una resolución que criticaba la “tolerancia” de ciertos países occidentales frente al cannabis. Hubo largas discusiones sobre los términos exactos de aquella resolución, con lo que se consiguió que, en nombre del consenso, fueran bastante neutrales; finalmente, fueron los retrasos de procedimiento los que permitieron que se adoptara sin más pugnas en la sesión final. Así pues, se esperaba que este año se presentara una resolución parecida.

Este año, sin embargo, no hubo resoluciones que trataran explícitamente del cannabis como tal, a pesar del hecho de que las declaraciones y comentarios de varios países (véase el

Cuadro 1) pusieron de manifiesto que muchos de aquellos países donde el cannabis se ha cultivado tradicionalmente, y donde perviven culturas indígenas del cannabis, siguen sintiéndose agraviados por lo que consideran que es la actitud excesivamente tolerante adoptada con respecto a esta planta por ciertos Gobiernos occidentales. La única resolución de este año vinculada con el cannabis fue presentada por Japón y Azerbaiyán, con el título ‘Estudio de todos los aspectos relacionados con la utilización de semillas de cannabis con fines ilícitos’. Aunque sólo trataba sobre las semillas, la resolución desempeñó un papel simbólico al abrir un espacio de controversia, en gran medida velada, sobre la respuesta de los distintos Gobiernos al cannabis.

Cuando Japón presentó inicialmente la resolución, ésta llevaba por título ‘Las semillas de cannabis como amenaza mundial’. Hubo poco consenso sobre el sentido de la medida que transmitía este título y el presidente se apresuró a sugerir que se acordara un nuevo título mientras el Comité Plenario discutía las cuestiones del texto. Alemania respondió a la resolución señalando que las semillas de cannabis no están contempladas por las convenciones sobre fiscalización de estupefacientes y que, además, están explícitamente excluidas de ellas debido a su papel en un amplio comercio legítimo. En opinión del delegado, la CND excedería sus competencias con una resolución de ese tipo. La JIFE respondió que, aunque las semillas están excluidas, la CND podría decidir actuar sobre la cuestión y que las semillas de adormidera ofrecían un precedente para ello. El delegado ruso se manifestó a favor de la JIFE, insistiendo en que la CND no sólo podría abordar casos no cubiertos por las convenciones, sino que no había excusa para que *no* lo hiciera. El delegado alemán señaló que ese paso supondría enmendar las convenciones; el delegado francés, a continuación, terció a favor de la postura rusa. El desarrollo del debate puso de manifiesto una tendencia general a la división entre países ‘de línea dura’, por un lado, y pragmáticos, por otro. Curiosamente,

también se hicieron evidentes ciertos puntos flacos dentro de la propia ONU cuando el representante de la Organización Mundial de la Salud (OMS) intervino para destacar dos cuestiones. En primer lugar, comentó, las semillas de cannabis y las semillas de adormidera son dos casos distintos, ya que las de cannabis están específicamente excluidas de los tratados y, en segundo lugar, no hay pruebas de que las semillas de variedades con un alto contenido en THC desemboquen en daños más importantes. La JIFE replicó que las semillas de adormidera también están explícitamente excluidas de la Convención Única y que, a pesar de ello, la CND ha adoptado resoluciones sobre ellas. Después, el propio presidente pareció posicionarse en contra del delegado de la OMS. El texto de la resolución, entre otras cosas, instaba a que el Comité de Expertos de la OMS realizara un informe actualizado sobre los riesgos que plantea el cannabis. El presidente había solicitado a la OMS que proporcionara datos sobre este tema en la CND del próximo año y respondió con tono irascible cuando el representante de la OMS le informó de que el Comité de Expertos necesitaría más tiempo para realizar esa investigación. “Bueno, ustedes pueden descansar allí, en Ginebra”, dijo. “La Secretaría hará parte del trabajo y proporcionará algunas conclusiones. A nosotros nos basta con un año.” Aunque estos comentarios eran aparentemente humorísticos, había en ellos un tono de antagonismo; puede que haya sido algo personal, pero en el contexto de este debate parecía más bien que se estaban articulando diferencias institucionales, que se solapaban con las que se dan entre los Estados miembros con distintas políticas sobre el cannabis. La OMS, con su mandato sobre la salud y su análisis de las cuestiones sobre drogas, con mayores matices culturales, por no hablar de su aceptación de la reducción de daños, suele estar fuera de sintonía con la ONUDD y con el altamente politizado foro de la CND. Estas tensiones se dejaron sentir bajo las maniobras formales de los respectivos delegados.

Desde la violación en una cita a los datos de las ONG: más tensiones

Argentina y Francia presentaron una resolución sobre la ‘Utilización de la tecnología farmacéutica para combatir el ataque sexual facilitado por drogas (“violación en una cita”)’. El texto trataba sobre el fenómeno de los ‘estupefacientes usados para violaciones en cita’, es decir, el uso de sustancias que se introducen en la bebida con la intención de incapacitar a las víctimas y facilitar el ataque sexual. Al delegado francés le preocupaba que la redacción del borrador original diera a entender que el alcohol en sí estuviera involucrado en estas prácticas; así, deseaba dejar claro que el alcohol era únicamente un medio pasivo (como podrían serlo los zumos de fruta) en el que se podrían añadir las sustancias en cuestión. Varios delegados sugirieron fragmentos con los que transmitir mejor ese significado. Fue la delegación australiana la que se encargó de aportar algunas evidencias al discurso, recordando a la asamblea que, de hecho, el mismo alcohol es, en cierta medida, el estupefaciente más habitual usado en las ‘violaciones en una cita’.

La intervención de Australia fue muy apropiada a la luz de los loables esfuerzos de ese país por llevar evidencias científicas al seno de las deliberaciones de la CND. Australia fue artífice de la introducción de una resolución sobre el ‘Mejoramiento de la reunión, la presentación y el análisis de información con objeto de vigilar la aplicación de la Declaración política y el Plan de Acción (etc.)’. La resolución exhortaba a una mejora general del alcance y la calidad de los datos a partir de los que se toman las decisiones en materia de políticas. Todos los Estados miembro se mostraron a favor de este principio, aunque algunos expresaron su inquietud porque la forma en que estaba redactado proporcionara un imprudente punto de acceso para las ONG. El delegado egipcio estaba especialmente preocupado por esta posibilidad, por lo que preguntó: “Desde el punto de vista del procedimiento, Sr. Presidente, ¿estamos ahora hablando de consultas con

las ONG?”. Curiosamente, este comentario se pronunció después de la intervención de la OMS, un organismo con un papel reconocido en las convenciones sobre drogas de la ONU. La discusión que siguió dejó claro que los Gobiernos eran libres de incluir a quien deseen en sus delegaciones, incluidos expertos de ONG con conocimientos especializados en este terreno. El delegado egipcio aceptó este hecho, pero se aseguró de que no quedaba duda alguna sobre su opinión: “La consulta a la que se insta en esta resolución es entre los Estados miembro y la ONUDD, no con otros expertos. Con nadie excepto con los Estados miembro”.

El segmento normativo – De vuelta al edificio C y a la normalidad

El segmento normativo de este año –que nunca es el momento más apasionante de las deliberaciones de la CND– fue, en muchos sentidos, más lento de lo habitual. Puede que no se pudiera esperar otra cosa teniendo en cuenta los acontecimientos de la semana anterior. Después de haber firmado la declaración política y el plan de acción con que se orientará la política internacional durante los próximos diez años y de vuelta al edificio C del Centro Internacional de Viena, reinaba entre los delegados una sensación de agotamiento general tras el HLS. Sin embargo, la sesión plenaria sirvió para subrayar una serie de problemas importantes y varios ámbitos de incoherencia.

Reducción de daños

Conscientes de lo sucedido en la sesión final del HLS, era evidente que el debate sobre la reducción de la demanda de drogas brindaría a los Estados miembro una oportunidad para recalcar sus posturas con respecto a la reducción de daños (véase el Cuadro 1 para saber más sobre las referencias a la reducción de daños en las declaraciones del HLS). Así, en la plenaria, muchos países incluyeron en sus

declaraciones sobre la reducción de daños una alusión a si están a favor o en contra de este enfoque. Al igual que en el HLS, entre los detractores se encontraban, como era de esperar, Japón, Rusia y Sri Lanka; otros Estados, como Italia, realizaron rotundas afirmaciones pero sin utilizar el término ‘reducción de daños’ en sí. La plenaria también presencié cómo la delegación estadounidense apuntaba a su nueva postura sobre los programas de intercambio de agujas. Con esto, reflejaba la propuesta anunciada por el Gobierno de Obama de levantar la prohibición federal que pesa sobre la financiación de dichos programas. Sin embargo, como apuntó el enviado estadounidense Geoffrey Pyatt durante las consultas sobre la declaración política realizadas en febrero, y como recordaba la respuesta de los Estados Unidos a la declaración interpretativa en el HLS, los Estados Unidos siguen considerando que los programas de intercambio de agujas sólo son parte de “un enfoque integral al uso indebido de sustancias cuyos objetivos a largo plazo son la recuperación, la abstinencia y la reintegración social”. Entre los países que hablaron positivamente a favor de esta política estaban Noruega, Austria y los Países Bajos. Los holandeses subrayaron, de hecho, que “de lo que se trata con la reducción de daños es de salvar vidas, no de legalizar las drogas”. La Cruz Roja Internacional y ONUSIDA también pronunciaron declaraciones de respaldo. La posición de Italia, sin embargo, reveló la postura contradictoria de la UE en la sesión de la CND de este año. Hablando en nombre de la UE, la República Checa defendió la reducción de daños y su espacio integral en el marco de la política de la Unión, que apoya este principio en la estrategia de la UE sobre estupefacientes y su plan de acción y, al hacerlo, puso de relieve el hecho de que no todos los Estados miembro de la UE habían optado por secundar la declaración interpretativa sobre “servicios de apoyo afines” presentada por Alemania en el HLS. Aunque podría decirse que esta dinámica acaba con la postura unitaria de la Unión en materia de políticas de drogas, cabe recordar que tanto Italia como Suecia habían roto la postura de

consenso de la UE (acordada varios meses antes en Bruselas) durante las negociaciones sobre la declaración política y el plan de acción. Pero éste no fue el único ejemplo de locura normativa. De hecho, las delegaciones de muchos países de Asia y América Latina, a pesar de realizar intervenciones de reducción de daños en sus territorios, optaron por no apoyar la declaración interpretativa propuesta por los europeos.

Declaraciones de las ONG

Por el lado positivo, la sesión plenaria ofreció a algunos representantes de ONG la oportunidad de dirigirse al hemisiciclo. Por ejemplo, en la sesión sobre reducción de la demanda, Rebecca Schleifer, en nombre de Human Rights Watch (HRW), planteó la cuestión del tratamiento obligatorio, que, hasta entonces, había recibido poca atención. Diederik Lohman, también en nombre de HRW, habló del problema de los medicamentos esenciales, destacando un aspecto fundamental: "Todos los años, la CND habla de los estragos provocados por el uso indebido de sustancias fiscalizadas. Ya es hora de que también empiece a abordar el tremendo sufrimiento causado por la falta de disponibilidad de medicamentos fiscalizados" (véase el Cuadro 5). Kevin Sabet, de SUNDIAL, habló en defensa de las convenciones de fiscalización de estupefacientes de la ONU y aprovechó la oportunidad para presentar una petición ante el presidente de la sesión. Aunque su tono moderado hacía difícil discrepar con el sentir del documento, se cuestionó el supuesto de que representara a cinco millones de personas; se había tomado una sola firma de la organización Salvation Army, por ejemplo, para alegar que representaba a sus cuatro millones de miembros. Mientras tanto, adoptando una visión distinta del aparato de fiscalización de la ONU, Rick Lines, de la Asociación Internacional para la Reducción de Daños (IHRA), pronunció una declaración que destacaba el fracaso de la CND frente a la reducción de daños y su aislamiento con respecto a otros organismos del sistema de la ONU. Este problema se había puesto ya de relieve con el muy bienvenido

anuncio de un programa conjunto entre la ONUDD y la OMS sobre farmacodependencia, tratamiento y asistencia durante el HLS de la semana anterior (véase el Cuadro 6.)

Cuadro 5 - Medicamentos esenciales

El acceso a sustancias fiscalizadas con fines médicos y científicos recibió este año una atención notablemente mayor que en el pasado, gracias a las actividades de varias delegaciones nacionales, ONG y la JIFE. Como se señala en el texto principal, en su discurso inaugural, Hamid Ghodse, presidente de la JIFE, instó a los países a garantizar la debida disponibilidad de medicamentos analgésicos; las delegaciones suiza y británica hablaron sobre la importancia de mejorar el acceso a fármacos fiscalizados durante la sesión plenaria; entre 70 y 75 personas asistieron al acto paralelo sobre medicamentos fiscalizados, patrocinado por la delegación suiza, el Comité de ONG de Viena, la OMS, la UICC y Human Rights Watch (HRW); la agenda para el 53° período de sesiones de la CND, que tendrá lugar en 2010, incluye un punto concreto sobre las medicinas controladas (tal como sugirió la delegación estadounidense); este año, la cuestión apareció, por primera vez, como un subtema del punto general de la agenda sobre la aplicación de los tratados internacionales de fiscalización de estupefacientes; HRW realizó una intervención durante la plenaria sobre reducción de la oferta en la que exhortó a la CND a empezar a abordar el sufrimiento provocado por la poca disponibilidad de medicamentos fiscalizados; y la resolución sobre datos incluye una referencia al acceso a sustancias controladas que debería de conducir

a la recopilación y el análisis de datos sobre esta cuestión en la CND. Aunque la CND siguió centrando su atención casi exclusivamente en los distintos aspectos de la interceptación de drogas, el interés por el acceso a los fármacos fiscalizados parece haber generado un verdadero impulso en torno a la cuestión, sobre la que se seguirá trabajando en 2010.

El debate temático: los datos son importantes

Un segmento del tramo normativo reflejó, probablemente, el problema más importante de la sesión periódica de la CND de 2009. Nos referimos al debate temático sobre 'herramientas para mejorar la eficacia de la fiscalización internacional de estupefacientes y la cooperación internacional en la lucha contra las drogas ilícitas'. Aunque la cuestión abarcaba varios temas, la recopilación de datos fue una de las piezas clave del debate y el tema de no sólo algunos actos paralelos, sino también de una notable discusión informal entre los países que, como hemos señalado, acabó traducándose en una resolución en el Comité Plenario. Sandeep Chawla, el director de la División de Análisis de Políticas y Asuntos Públicos de la ONUDD, inauguró esta parte del debate temático con una presentación muy exhaustiva, informativa y sorprendentemente sincera sobre la cuestión. Tras resaltar la gran relevancia de la recopilación de datos y del análisis en el proceso de formulación de políticas, aludió a los datos e indicadores existentes sobre la situación mundial de las drogas (producción, incautaciones, precios y consumo) y terminó examinando la disponibilidad de datos y las posibilidades de seguir avanzando para mejorar la situación actual. La principal aportación de la presentación al debate fue su sincera evaluación de las limitaciones que plantean las cifras actuales. Entre otras cosas, el Sr. Chawla señaló que los cálculos aproximados de la producción de cannabis siguen presentando

grandes desafíos, resaltó que hay una "gran inexactitud y necesidad de críticas y mejoras" en lo que se refiere a la producción mundial de estimulantes de tipo anfetamínico, que los datos sobre precios eran limitados y estaban obsoletos, que el seguimiento de la pureza de las drogas es deficiente y que no se entendía bien el proceso de valor añadido en las rutas de tráfico. En cuanto al consumo de drogas, afirmó que los datos son increíblemente limitados y que las cifras de prevalencia de la ONU se basan actualmente en "fundamentos muy muy flojos". Como se analiza con mayor detalle en otro informe del IDPC (¿Por qué los resultados de la revisión de políticas de drogas de la ONU son tan flojos e inconcretos? http://www.idpc.net/php-bin/documents/IDPC_Weak_UN_DrugPolReview_ES_0409.pdf), esta postura difiere claramente de las confiadas afirmaciones del Sr. Costa con respecto a las cifras mundiales sobre los consumidores de drogas con problemas.

Además, las afirmaciones del Sr. Costa no coinciden con las conclusiones del estudio *Informe sobre los mercados mundiales de drogas ilícitas 1998-2007*, elaborado por Rand-Trimbos y encargado por la Comisión Europea. Mientras el director ejecutivo presentaba, al parecer, 'pruebas' que demuestran que el problema mundial de las drogas se está conteniendo, el informe de Rand-Trimbos señalaba que "en grandes líneas, la situación ha mejorado ligeramente en algunos de los países más ricos (...) mientras que en otros ha empeorado y en algunos casos se ha agravado de forma marcada y considerable, como sería el caso de algunos países grandes en vías de desarrollo o en transición. En otras palabras, el problema mundial de las drogas parece encontrarse en una situación parecida a la de 1998; en todo caso, la situación se ha hecho más compleja". Teniendo en cuenta las limitaciones de los datos, "sería justo concluir que el problema se ha agravado en cierto modo". El informe se presentó justo antes de la CND pero, lamentablemente, no desempeñó ningún papel en la discusión. El documento, sin duda,

adolecía de datos fidedignos pero, a pesar de ello, puso de manifiesto que se puede realizar una evaluación provisional cuando se utilizan datos al margen del sistema de recopilación de la ONU.

Además, la afirmación del director ejecutivo en su presentación inaugural de que “nuestras estadísticas son lo más sólidas posibles” también fue quedando cada vez más desconectada con la postura de partes importantes de la organización que encabeza. Al analizar las limitaciones de los datos actuales, el Sr. Chawla perfiló que se necesita desarrollar un nuevo programa para mejorar la recopilación de datos sobre consumo de drogas y se preguntó si el proceso de cuestionarios para los informes anuales y bienales (ARQ y BRQ) seguía siendo válido con tal fin. Su reconocimiento de que hay que abordar la cuestión de la poca fiabilidad de los datos y el deseo de su División de mejorar la transparencia es especialmente bienvenido y, de hecho, constituye uno de los ámbitos sobre los que el IDPC y el Transnational Institute (TNI) habían solicitado que se prestara atención en sus respuestas a los recientes ejemplos del *Informe Mundial sobre las Drogas 2008*.¹⁸ Sobre esta cuestión, el Sr. Chawla subrayó que la ONUDD debe reconocer y calcular las inexactitudes, y aumentar el nivel de transparencia, crítica y consulta. El IDPC se complace en escuchar que el *Informe Mundial sobre las Drogas* de este año incluirá detalles sobre las fuentes originales de los datos y sobre cualquier ajuste a los cálculos originales realizado por la ONUDD para extraer sus estimaciones de prevalencia.

La presentación fue bien recibida por todos los Estados miembro y, en el debate siguiente, Alemania y Australia realizaron comentarios perspicaces y constructivos sobre la situación actual. Australia esbozó muchos puntos que,

después, se analizaron más exhaustivamente en un acto paralelo de la delegación, muy instructivo, titulado ‘Los datos son importantes’. Aquí, la presentación explicó las prácticas seguidas en Australia, un país al que se alude con frecuencia como un ejemplo de buena recopilación y análisis de datos, así como la lógica en que se basó la propuesta de una resolución específica sobre este tema en el Comité Plenario. El delegado alemán instó a la CND a adoptar un cambio de paradigma en términos de mejorar el alcance y la calidad de los datos y exhortó a la ONUDD a intensificar su papel para llevar a cabo ese proceso. De nuevo, se trata de una idea que el IDPC acoge con satisfacción, ya que el Consorcio lleva años pidiendo a los Estados miembro que amplíen la capacidad de la ONUDD como centro especializado en su ámbito. Uno de los temas prometedores que salió de esta sesión fue el deseo de muchos países de evitar la duplicación de los conjuntos de datos incorporando los conocimientos de centros existentes a escala nacional y regional. La delegación británica, por ejemplo, animó a que se empleara la información de institutos y organizaciones regionales como el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías. Cabe señalar, no obstante, que muchos países parecían poco seguros ante la perspectiva de que la ONUDD les impusiera mecanismos para la recopilación de datos. Éste fue un punto claramente subrayado por Argentina en nombre del G-77 y China.

Muchos de los temas clave de la presentación del Sr. Chawla fueron retomados en un acto paralelo de la ONUDD titulado ‘Tendencias en las dimensiones y el carácter del problema mundial de las drogas: ¿qué sabemos? ¿Cómo podemos saber más?’, celebrado en la tarde del martes 17 de marzo. Las presentaciones de la jefe de la unidad de estadísticas, Angela Me, y de Louisa Degenhardt, trasladada temporalmente a la ONUDD desde el Centro de Investigación Nacional sobre Estupefacientes y Alcohol de la Universidad de Nueva Gales del Sur, Sidney, destacaron una vez más la naturaleza tremendamente problemática de calcular las

¹⁸ Véase, por ejemplo: ‘La historia reinterpretada: Una respuesta al informe Mundial sobre las Drogas 2008’, Informe sobre política de drogas del TNI, núm. 26, junio de 2008, <http://www.ungassondrugs.org/images/stories/brief26s.pdf>

dimensiones del consumo mundial de drogas debido a los datos limitados e inciertos y a la complejidad del proceso de síntesis de los datos. De especial interés fue el apartado titulado ‘Lagunas de datos: son enormes’, que ilustraba gráficamente las deficiencias de la actual herramienta de recopilación de datos de la ONU. De hecho, y como ya hemos comentado en otros documentos, el carácter incompleto de los cuestionarios ARQ supone que hay muchas partes del mundo, especialmente la mayor parte de África, Oriente Medio, China y Rusia, que no presentan ningún dato sobre prevalencia. Una vez establecido el problema fundamental que entraña la cobertura de los datos originales, la presentación resaltó cómo los distintos enfoques metodológicos en lo que se refiere a la estimación, la imputación y la extrapolación puede influir en las cifras generales de prevalencia alcanzadas. Haciéndose eco de los prometedores planes mencionados por el Sr. Chawla en su presentación, la sesión acabó repasando una serie de temas fundamentales que deberían apuntalar el futuro trabajo de la ONUDD en este campo. Entre ellos, se apuntó a “apertura para recopilar y compartir datos exactos”, “transparencia sobre los métodos usados en todos los niveles” y “discusión sobre posibles formas de mejorar la exactitud”.

Cuadro 6 – El programa conjunto ONUDD-OMS sobre farmacodependencia, tratamiento y asistencia

En paralelo al segmento de alto nivel, la ONUDD y la OMS firmaron un acuerdo por el que se comprometían a colaborar para ofrecer un tratamiento eficaz y humano –incluidas medidas para la reducción de daños– a todas las personas que muestran desórdenes en el consumo de estupefacientes, así como a superar las barreras logísticas, geográficas, de

estigmatización y discriminación que suponen que sólo 5 millones de los estimados 26 millones de consumidores de drogas del mundo estén siguiendo un tratamiento, y que muchos de ellos reciban un tratamiento ineficaz o que contraviene los derechos humanos. Este compromiso representa un viraje práctico de la ONU, que se aleja de su acento en la reducción de la oferta para dirigirse hacia un enfoque equilibrado. El programa persigue alcanzar el reconocimiento de que la farmacodependencia es un desorden sanitario evitable y tratable en el que inciden múltiples factores, y que el tratamiento tiene ventajas sociales. Entre sus objetivos, está promover y apoyar en todo el mundo políticas, estrategias e intervenciones basadas en evidencias científicas, así como en un enfoque de derechos humanos y salud pública. El programa abogará por la generalización de los tratamientos de la farmacodependencia en los sistemas de sanidad y bienestar social y, con tal fin, espera garantizar inversiones en programas integrales, orientados a los resultados, para el tratamiento y la atención de las farmacodependencias, haciendo especial hincapié en las intervenciones de base comunitaria.

El programa analizará las necesidades de la población, elaborará directrices y normativas, apoyará la revisión de políticas y leyes, proporcionará formación, desarrollará servicios de tratamiento y atención de bajo coste y aumentará el acceso a éstos en zonas rurales y remotas. Comenzará centrándose en países de renta baja y media, y el 80 por ciento del presupuesto se ejecutará en los ámbitos nacional y regional a través de las delegaciones locales de la ONUDD y de las oficinas nacionales de la OMS, así como a través de la colaboración directa con Gobiernos

y ONG locales. Pakistán, Australia, Canadá, Brasil, Cuba, los Países Bajos, Alemania, Irán, Italia, Suecia, los Estados Unidos y la Comisión Europea acogieron con entusiasmo la iniciativa y ofrecieron su apoyo, al igual que Massimo Barra, de la Cruz Roja y el Fondo de la OPEP para el Desarrollo Internacional. Puede que, próximamente, se celebre una conferencia de donantes y cabe esperar que, en ella, se consiga el respaldo suficiente como para que la iniciativa consiga un cambio significativo en lo que se refiere a la disponibilidad y la calidad de los tratamientos en todo el mundo.

Teniendo en cuenta este prometedor programa, sigue siendo un misterio por qué la OMS se ve constantemente marginada durante las reuniones de la CND. Mientras la JIFE siempre está presente en el estrado principal, la OMS – un organismo con un papel reconocido en las convenciones sobre drogas de la ONU– no lo está ni tiene la oportunidad de pronunciar una declaración introductoria de la misma forma que la JIFE. Además, los delegados de la OMS, por lo general, tienen que luchar para hacerse oír y suelen ser menospreciados por los delegados de los distintos países. Así, en la CND se necesita urgentemente una representación más equilibrada de otros organismos clave de la ONU y reforzar la postura de la OMS en el sistema de fiscalización de estupefacientes.

La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes – Defensa implacable contra el debate

La declaración del profesor Hamid Ghodse, presidente de la JIFE, en el HLS trató sobre “los avances alcanzados y las dificultades

encontradas” en el cumplimiento de los objetivos establecidos en la UNGASS de 1998. Aunque celebró las iniciativas emprendidas y el aumento de incorporaciones a los tratados de fiscalización de drogas, reconoció que “los retos que siguen planteándose son enormes”. Como ya se ha señalado, Ghodse indicó que el cultivo de coca sólo ha disminuido un 5 por ciento y que la reducción de la adormidera se podría considerar un éxito si la perspectiva se limitara al sudeste asiático. Sin embargo, la triste realidad de Afganistán empaña esta imagen idílica; la evaluación del profesor Ghodse sobre la situación de Afganistán demostró todo un dominio del arte de la infravaloración: “A pesar de los esfuerzos de la comunidad internacional y del Gobierno afgano, la situación de la fiscalización de estupefacientes en Afganistán no ha mejorado de forma significativa”. Teniendo en cuenta que cuando se celebró la UNGASS, en 1998, la producción de opio de Afganistán era de menos de 3.000 toneladas métricas y que, en 2007, se había disparado a más de 8.000,¹⁹ y teniendo también en cuenta que el potencial mundial de producción de heroína era, respectivamente, de 435 y 733 toneladas métricas, se hace difícil tildar la lectura que hace la JIFE de una década de UNGASS de poco menos que ingenua. “El hecho de que el cultivo, el tráfico y el uso indebido de drogas no hayan cesado completamente es interpretado por algunos como una manifestación de fracaso y suele verse seguido de propuestas para flexibilizar las normas”. De nuevo, se da una imagen equivocada de las dimensiones de la situación, así como de la naturaleza de las críticas y de las reformas propuestas. Como ya se comenta en el informe del IDPC sobre el discurso inaugural del Sr. Costa, los organismos de fiscalización de estupefacientes de la ONU tienen una vana tendencia a ver el debate en términos simplistas: por un lado, están las convenciones intocables, en un pedestal casi divino, y, por el otro, los ‘defensores de las drogas’, que las atacan y

¹⁹ Todas estas cifras proceden del Informe Mundial sobre las Drogas 2008, pp.38-43 (en la versión en inglés).

pretenden que se vendan metanfetaminas en cualquier tienda de barrio.

El profesor Ghodse pasó después a agradecer al Gobierno chino que hubiera organizado un encuentro reciente en Shanghai, en conmemoración de la Comisión del Opio de Shanghai, y se felicitó por el siglo de fiscalización de drogas. A continuación, habló de los derechos humanos, cuya importancia, explicó al público, ya había destacado en la UNGASS de 1998. “La fiscalización de estupefacientes y la protección de los derechos humanos no son polos opuestos, sino que van de la mano”, afirmó; a la luz de la entusiasta defensa de la pena de muerte por parte de China, incluso por delitos de drogas, sólo cabe esperar que intentara recordar al Gobierno chino esta estrecha relación. En general, por supuesto, el apoyo de la JIFE a las políticas de drogas inspiradas en los derechos humanos es bienvenido. No obstante, es evidente que algunas de las ideas de la Junta sobre los derechos humanos no están en sintonía con las de la comunidad de ONG que trabaja sobre el tema, por no hablar de los propios organismos de derechos humanos de la ONU. Su polémica alusión al artículo 33 de la Convención sobre los Derechos del Niño es uno de los casos en cuestión.

Sin embargo, fue sin duda alentador escuchar cómo la JIFE exhortaba a todos los Gobiernos a garantizar la disponibilidad de medicamentos fiscalizados con fines analgésicos en su discurso inaugural de la sesión habitual de la CND. El profesor Ghodse expresó a continuación su alarma por el uso generalizado de internet como fuente de suministro de estupefacientes controlados, el uso de servicios de mensajería con los mismos fines y la propagación del consumo de ketamina. La cuestión de la ketamina, no obstante, volvió a revelar tensiones entre la JIFE y la OMS. Dado que esta sustancia consta en la lista de medicamentos esenciales, la OMS está preocupada por que las propuestas para incrementar el control de la ketamina limitará el acceso legítimo a ésta, especialmente en

circunstancias en que no están disponibles otros anestésicos. Así, a pesar de acoger con satisfacción la atención de la Junta al problema del acceso a medicamentos esenciales, la OMS destacó claramente su inquietud al respecto en su declaración.

El discurso de apertura de la JIFE fue bien acogido por muchos Estados miembro; la República Checa, hablando en nombre de la UE, se felicitó por el acento del discurso en el acceso a los medicamentos fiscalizados. El delegado checo instó a que se respeten las convenciones, pero recordó a los asistentes que el principal objetivo de las convenciones es fomentar la salud y el bienestar de la humanidad, e hizo un llamamiento para que este principio desempeñe un papel más destacado en el sistema de fiscalización de estupefacientes. La respuesta de la UE también señaló que la Convención Única de 1961 se redactó antes de la irrupción del VIH y el VHC (hepatitis C), y que la propagación de estos virus por el consumo de drogas por vía intravenosa exigía respuestas urgentes. El representante de los Países Bajos describió algunas de las medidas innovadoras adoptadas por su país, como las salas de consumo de estupefacientes y los *coffee shops*, tildadas por la JIFE de contrarias a las convenciones. Estas medidas formaban parte del exitoso paquete de reducción del daño desplegado por los Países Bajos como parte de su enfoque flexible y no contradicen, según el ponente neerlandés, las convenciones de control de drogas. La respuesta de Japón a la declaración de la JIFE recordó a la asamblea que la Junta había hablado muy bien de las políticas de drogas del país en su informe de 2008 e instó a la Junta a reunir más datos sobre las “semillas de cannabis con alto contenido en THC”. La Federación Rusa, por su parte, dio las gracias a la JIFE por “alzarse en defensa del régimen internacional de fiscalización de estupefacientes”, y la animó a seguir en guardia ante los intentos de “diluir el régimen”, algo que la Junta hizo debidamente durante la plenaria del segmento habitual. En una poco velada crítica del presidente Evo Morales, el

profesor Ghodse, sin duda muy consciente de los obstáculos políticos que pesan sobre cualquier cambio de las convenciones, declaró que “los tratados no son intocables y se pueden modificar cuando es necesario”, pero subrayó que un “organismo venerable” como la CND “no debería convertirse en un foro en que ciertos actos o gestos simbólicos desvíen la atención del debate serio o donde se socaven las convenciones internacionales”.

Las declaraciones de la JIFE durante toda la sesión, especialmente en la anterior al HLS, pusieron de relieve su ahora ya bien establecido patrón de intentar defender las tres convenciones de fiscalización de estupefacientes, no contra sus infracciones (como contempla su mandato), sino contra todo debate y crítica, así como contra interpretaciones concretas. Las respuestas de los Estados miembro a la JIFE reflejan las actitudes discrepantes que imperan con respecto al papel que la Junta se ha autoconcedido; mientras algunos expresan su rotundo apoyo, otros están claramente inquietos ante los intentos de la Junta de reprimir la pluralidad de voces que componen un discurso democrático.

El presupuesto de la ONUDD: cortando de raíz

En su discurso inaugural ante el HLS, el Sr. Costa destacó que la eficacia de la ONUDD está actualmente en peligro debido a un modelo de financiación inadecuado, especialmente en lo que respecta a su presupuesto básico. El presupuesto básico, afirmó, es “en primer lugar, inadecuado, en segundo, procede de unos pocos donantes y, tercero, ha ido reduciéndose con el tiempo”. “Esto nos ha obligado”, siguió explicando el Sr. Costa, a “rondas de reducciones cada vez más frecuentes. Ya no estamos recortando flecos, sino cortando de raíz”. La documentación publicada en torno a la CND corrobora, de hecho, esta idea y revela

que, aunque el presupuesto consolidado de 333 millones de dólares para el bienio 2008-2009 era sólo ligeramente inferior al del bienio anterior, el tipo de financiación recibida por la ONUDD adolece de importantes problemas. La cifra de 2008-2009 comprendía 38,3 millones de dólares del presupuesto ordinario (11,5 por ciento) y las aportaciones voluntarias restantes –en la línea de unos patrones de financiación consolidados– seguían predominando. Estas aportaciones voluntarias representaban 201,8 millones (61 por ciento) para el programa de drogas y 92,9 millones (28 por ciento) para el programa de delincuencia. De éstos, se esperaba que 26,8 millones fueran fondos con fines generales o básicos para los dos programas. De hecho, cabe destacar que, mientras desde 2006 el nivel de financiación voluntaria para la ONUDD se ha más que duplicado, los fondos para fines generales han caído de forma considerable. Los datos sugieren que, aunque, en general, el presupuesto consolidado sólo se ha reducido en 2,9 millones desde el bienio 2006-2007, durante ese mismo período, la financiación con fines generales ha disminuido en 27,3 millones. Con una reducción tan drástica en su financiación básica, la ONUDD cada vez lo tiene más difícil para desplegar sus actividades cotidianas. Se trata de un problema que el director ejecutivo retomó debidamente en la sesión presupuestaria de la plenaria, donde manifestó que “los Estados miembro deben mejorar la gobernanza y la financiación o tendremos que decir ‘no’... la ONUDD está llegando a un punto en el que ya no puede responder a todo lo que se exige de ella”. Reiterando, una vez más, el carácter crítico de la situación, el Sr. Costa repasó los 2,2 millones de recortes presupuestarios para 2009 ya ejecutados. Por ejemplo, las plazas vacantes se han congelado y el 40 por ciento de los puestos sobre el terreno se han eliminado. Los comentarios del director ejecutivo también dejaron clara la preocupación de que la crisis financiera mundial y la incertidumbre del presupuesto de la ONUDD conduzcan a mayores recortes de fondos por parte de los Estados miembro. Para

racionalizar la actual estructura fragmentada del presupuesto, la ONUDD propone fusionar los dos fondos generales (para estupefacientes y delincuencia) en un único fondo en 2010. Sin embargo, cabe destacar que, aunque eso permitiría una mejor gestión, también plantea inquietud ante la posibilidad de que refuerce el componente de aplicación de la ley de la estrategia sobre drogas a expensas de los programas relacionados con la demanda. Cuba, por su parte, manifestó su preocupación por que la fusión presupuestaria ya se haya puesto en práctica, sin ninguna transparencia sobre bajo qué autoridad ha sucedido tal cosa. También se plantearon cuestiones sobre el hecho de que la mayoría de recortes presupuestarios parecen afectar a las delegaciones de países (la delegación en Bolivia, por ejemplo, se clausurará y sus tareas se traspasarán a una oficina regional que opera en Perú), mientras que en la sede hay algunas unidades que, de hecho, se están ampliando, sin que haya la debida transparencia que explique por qué esas decisiones presupuestarias posibilitarán que la CND desempeñe el papel de gobernanza que le corresponde por mandato.

En respuesta a la declaración del Sr. Costa, la mayoría de países –al menos públicamente– coincidió que era imprescindible reforzar la capacidad financiera de la ONUDD y abordar el problema de la excesiva dependencia de fondos voluntarios con fines específicos. Para el G-77, este problema se ha convertido en un importante motivo de inquietud porque conduce a una cierta ‘privatización’ de organismos de la ONU, que pasan a estar controlados por un pequeño grupo de grandes donantes. La UE, sin embargo, subrayó la importancia de una gobernanza transparente, así como de una financiación apropiada, e instó a que se mejoraran los mecanismos de rendición de cuentas. Este problema, de hecho, es el que ha propiciado que, durante años, los Estados miembro se hayan mostrado reticentes a aportar

fondos generales.²⁰ La Unión también aludió con un tono positivo a la Resolución 22 del Comité Plenario sobre el “Establecimiento de un grupo permanente de trabajo de composición abierta sobre la gobernanza y la situación financiera de la ONUDD”. A pesar de contar con el apoyo general del resto de Estados, Noruega señaló que esto crearía aún otro nivel de burocracia que habría que evitar. De hecho, en una detallada declaración sobre el problema de los fondos designados con fines específicos, el delegado noruego reiteró la necesidad de que los Estados sean más prudentes con respecto a las tareas que asignan a la ONUDD y señaló que no parecía que ese fuera el caso teniendo en cuenta la cantidad de resoluciones que se estaban estudiando en la CND de este año. Noruega también puso sobre la mesa el interesante tema de la transparencia en las contrataciones, manifestando que “ningún país tiene el derecho exclusivo a ciertos cargos en la organización”.

Conclusiones

Los preparativos y el desarrollo de estos diez días de reuniones en Viena han conllevado una tremenda inversión de energía, compromiso y recursos por parte de la ONUDD, los Estados miembro y las ONG. El resultado, básicamente, no aporta ningún cambio: ni en las estructuras institucionales, ni en los mecanismos de financiación, ni en la estrategia global ni en los programas concretos. Este resultado de afirmación del *status quo* sería comprensible si la estrategia estuviera funcionando bien, pero teniendo en cuenta el constante crecimiento y diversificación de los mercados de las drogas, el coste humano de las repercusiones sanitarias

20 Véase ‘The Funding of the United Nations Office on Drugs and Crime: An Unfinished Jigsaw’, Beckley Foundation Drug Policy Programme, Report 11, 2006, http://www.internationaldrugpolicy.net/reports/Beckley_Report11.pdf

y sociales, así como de las crecientes tensiones entre países sobre la receta correcta de las respuestas, defender una estrategia de 'más de lo mismo', parece irresponsable. Desde el punto de vista positivo, han aparecido en la mesa de negociación cuestiones fundamentales como los derechos humanos, la reducción de daños, el acceso a medicamentos básicos, un enfoque de desarrollo ante los cultivos ilícitos y la formulación de políticas de drogas fundamentadas en evidencias. Aunque los resultados finales en lo que respecta a los textos aprobados son muy decepcionantes, el carácter y el tono de los debates han cambiado para siempre y es probable que las brechas ya visibles se agudicen en los próximos años.