

# 10 años

10 años del programa  
Drogas y Democracia del TNI

# 1998-2008





# Índice

<b>Introducción</b>	4
Fiona Dove	
Capítulo 1	
<b>Nuestra misión, nuestra visión</b>	6
Diálogo transnacional: dinámica local y contexto global	
Martin Jelsma	
Capítulo 2	
<b>La dimensión ética de las políticas de drogas</b>	18
La moralidad frente a un enfoque basado en derechos	
Pien Metaal	
Capítulo 3	
<b>El TNI y la UNGASS</b>	26
De la tolerancia cero a la reducción del daño	
Tom Blickman	
Capítulo 4	
<b>Drogas y conflicto</b>	40
Diez años de guerra y drogas en Colombia, Birmania y Afganistán	
Tom Blickman, Tom Kramer & Amira Armenta	
Capítulo 5	
<b>Mirando hacia delante</b>	60
Drogas y Democracia: retos para el futuro	
Martin Jelsma	
<b>Notas de pie de página</b>	74

# Introducción

El TNI empezó a trabajar en el ámbito de las drogas en 1995. Desde entonces, hemos desarrollado nuestra labor principalmente desde la perspectiva de los campesinos pobres, muchos de los cuales viven en zonas de guerra de los llamados países en desarrollo sin ninguna fuente alternativa de sustento, cultivan plantas con una historia ancestral y se han visto victimizados por una ‘guerra contra las drogas’ draconiana y tremendamente militarizada, librada en gran medida desde los Estados Unidos. No sólo salta a la vista –incluso a la de sus propios ejecutores– que la ‘guerra contra las drogas’ ha sido un desastroso fracaso, sino que sobran argumentos para aducir que ha provocado más daño del que supuestamente pretendía evitar. Precisamente sobre este punto hemos encontrado una causa común con muchas organizaciones que trabajan sobre la cuestión de las drogas desde la perspectiva de los consumidores.

Desde su fundación a mediados de los años setenta, el TNI siempre ha creído en la necesidad de encontrar respuestas globales a problemas globales, ha sido un firme defensor del multilateralismo y ha abogado por un sistema de Naciones Unidas fuerte que actúe como garante de los derechos humanos universales. En el ámbito de las drogas, nuestra postura es clara: su fiscalización debería respetar en todo momento los derechos humanos. Defendemos los derechos de los campesinos atrapados en la economía ilícita para llevar una vida digna. Somos partidarios de la despenalización del consumo y de otros delitos menores. Abogamos por la adopción de enfoques de reducción de los daños en aquellos casos en que han demostrado salvar vidas. Estamos a favor de establecer diferencias entre las sustancias, dependiendo de inquietudes sanitarias.

El TNI empezó a trabajar en el campo de las políticas internacionales en 1998, asistiendo a la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre drogas que se celebró aquel mismo año. Muy pronto, aprendimos que desarrollar una labor de incidencia eficaz entraña conseguir que la información correcta llegue a las manos adecuadas en el momento oportuno. Ahora, diez años después, nos hemos consolidado como una fuente de recursos respetada y altamente especializada para toda aquella persona que esté interesada en alternativas a la cuestión de las drogas, y en una organización no gubernamental bien valorada en el frente de las políticas. Hemos construido una extensa red de influyentes contactos, y hemos elaborado más de 50 publicaciones dirigidas específicamente a los encargados de la formulación de políticas nacionales e internacionales, que las han recibido muy positivamente. Nos hemos ganado el respeto de los responsables de políticas de muchos países, incluso de aquellos que no comparten necesariamente todas nuestras opiniones. Gran parte de ello se debe a nuestra capacidad para coorganizar fructíferos diálogos de ámbito nacional, regional e internacional, en que han participado representantes de más de 30 países y de muchos organismos internacionales, y al acceso del que ahora disponemos en las instancias más altas. Puede que lo curioso es que hayamos conseguido mantener el contacto directo y la confianza sobre el terreno, entre las organizaciones campesinas con las que empezamos a trabajar en estas iniciativas. Es justo esa doble credibilidad entre aquellos más directamente afectados por las actuales políticas de drogas y aquellos con el poder de cambiarlas lo que ha permitido al TNI no sólo alcanzar el impacto que tiene, sino mantener su integridad.

Diez años después, llega la revisión de la UNGASS. El TNI siente que ha llegado también el momento de

hacer balance de nuestra labor y nuestros logros en la última década. Y lo hacemos motivados por la reflexión interna y con el ánimo de compartir todos estos pensamientos con otras ONG que asistirán al foro 'Más allá de 2008' –que se celebrará en Viena en julio de 2008 con motivo de la revisión de diez años de la UNGASS– para mejorar los conocimientos y las capacidades de las ONG involucradas en el proceso. También lo hacemos para ofrecer a todos los funcionarios con los que hemos trabajado durante el último decenio una idea del excepcional papel que ha desempeñado el TNI y un buen panorama de cómo hemos desplegado nuestra labor de incidencia política. Este ejercicio constituye también parte de una evaluación general del trabajo del TNI, que ha sido elaborada por un consultor externo y ha contado con la colaboración de nuestras contrapartes y redes. Los testimonios sobre el programa Drogas y Democracia se han caracterizado por un torrente de elogios; incluso de aquellas personas que no son precisamente nuestras aliadas. La única crítica ha sido que debemos dedicarnos con mayor asiduidad al tipo de ejercicio que reflejamos en estas páginas.

Confiamos en que todos nuestros esfuerzos por documentar la forma de actuar del TNI en el ámbito de las políticas de drogas brinden una aportación constructiva a los debates sobre el valor de otorgar un papel más destacado a las organizaciones de la sociedad civil en la formulación de las políticas internacionales. También esperamos que todas aquellas personas que lean este documento presten una especial atención al capítulo sobre retos para el futuro, que procura establecer los principios de un posible camino a seguir y el contexto para evaluar las perspectivas de trabajar sobre ellos. En los últimos diez años ya se han logrado algunos avances en esta dirección, pero para garantizar que la revisión de la UNGASS no represente un paso atrás, se necesitará aún un esfuerzo concertado por parte de todos aquellos que están comprometidos con dichos principios.

El TNI desea expresar su más sincero y profundo agradecimiento a todas las personas y organizaciones que han colaborado estrechamente con nosotros durante los últimos trece años: las organizaciones campesinas, especialmente en Bolivia, Colombia y Perú; las ONG

contraparte, especialmente la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), Acción Andina, el Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC) y las organizaciones que lo integran, y la Fundación Andreas Papandreou; nuestros editores en Ecuador, Tailandia y Colombia; y nuestros donantes, que han tenido la visión de futuro y el valor necesarios para apoyar nuestro trabajo, especialmente la Fundación Samuel Rubin, Open Society Institute, el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, y el Organismo de Cooperación Técnica (GTZ) en nombre del Gobierno de la República Federal de Alemania. Durante sus primeras etapas, el programa también contó con el respaldo de Oxfam-Novib, Trócaire, la Comisión Europea, la Red de Fundaciones Europeas (NEF) y la Fundación Heinrich Böll. También damos las gracias a todos aquellos funcionarios de instituciones nacionales y organismos de la ONU que nos han ayudado directamente dándonos acceso a información y determinados círculos, que han participado en nuestros diálogos sobre políticas o que han estado dispuestos a interactuar con nosotros. A todos ellos les agradecemos su franqueza, su confianza y su respeto. Gracias también, por supuesto, a los académicos y periodistas que han ayudado a conseguir que el TNI realice una aportación seria a la misión de conseguir un público mejor informado sobre la complejidad del problema de las drogas, y de ayudar a reorientar el discurso hacia enfoques más sensatos, integrales y humanos en materia de drogas.

Como directora del TNI, me gustaría rendir un especial homenaje a nuestro equipo y a nuestros valientes investigadores –que trabajan en algunos de los lugares más peligrosos del mundo– por su dedicación, su inquebrantable integridad, su valor frente a la adversidad y su perseverancia en lo que puede ser un proceso de transformación lento y costoso. El liderazgo estratégico y siempre lúcido de nuestro Martin Jelsma es digno de especial mención.

**Fiona Dove**

Directora ejecutiva  
Transnational Institute

# Nuestra misión, nuestra visión

Diálogo transnacional: dinámica local y contexto global

Martin Jelsma

## El principio: tendiendo puentes

Desde su nacimiento en 1974, el Transnational Institute (TNI) ha mantenido una red internacional de académicos comprometidos que ha tendido puentes entre activistas e intelectuales, así como entre Norte y Sur. La misión del instituto consiste en promover la investigación, el análisis y la labor de incidencia política de aquellos movimientos que persiguen un mundo en paz, democrático, equitativo y sostenible desde el punto de vista medioambiental. Sin adherirse a

ninguna ideología concreta, el TNI se erige como una organización internacional e independiente guiada por una visión de superación de la pobreza y la injusticia. Sus distintos programas se han centrado en cuestiones como el comercio internacional, los procesos de integración regional, la seguridad global, las políticas de energía y agua, el mercado de emisiones o los agrocombustibles. Directamente conectado con movimientos sociales del Sur, el TNI pone su principal acento en los problemas globales y el diálogo 'transnacional'.

## Un compromiso de equipo edificante

Las drogas suelen definirse simplemente como un 'problema' relacionado con la salud pública (adicción) o con el desorden público (desviación). Partiendo de este enfoque, las políticas e instituciones encargadas de los asuntos de drogas han adoptado un enfoque represivo. Las instituciones crean y recrean construcciones sociales a través de leyes y de la formulación de determinadas políticas. Curiosamente, a pesar de no conseguir acabar con las drogas, esas mismas instituciones defienden el aumento de los recursos para seguir con esta estrategia, sin siquiera preguntarse por su eficacia.

Es fundamental que activistas, investigadores, expertos, académicos, y ciudadanos y políticos comprometidos desafíen este anacrónico estado de las cosas. Transformar estas obsoletas construcciones sociales sobre las drogas exigirá tiempo, esfuerzos y conciencia cultural. Del mismo modo, cambiar las decisiones políticas en un país como Colombia requiere participación social y voluntad política. Sin embargo, la guerra y la intolerancia siguen aplacando cualquier intento por poner en entredicho el actual statu quo.

Durante 2001-2002, trabajé como ayudante de investigación para el programa Drogas y Democracia del TNI. El compromiso y la generosidad del equipo fueron muy edificantes. Esta experiencia me animó a seguir con mis estudios y el año pasado finalicé mi doctorado sobre las políticas del cannabis en el Reino Unido. Hay aún muchas cosas por hacer en este campo, y creo que la labor del programa en todo el mundo ha conseguido que este tema tan complejo se entienda mejor. ¡Feliz cumpleaños!

Beatriz Acevedo

Investigadora especializada en políticas de drogas internacionales



Encuentro de la misión del TNI con líderes del UWSP en Panghsang, capital de la región Wa, norte de Birmania, septiembre de 2003

El programa Drogas y Democracia del TNI se creó en este contexto en 1995, a raíz de toda una labor precedente con organizaciones campesinas en América Latina, el continente en donde tuvo lugar la mayor parte de las actividades del programa en sus primeros años. El principal objetivo del programa era lograr una ‘superación de la pobreza y la injusticia’ para aquellas personas atrapadas en la economía de las drogas ilegales y victimizadas por una represiva ‘guerra contra las drogas’. Una de las mayores inquietudes entonces era que la aún frágil transición desde la era de las dictaduras militares y las guerras civiles hacia la democratización y la consolidación de la paz en América Latina se encontraba bajo una doble amenaza. Por un lado, poderosos grupos de traficantes de drogas escribían un nuevo capítulo de la historia de violencia de la región y estaban corrompiendo las instituciones estatales y las fuerzas de seguridad. Por el otro, la cada vez más intensa guerra contra las drogas proporcionaba al aparato militar de la zona una nueva misión que iba en dirección totalmente opuesta a las iniciativas posdictatoriales de desmilitarización, y volvía a legitimar la continua presencia militar estadounidense.

En consonancia con la misión general del TNI, los primeros pasos del programa de drogas se centraron en crear redes en toda América Latina con grupos campesinos, activistas de derechos humanos, académicos

y políticos, y en analizar las repercusiones desestabilizadoras de la economía de las drogas ilegales y de la guerra contra las drogas en los intentos por conducir al continente hacia una vía democrática, equitativa, pacífica y medioambientalmente sostenible. Con tal fin se estableció una red regional, se redactaron informes y libros, se organizaron numerosos seminarios y conferencias.

### Ampliando nuestro alcance: una visión global

Muy pronto nos vimos inmersos en los apremiantes problemas concretos que encabezaban las agendas de nuestros socios y colegas en la región: los dramas provocados por las fumigaciones químicas en Colombia; el establecimiento de nuevas bases militares ‘anti-drogas’ estadounidenses en Ecuador, El Salvador y las Antillas Neerlandesas tras la clausura de la base de Panamá; la amenaza del lanzamiento de una guerra biológica contra los cultivos de coca y opio; las crecientes operaciones de erradicación forzosa en Bolivia y Perú, con sus consiguientes violaciones de los derechos humanos y conflictos sociales; las dificultades de poner en práctica proyectos de desarrollo alternativo en la región basándose en la participación de las comunidades y sin injerencia de las fuerzas de erradicación; el Plan Colombia y los obstáculos relacionados con las drogas en las conversaciones de paz entre la guerrilla de las FARC y el Gobierno de Bogotá; y el mercado legal de productos naturales de la coca y las posibilidades para su expansión y exportación. El programa se involucró profundamente en todas estas cuestiones, trabajando muy de cerca con nuestra renovada red en la región.

Al mismo tiempo, y en sintonía con el espíritu del TNI, comenzamos a 'transnacionalizar' el alcance del programa. Está claro que todas estas cuestiones, a pesar de sus dinámicas locales y singularidades, tienen un contexto global. Las políticas de fiscalización de drogas están arraigadas en un conjunto de códigos multilaterales enmarcados en las convenciones de fiscalización de estupefacientes de la ONU de 1961, 1971 y 1988. La hoja de coca consta como estupefaciente prohibido en la Convención Única de 1961. En Europa, las políticas de drogas habían estado evolucionando en otra dirección, distanciándose de la estricta actitud de tolerancia cero de inspiración

estadounidense que ha dominado tantísimos acontecimientos en Latinoamérica. La lucha contra el modelo predominante de guerra militarizada contra las drogas en América Latina se podía muy bien beneficiar de los debates europeos y globales sobre la reducción de los daños y el desarrollo alternativo, que concebían enfoques más humanos hacia los consumidores de drogas y los campesinos. Otro paso lógico fue el de establecer paralelismos con situaciones parecidas en el sudeste asiático y Afganistán ya que, por distinto que sea el contexto histórico, las lecciones extraídas en una parte del mundo se pueden aplicar a menudo en otra.

### **Al grano, sin pompas y de gran utilidad**

**Durante los últimos cinco años he estado investigando la industria mundial de la heroína. En países sobre los que es difícil conseguir información, como Birmania, no he encontrado fuentes tan valiosas como las publicaciones del programa Drogas y Democracia.**

**Dichas publicaciones son objetivas y humanas, y reflejan un sentido de las realidades sobre el terreno así como un pleno entendimiento de las condicionantes políticas. Las posiciones políticas se discuten de una manera justa y no se caricaturiza ningún punto de vista, lo que demuestra un esfuerzo por mantener la dignidad de estas distintas posiciones que es poco habitual en el campo de las investigaciones sobre políticas de drogas en cualquier país.**

**El programa Drogas y Democracia del TNI me ha ofrecido la oportunidad privilegiada de interactuar con encargados de políticas en calidad de miembro de su delegación para la Comisión de Estupefacientes de 2007. Una vez más, me sentí positivamente impresionado por la seriedad de sus iniciativas para combinar análisis y eficacia política. Las dos conferencias a las que he asistido se han caracterizado por ir al grano, sin pompas y ser de gran utilidad, unos adjetivos que sospecho que la gente del TNI aprueba sin ambages.**

**Peter Reuter**

**Escuela de Políticas Públicas y Departamento de Criminología, Universidad de Maryland**



Las instancias de desarrollo de políticas de drogas de la ONU se convirtieron en un importante escenario para nuestro trabajo, especialmente desde que la Asamblea General dedicara un período extraordinario de sesiones (UNGASS) al problema mundial de las drogas en 1998 en Nueva York. Los pormenores de nuestra relación de ‘amor-odio’ con el sistema de fiscalización de drogas de la ONU y sus organismos con sede en Viena se explican más adelante.

## Fuertes conexiones sobre el terreno

Los programas del TNI no son meros ejercicios académicos para estudiar problemas interesantes y complejos del mundo. Realizamos investigaciones y organizamos actos con un fin, que se podría resumir en pocas palabras: deseamos hacer de este mundo un lugar mejor, y todo lo que hacemos debería constituir una aportación significativa hacia ese objetivo. Es más fácil detectar y analizar los problemas que presentar soluciones, por lo que la parte más difícil de nuestro trabajo es elaborar estrategias viables para la transformación. El auténtico desafío sólo empieza una vez se han examinado las causas fundamentales de los problemas y se han perfilado posibles alternativas: poner en marcha la estrategia y las tácticas necesarias para dirigir la realidad en la dirección deseada. Mientras trabajábamos sobre las muchas acciones locales más urgentes, desarrollamos una visión global. Al mismo tiempo, las visiones locales también desembocaron en acciones globales. Es así como entendemos la evolución de una serie de principios operativos que son vitales para la estrategia de cambio que buscamos.

Mantener un estrecho contacto con las realidades cotidianas sobre el terreno es algo fundamental por muchos motivos. Para empezar, si nuestra motivación primordial es contribuir a la ‘superación de la pobreza y la justicia’, debemos comprender perfectamente los problemas a los que se enfrentan las personas que han desarrollado una adicción a las drogas, que participan en la economía ilícita o que son victimizadas por medidas de fiscalización represivas. También debemos conocer lo que piensan ellos sobre cuáles serían las mejores formas de mejorar su situación. Éste, creemos, es siempre un mejor punto de partida que cualquier ‘solución’ que podamos concebir desde nuestra oficina central en Amsterdam. Además, ha resultado ser algo beneficioso para nuestro propio compromiso y motivación. Mantener un equilibrio entre el tiempo pasado sobre el terreno y el tiempo dedicado a conferencias internacionales de círculos políticos o académicos nos ayuda a no perder de vista las razones por las que nos implicamos en estos temas.

Mantener fuertes conexiones con lo que sucede sobre el terreno también nos recuerda lo urgente que es trabajar duro para lograr alternativas más humanas. Visitar un campo de coca recién fumigado en el sur de Colombia, devastado por la guerra, a un campesino afgano endeudado por el resto de su vida después de que le hayan destrozado su campo de opio, a consumidores de drogas birmanos que trabajan en la industria del sexo o trafican con heroína en China, o una prisión boliviana es algo que nos sirve para tener siempre presente nuestra principal misión. Volver de esas visitas y entrar en las salas de conferencias de Viena puede ser a veces una experiencia surrealista que se vive como si estuvieras en la luna. Mantener ese contacto directo con la



Tom Kramer en un campo de amapola en Nangahar, Afganistán, 2007

realidad sobre el terreno no sólo implica ciertas elecciones a la hora de decidir las visitas de campo de nuestro equipo en Amsterdam, sino que también supone una preferencia por involucrar en nuestros proyectos a investigadores locales con relaciones de confianza con comunidades campesinas, consumidores de drogas o proveedores.

**‘Si los que detentan el poder... escucharan a aquellos con conocimientos de primera mano sobre la realidad de la situación sobre el terreno y asumieran su experiencia, los resultados transformarían las nociones de liderazgo y toma de decisiones.’**

**Mary Robinson, ex Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, 1996**

## Mente abierta y actitud imparcial

Hablamos con todo el mundo, evitando todo tipo de prejuicios. La economía de las drogas ilícitas está muy extendida y los motivos por los que la gente se implica en ella son muy diversos. Queremos comprender esos motivos porque sólo a partir de ellos se puede empezar a pensar en cómo abordar y limitar los problemas relacionados con actividades ilícitas. Con respecto al consumo de drogas, no hay muchas razones para

partir desde una actitud sentenciosa. Una gran parte –seguramente la mayoría– utiliza sustancias psicoactivas para mejorar su rendimiento o diversión en la vida. La droga elegida suele tener que ver con circunstancias culturales o subculturales o con la búsqueda de sensaciones de estímulo o relajación. Además, están aquellas personas que emplean drogas ilícitas como fármacos para automedicarse o para afrontar problemas sociales o psicológicos o escapar de ellos. Aunque es cierto que el consumo de drogas no es recomendable desde el punto de vista sanitario y es mejor prevenirlo, sólo una minoría de usuarios se mete en problemas graves. Este grupo minoritario necesita ayuda para romper con el hábito y solucionar los problemas que, para empezar, los abocaron a las drogas.

Entre las sustancias lícitas e ilícitas hay una enorme área gris. La distinción que predomina hoy día está creada artificialmente por las convenciones de la ONU. El alcohol –aún estrictamente prohibido en varios Estados islámicos– se consigue libremente en la mayoría de países a pesar de los considerables problemas de adicción y salud relacionados con él. Sólo recientemente la OMS ha establecido normas multilaterales para el control del tabaco. Muchos fármacos con una imagen pública de ‘medicinas’ se utilizan de forma generalizada para fines no médicos y están expandiendo los mercados negros de los medicamentos recetados, superando ya en varios países al mercado de las drogas ilícitas. El consumo de coca –totalmente prohibido fuera de Bolivia, Perú, Argentina y algunas reservas indígenas de Colombia– es comparable con el de café, aunque es menos nocivo. Muchas otras plantas psicoactivas –como el khat, la kava kava, el guaraná, la efedra, el kratom, la salvia divinorum, la ayahuasca o las setas alucinógenas–

se encuentran en esa línea de sombra entre lo lícito y lo ilícito, dependiendo de la legislación de cada país. Esta gran diversidad de sustancias y de patrones de consumo deja poco espacio a los juicios morales o a la criminalización, y exige más bien políticas diferenciadas y sensatas para la reducción de los daños, la prevención, el tratamiento y la atención sanitaria.

Adoptamos un enfoque igual de imparcial con los campesinos que cultivan plantas vinculadas con las drogas, con sus recolectores, con las personas que trabajan en el procesamiento ilícito, y con proveedores y mensajeros o correos. Al fin y al cabo, la mayoría de ellos está atrapada en la economía ilegal por la falta de oportunidades para obtener ingresos legales que les permita, a ellos y a sus familias, vivir una vida digna.

A falta de opciones de supervivencia, mucha gente de zonas pobres y marginadas emigra a otras regiones o países donde esperan encontrar mejores oportunidades. Otras personas ‘emigran’ a la ilegalidad. Nosotros hablamos con todas ellas sin condenar las decisiones que han debido tomar frente a los dilemas y las circunstancias que nosotros nunca hemos afrontado.

Cuando violencia y violaciones de los derechos humanos entran en escena, el aspecto de ‘relaciones’ de nuestro programa, obviamente, se complica. Aún así, compartimos la firme convicción de que los conflictos sólo se pueden resolver entendiendo sus raíces y mediante un proceso de diálogo. De modo que, sí, hablamos regularmente y en privado con las FARC en Colombia, con señores de la guerra en Afganistán,



Laboratorio de base de cocaína en Caquetá, Colombia

con grupos armados y en tregua o con las autoridades militares en Birmania, con ‘comandos’ en las *favelas* de Rio de Janeiro y con traficantes de drogas de cualquier lugar si tenemos la posibilidad. Durante todos estos años, nos hemos reunido con algunas de las personas más destacadas en la lista de peticiones de extradición de los Estados Unidos. Y, no, no nos sentimos en situación comprometida por hablar con cualquier persona, incluso aunque algunas tengan las manos manchadas de sangre. El entendimiento –que no es lo mismo que la aprobación– y el diálogo son indispensables para reducir la violencia y avanzar con una agenda de consolidación de la paz. Tras más de una década de experiencia, no conocemos ningún ejemplo en que se haya demostrado que es posible disparar, erradicar, demonizar o encarcelar a todo un grupo o país por estos problemas.

## Pleno entendimiento de los dilemas en materia de políticas

Un componente esencial de nuestra estrategia es entender en detalle los dilemas a los que se enfrentan los responsables de formular políticas. El campo de las políticas de drogas está tremendamente politizado y es quizá el ámbito normativo con la mayor discrepancia entre las opiniones personales de los funcionarios gubernamentales y las cosas que dicen –que tienen que decir– en los foros diplomáticos. El TNI, para poder actuar con eficacia en estos foros, necesita un perfecto conocimiento sobre cómo funcionan exactamente estos procesos de toma de decisiones, qué obstáculos se interponen en un posible cambio de rumbo, quiénes son los actores más poderosos y dónde se están abriendo grietas en el

discurso predominante. Para lograr esa información, necesitamos relaciones de confianza con las personas que pertenecen a determinados círculos. Con los años, hemos construido una amplia red de ‘buenos amigos en lugares extraños’. La confidencialidad es un elemento clave para mantener esos contactos, que necesitan confiar en nosotros al darnos acceso a documentos internos o compartir información sobre cuestiones delicadas sin temor a ‘filtraciones’. Hemos aprendido mucho de estas fuentes y nuestra labor, sin ellas, sería imposible. A veces, nos gustaría darles a todos y todas las gracias por su nombre, aunque es un gesto que muchos de estos informadores no agradecerían. Aún así, una gran parte de nuestros análisis e investigaciones sobre los procesos y los dilemas del desarrollo de políticas se basa en fuentes públicas.

Estos conocimientos sobre el funcionamiento de la maquinaria de fiscalización de drogas de la ONU se han convertido en una de las especialidades del TNI. Seguramente podemos afirmar que no hay muchos otros grupos en el mundo con tal volumen acumulado de conocimientos sobre el sistema internacional de control de drogas, su historia, las tres convenciones, la Comisión de Estupefacientes (CND), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE). Se nos suele tildar de ‘grupo de control’ del desempeño de la ONU en este ámbito. Esta especial atención que el programa de drogas del TNI presta al nivel de decisiones de la ONU forma también parte de la visión general del TNI. Desde que se fundó en los años setenta, el instituto siempre ha sido un firme defensor del multilateralismo, la importancia de definir normas internacio-





Cosecha del opio en la región Wa en el norte de Birmania, mayo de 2004

nales para el bien común, la necesidad de encontrar respuestas globales a problemas globales y tener un sistema de Naciones Unidas que funcione bien. Además de las drogas, el TNI ha mantenido buenas relaciones con organismos de la ONU sobre otras cuestiones, y participa activamente en las iniciativas de reforma que persiguen mejorar y fortalecer el papel de la ONU en muchos campos.

Sin duda, el TNI ha resultado en ocasiones un fastidio para algunos funcionarios de la fiscalización de drogas de la ONU porque ofrecemos una perspectiva crítica del funcionamiento del sistema actual. Hay problemas fundamentales, tanto en el sistema de tratados como en el funcionamiento de las agencias, que consideramos que exigen mejoras urgentes. Incluso nos hemos expresado con tono enojado en momentos en que hemos sentido que los organismos de drogas de la ONU no sintonizaban con los principios establecidos de la organización. Entre los momentos de aguda confrontación encontramos, por ejemplo, cuando el PNUFID (el predecesor de la ONUDD) se involucró en el desarrollo de microherbicidas (hongos) para

‘eliminar la coca y la adormidera del planeta’, cuando la ONUDD y la JIFE estaban bloqueando una agenda para la reducción de los daños que podía salvar millones de vidas y que ponía en juego la coherencia de todo el sistema de las Naciones Unidas, cuando la ONUDD intentó minimizar el factor de la pobreza como uno de los principales impulsores de la producción de opio en Afganistán, cuando la JIFE adoptó una dura postura con respecto a los usos tradicionales de la coca o cuando publicaciones clave de la ONU, como el Informe Mundial sobre las Drogas, se vieron empañadas con declaraciones politizadas.

Nuestras críticas en tales momentos siempre se han realizado sobre la base de argumentos factuales y han ido acompañadas de recomendaciones constructivas para mejorar las políticas. La intención de nuestras críticas a la ONUDD siempre ha sido la de mejorar su funcionamiento, reducir su desequilibrada dependencia de los donantes (incluso animando activamente a los donantes a que intervengan y apoyen determinados programas) y ayudar en su

papel como centro de conocimientos y árbitro neutral de los cambios en las políticas de drogas de todo el mundo. Mantenemos buenas relaciones con varias oficinas sobre el terreno y con el personal de Viena. También estamos colaborando con el Comité de ONG de Viena que trabajan en materia de estupefacientes (VNGOC) para mejorar las condiciones para un diálogo constructivo y para la participación de la sociedad civil en las sesiones de la CND y en el proceso de revisión de la UNGASS. Es precisamente nuestra firme convicción en la importancia de un buen sistema de la ONU y nuestro sentimiento de apremio en la necesidad de mejorar el funcionamiento de la parte relacionada con las drogas en éste lo que nos lleva a veces a criticar duramente sus actuales puntos débiles e incoherencias.

### **Proceso de diálogo de políticas: un activo cada vez más valioso**

A partir de nuestros análisis de los dilemas y los obstáculos, hemos desarrollado un formato especial para mantener diálogos informales sobre políticas de drogas. La gran discrepancia entre la diplomacia y las conversaciones en los pasillos nos convenció de la importancia de facilitar reuniones informales regidas por las reglas de Chatham House, que en cierto sentido representan conversaciones de pasillo estructuradas en un entorno de mesas redondas confidenciales. Nuestra participación en la conferencia sobre políticas de drogas de la presidencia griega de la UE en Atenas en 2003, presidida por el entonces ministro de Exteriores George Papandreou, y los posteriores resultados decepcionantes de la revisión de mitad de período de la UNGASS desencadenaron un proceso

de colaboración más estrecha entre la Fundación Andreas G. Papandreou (IAP) y el TNI, y marcaron el inicio de una serie de diálogos informales sobre políticas de drogas.

En una intervención sobre políticas de drogas realizada en Bruselas en 2002, el ministro de Exteriores griego George Papandreou declaró: ‘Si no hablamos abiertamente, si no discutimos estas cuestiones sin tabúes, no conseguiremos alcanzar soluciones eficaces. Cuanto más abiertos y sinceros seamos, creo que con mayor facilidad podremos alcanzar ciertas posturas comunes’. Apuntando hacia una ‘polarización’ entre países con políticas más indulgentes y países más partidarios de las convenciones internacionales de drogas existentes, Papandreou instó a superar la retórica ‘determinando lo que funciona y lo que debe cambiarse’. En un artículo publicado en un diario griego, añadió: ‘Un primer paso en la búsqueda de nuevas formas de abordar las drogas debería consistir en una evaluación exhaustiva de los tratados internacionales de drogas. Debemos verificar su eficacia, sacar a la luz sus defectos y poner sobre la mesa propuestas que permitan encontrar nuevas formas para formular y aplicar políticas de drogas.’

Desde que se celebró el primer diálogo informal sobre políticas de drogas de IAP y el TNI en la Academia Ortodoxa de Creta, en junio de 2004, el proceso de diálogo sobre políticas se ha convertido en un activo cada vez más valioso del programa de drogas del TNI. Llegados a 2008, hay muchos niveles en que facilitamos diálogos que permiten crear espacios para debates informales y abiertos sobre posibles direcciones futuras del control de drogas, muchos de ellos organizados en colaboración con Gobiernos.



Omayra Morales († 2007), defensora colombiana de derechos humanos en una reunión cocalera en Lima, Perú, 2004

## Mesas redondas y libre intercambio de opiniones

En 2008, la quinta sesión de diálogo internacional de la serie organizada por TNI/IAP tendrá lugar en Berlín, con la colaboración del Gobierno alemán. Las sesiones anteriores fueron coorganizadas con ministerios de Grecia (junio de 2004), Hungría (octubre de 2005), Suiza (noviembre de 2006) e Italia (noviembre de 2007). En 2008, también convocaremos un diálogo global con diputados en el Parlamento Europeo. El TNI ha participado en la organización de varios actos de diálogo nacional con expertos y responsables de políticas en los Países Bajos, y la IAP ha hecho lo propio en Grecia y en la región balcánica. En 2007, el TNI puso en marcha un diálogo informal latino-

americano sobre políticas de drogas en colaboración con la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA). La primera fase incluyó una triple serie de reuniones con orientación regional en Uruguay, México y Ecuador junto con ministerios de dichos países. En estos momentos ya están avanzando los preparativos para las próximas sesiones en Bolivia y Brasil. En 2008, el TNI y el Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ) empezaron a preparar conjuntamente la organización de un primer diálogo informal para la región del sudeste asiático que tendrá lugar en Bangkok.

El carácter de todos estos diálogos es parecido: colaboración con los funcionarios gubernamentales de los países anfitriones, formato de mesas redondas y uso de las reglas de Chatham House con el fin de fomentar el intercambio libre de ideas y la confidencialidad de las reuniones. Los participantes pueden emplear libremente la información y las opiniones discutidas en la conferencia, pero no se puede citar a ninguno de los oradores o asistentes –ni su identidad o afiliación– sin su permiso expreso. El formato de las reuniones es lo más informal e interactivo posible, pues se pide a una serie de personas que preparen unos breves comentarios para animar un debate de mesa redonda, y no discursos completos. La mayor parte del tiempo se dedica al debate abierto entre todos los participantes en un clima en que se pueden cuestionar los argumentos y las posturas de cualquiera, incluidos, por supuesto, los nuestros.

Teniendo en cuenta la complejidad y el alcance de la cuestión de las políticas de drogas, nadie puede pretender erigirse con el monopolio de la verdad. El reto consiste en compartir opiniones, principios y



visiones, y en organizar una lluvia de ideas sobre posibles opciones y estrategias para mejorar conjuntamente. Hasta la fecha, han participado en el proceso de diálogo más de 30 países, así como miembros de organizaciones internacionales como la ONUDD, la OMS, la CICAD de la OEA, la Comisión Europea y el OEDT. Todos los asistentes fueron invitados a título personal, sin la obligación de representar necesariamente las opiniones de los Gobiernos o instituciones a los que pertenecen. Por término medio, dos tercios de los participantes proceden de ministerios u organismos intergubernamentales, y un tercio son académicos o expertos de sectores no gubernamentales. Estos diálogos informales ofrecen una oportunidad excepcional para interactuar directamente con funcionarios y responsables de políticas,

y para que ellos discutan entre sí al margen de las estructuras formales del Grupo Horizontal de Drogas de la UE en Bruselas, la CND en Viena o una reunión de la CICAD en las Américas. Las ideas se pueden poner sobre la mesa informalmente y se pueden estudiar posibles alianzas sobre determinados temas.

### El pensamiento racional está desplazando a los dogmas del pasado

Las reuniones académicas o las conferencias de ONG pueden ser útiles para profundizar en conocimientos, fortalecer redes de colaboración o pulir ciertos argumentos. Pero para influir en los debates de políticas, uno debe contar con acceso directo a las instancias



Niños en un campo de opio, norte de Birmania, 2004



en que se adoptan dichas políticas. Si bien nuestros propios diálogos informales son fundamentales para tal fin, con los años también nos hemos convertido en invitados bienvenidos y habituales de conferencias sobre políticas oficiales en todo el mundo, a veces incluso de reuniones cerradas y de alto nivel.

Algunos amigos miran a veces con recelo nuestros estrechos contactos con los círculos en que se fraguan las políticas, pensando que si tenemos acceso a tantos funcionarios de todo el mundo debemos de haber transigido en muchos puntos. No siempre es fácil explicar cómo conseguimos conectar lo local con lo global, y cómo en un momento podemos estar presentes en una reunión de coccaleros en los Andes o hablando con consumidores y traficantes de heroína en la frontera birmana, y, al siguiente, participar en una conferencia sobre desarrollo alternativo, la estrategia de drogas de la UE o el régimen de fiscalización de la ONU.

Al mismo tiempo, algunos altos funcionarios del ámbito del control de drogas han desconfiado de nuestros esfuerzos y han advertido a algunos Gobiernos que no trabajen con nosotros, intentando presentarnos como 'lobos con piel de oveja' y con una agenda oculta. Afortunadamente, la mayoría de funcionarios aprecia los desafíos que ponemos sobre la mesa, nuestros argumentos basados en hechos y en una sólida experiencia sobre el terreno, la transparencia con la que actuamos, nuestro acento en el diálogo abierto y nuestra actitud concertadora y sin sesgos ideológicos. La mayoría de los amigos que trabaja sobre el terreno confía en el papel que estamos desempeñando en las esferas más altas de los organismos de decisión política, incluidos nuestros intentos por procurar que sus voces se oigan a pesar de la larga distancia.

A veces admiran nuestra paciencia y otras cuestionan la cantidad de energía que dedicamos a aburridos procedimientos para conseguir cambios graduales, pero raras veces dudan de la integridad de nuestras intenciones.

Es evidente que los cambios radicales no se producen fácilmente, y muchas veces la política se interpone en el camino de las lecciones extraídas a través de la experiencia. En el Reino Unido, Canadá y los Países Bajos, tres países que han desempeñado un papel pionero en la búsqueda de políticas de drogas más pragmáticas y basadas en pruebas, se han tomado pocas decisiones políticas que van explícitamente en contra de los consejos de los grupos de asesoramiento científico establecidos. En el contexto de la ONU, dado que las decisiones de la CND se toman por consenso, una minoría, por pequeña que sea, puede bloquear la adopción de términos que reflejarían el avance logrado durante la última década en el debate de las drogas.

Nuestro idealismo y nuestra misión de contribuir a la 'superación de la pobreza y la injusticia' no ha cambiado con los años, aunque hemos aprendido a pensar más en términos de recomendaciones concretas que se pueden alcanzar teniendo en cuenta el limitado espacio político que existe hoy día. Aunque mantenemos la mirada puesta en las grietas y las oportunidades para abrir más espacios, estamos convencidos de que todos y cada uno de los pequeños pasos dados pueden ayudar directamente a salvar vidas y a mitigar la pobreza y la injusticia. Mientras tanto, sin prisa pero sin pausa, el discurso está cambiando y el pensamiento racional está desplazando a los dogmas del pasado.

# La dimensión ética de las políticas de drogas

La moralidad frente a un enfoque basado en los derechos  
Pien Metaal

*‘Las leyes de drogas son un tema moral (...) la legislación sobre drogas ha producido exactamente lo contrario de lo que pretendía: las leyes han creado una estructura económica para la venta de drogas terriblemente atractiva y rentable. Cuando la ley no promueve el bien común, sino que provoca su deterioro, la ley misma se convierte en una mala ley y debe cambiarse.’<sup>1</sup>*

Los principios éticos y morales han desempeñado un papel importante en la construcción del régimen internacional de fiscalización de drogas desde el principio. La Convención Única de la ONU<sup>2</sup> de 1961 manifestaba que las partes estaban ‘Preocupadas por la salud física y moral de la humanidad’ y eran ‘conscientes de su obligación de prevenir y combatir ese mal’. Aunque puede que la protección de la salud humana fuera la intención inicial, los juicios de valor sobre las drogas y aquellos que las producen, comercian con ellas y las consumen, unidos a respuestas punitivas y de tipo bélico, han acabado definiendo en gran medida sus resultados. Es necesario adoptar normas claras basadas en derechos humanos fundamentales para reorientar y humanizar las políticas de drogas en el futuro.

Siguiendo la noble causa de proteger a la sociedad y todos sus individuos del daño provocado por algunas sustancias psicoactivas, muchos países del mundo han aplicado políticas de control de drogas introduciendo regímenes represivos que han tenido un impacto muy perjudicial. Sólo algunos países han optado por una posición más pragmática, y han defendido enfoques alternativos para atajar el abuso de determinadas sustancias, intentando reducir los daños para el individuo y el conjunto de la sociedad. Las opciones legislativas tomadas en los intentos por definir y proteger la salud pública en relación

con las sustancias sujetas a fiscalización, así como las formas en que se están aplicando estas políticas, se rigen por el moralismo.

El discurso moral aparece tanto explícito como implícitamente en los debates, documentos y tratados internacionales sobre drogas. Se echa mano de argumentos morales para condenar ciertas especies de plantas psicoactivas y algunos de sus derivados, mientras se aprueban otras. El hecho de que la sociedad condene ciertas sustancias psicoactivas en base a preceptos morales tiene implicaciones en las opciones individuales de consumo o cultivo de drogas, y en cómo se percibe su amenaza a la comunidad: si se considera que las drogas puedan ‘tentar’ a la gente, esto se percibe como una debilidad (moral).

Por lo tanto, la producción y el consumo de drogas son considerados, por defecto, como un delito o un abuso, a la vez que se les aplica un juicio moral. El tildar la decisión de un campesino de cultivar plantas ilícitas de ‘elección de un estilo de vida ilegal’ es uno de los muchos ejemplos del lenguaje que se utiliza generalmente en este tipo de discursos. La decisión de negarles a los consumidores de drogas el acceso a la droga que hayan elegido, a jeringuillas limpias y a tratamientos médicos adecuados está a menudo fundada en juicios morales sobre su comportamiento, y no sobre sus necesidades sanitarias objetivas.

## Despolarizando el debate

Las sustancias psicoactivas no son, de por sí, buenas ni malas. Para algunos de los participantes en el debate sobre las políticas de drogas, el problema no es

## Una voz sensata en medio de la cacofonía de posturas exaltadas

La producción, distribución y consumo de drogas ilegales, así como las políticas contra dichas drogas, han tenido un impacto significativo en las instituciones democráticas de todo el mundo. El crecimiento de actividades económicas ilegales ha socavado la transparencia política, ha fomentado la corrupción y ha financiado frecuentemente actividades insurgentes y contrainsurgentes en países donde existen conflictos sociales de vieja data. Las políticas contra los estupefacientes formuladas desde una perspectiva de 'guerra contra las drogas' también han afectado a las instituciones democráticas y los derechos humanos.

El programa Drogas y Democracia del TNI ha elaborado análisis profundos de estos fenómenos en numerosos países. Muchos estudios oficiales sobre la industria de las drogas ilícitas y las políticas contra las drogas están fuertemente influenciados por posiciones ideológicas que ignoran las pruebas científicas sobre el efecto del desarrollo de actividades ilegales y el consumo de drogas psicoactivas.

El trabajo del TNI ha buscado desarrollar posiciones basadas en hechos, y ha cuestionado muchas creencias arraigadas en argumentos morales, religiosos o políticos. Durante los últimos diez años, el programa Drogas y Democracia del TNI ha hecho evolucionar el conocimiento en un campo turbio y ha aportado una voz sensata en medio de la cacofonía de posturas exaltadas.

Francisco E. Thoumi

Centro de Estudio y Observatorio de Drogas y Delito, Universidad del Rosario, Bogotá

para nada moral: todo el mundo debería tener acceso legal a todas las drogas que elijan consumir y tener autoridad sobre su propia salud. Este sector, por lo tanto, desea legalizar todas las drogas. Sin embargo, consideramos que defender la legalización como única solución al problema mundial de las drogas está creando un mito, como si el régimen prohibicionista global se vaya a venir abajo algún día como el Muro de Berlín. En lugar de eso, nosotros creemos que los cambios llegarán paso a paso, y que los resultados finales de ese proceso de reforma sólo se pueden definir a medida que se avanza en el camino y que dependerán de cada país. A nivel abstracto, en el debate conceptual, puede que sea útil aportar al debate el concepto de legalización para cuestionar el sistema actual. Pero la legalización no es necesariamente la respuesta –ni la solución– a todos los problemas relacionados con el consumo de drogas y la economía ilegal que ha surgido para abastecer a los consumidores. Del mismo modo que los métodos represivos para controlar las drogas pueden tener

efectos nocivos, la ausencia de ciertas medidas de fiscalización también puede tener efectos perjudiciales en la salud pública. Además, abordar la cuestión como una dicotomía entre 'prohibición' y 'legalización' deja muy poco espacio para pensar en opciones de reforma urgentes y concretas, y puede por tanto ser un obstáculo cuando lo que estamos buscando son estrategias viables de cambio.

En todo el mundo, el régimen prohibicionista ha creado un mercado ilegal que a menudo sirve como vía de escape a personas que no pueden encontrar una forma de supervivencia dentro de la economía legal socialmente aceptable. Abordar los problemas de estas economías paralelas requiere soluciones más sofisticadas que mantener la ilusión de abolir el mercado ilegal. La conveniencia, utilidad o efectividad de una regulación legal, sus precondiciones y formas, depende de muchos factores, como la distinción entre diferentes tipos de sustancias. En nuestra opinión, las lógicas basadas en argumentos irracionales y



Pien Metaal en un pequeño campo de opio en la provincia de Nangarhar, en el este de Afganistán, abril de 2008

morales, y la imposibilidad de debatir otras opciones legales, constituye un obstáculo de gran magnitud a la introducción gradual de soluciones alternativas pragmáticas. No creemos que la simple abolición de los tratados internacionales sobre drogas vaya a solucionar el problema. No obstante, el punto muerto en la discusión entre ‘prohíbidionistas’ y ‘legalizadores’ ha polarizado el debate hasta el punto de hacerle perder los matices, que son fundamentales para encontrar soluciones realistas.

Los juicios éticos y morales impiden ver con claridad un enfoque efectivo y humano, lo que nos ha llevado a expresar dudas sobre algunos de los supuestos más básicos del marco legal, y a plantear preguntas incómodas a la comunidad internacional: ¿cómo es posible que el propio aparato de control de drogas genere a veces más daño del que pretende solventar? ¿Cuál es el fundamento ético para encarcelar a alguien que está enfermo y necesita tratamiento médico? ¿Son moralmente justificables la hambruna y el desplazamiento sufridos por las familias campesinas a consecuencia de la erradicación de cultivos

ilícitos? ¿Cómo puede un Gobierno fumigar con toneladas de herbicidas químicos y, a la vez, pedir al mundo que le apoye para contrarrestar el daño ecológico provocado por la producción de drogas?

### La reducción de daños como filosofía en materia de políticas

Creemos que la defensa de políticas basadas en las pruebas existentes, que busquen evitar los juicios implacables y la represión de los consumidores, los productores y los traficantes de pequeñas cantidades, debería ser la piedra angular de todas las políticas de drogas. La limitación del daño que provocan todas las drogas, incluidas drogas legales como el alcohol, es uno de los grandes desafíos a los que se enfrenta el mundo. Las políticas de drogas deberían permitir y animar a las sociedades a encontrar formas pragmáticas para coexistir con estas sustancias, alejándose de la represión y del miedo. Asegurar formas de vida sostenibles para aquellos que actualmente participan en el cultivo de plantas

utilizadas para la producción de drogas debería constituir la base de los cambios a largo plazo. Deberíamos recuperar el valor original de las plantas que han sido condenadas como responsables del problema de las drogas en la sociedad. Lo que está en juego no es únicamente el derecho de un individuo o un grupo de individuos a consumir drogas, sino el derecho mismo de las sociedades a definir la salud pública y los asuntos vinculados al desarrollo en sus propios términos y dentro de su propio marco cultural.

El término reducción de daños se refiere a las políticas, los programas y los proyectos que tienen como objetivo mitigar los daños sociales, económicos y de salud pública asociados con las sustancias psicoactivas. Se trata de un enfoque basado en pruebas y rentable, ya que aporta beneficios a los individuos, a la comunidad y a la sociedad en general. La reducción de daños implica la aceptación de la presencia de estas sustancias como un rasgo permanente de la sociedad moderna, como la consecuencia lógica del deseo humano de alterar la mente, relajar el cuerpo o escapar de la realidad de vez en cuando. La coerción, el ignorar este deseo o condenarlo como algo inmoral es contraproducente, ha sido la causa de graves violaciones de los derechos humanos y ha incrementado la delincuencia y los conflictos en todo el mundo. La reducción de daños como filosofía política es mucho más apropiada para permitir a las sociedades que aborden de forma eficaz los problemas relacionados con el abuso de sustancias. La reducción de daños debería sentar la base conceptual sobre cómo debería la sociedad responder a los retos que afronta en materia de salud pública y desórdenes sociales vinculados con los mercados de drogas, y abordar el consumo de drogas de forma humana y eficaz.

El TNI defiende que el principio de reducción de daños se aplique a todas las áreas de las políticas de drogas; no sólo en el lado del consumo, sino también en el cultivo de las plantas que se utilizan para la producción de drogas y el tráfico a pequeña escala de sustancias. Estamos convencidos de que es igual de contraproducente la penalización de los campesinos y los pequeños contrabandistas, ya que su participación en el comercio de las drogas está relacionado con la pobreza, la marginación y, en general, la falta de opciones sostenibles para sobrevivir según el marco legal. A nuestro modo de ver, el derecho humano básico a vivir una vida digna debería ser el principal objetivo por el que se guiaran todos los objetivos de las políticas de drogas. El hecho de que actualmente muchas personas se vean obligadas a ‘emigrar a la ilegalidad’ no puede solucionarse simplemente penalizando a esas personas. Por tanto, la utilización de los derechos humanos y la reducción de los daños como principios rectores también ayudaría a aliviar las crisis humanas existentes en cárceles de todo el mundo. Defendemos un enfoque basado en los derechos y una postura pragmática en relación con todas las partes que están involucradas en las economías locales de drogas, que proteja sus derechos económicos, culturales y sociales.

## Una planta condenada: el caso de la hoja de coca

La Convención de 1961 limitó el uso de ciertas sustancias psicoactivas a fines médicos y científicos. En el caso concreto de la coca, creemos que la Convención de 1961 marcó el inicio de un problema en lugar de una solución. Durante el proceso de clasificación de la



## Posiciones y análisis bien documentados, y fomento del diálogo abierto

En marzo de 2001, la organización juvenil del Partido Laborista neerlandés organizó un debate sobre los acuerdos entre los Países Bajos y los Estados Unidos con respecto a las llamadas bases de operaciones avanzadas (FOL) en las Antillas Neerlandesas. Yo acababa de volver de una visita al Putumayo colombiano, que estaba siendo objeto de intensas fumigaciones aéreas contra los cultivos de coca. Las autoridades locales y los campesinos de la zona se oponían unánimemente a esta medida y buscaban desesperadamente alternativas a la violencia en un ambiente tremendamente militarizado. Era difícil hacerse una idea clara de la situación en un contexto en el que se estaban desarrollando conversaciones de paz al mismo tiempo que no cesaban las matanzas ni el desplazamiento de miles de personas. Mi mensaje a los miembros jóvenes del partido fue sencillo: debemos ser cautelosos. Los Países Bajos no deben formar parte de esta lucha sin sentido y no deben firmar los acuerdos sobre las bases si no está claro que no habrá ninguna participación en la puesta en práctica del Plan Colombia.

El TNI acababa de publicar por aquel entonces el informe 'Círculo vicioso: la guerra química y biológica a las drogas', con hechos y opiniones convincentes que llevaban a la conclusión de que los métodos usados para reducir los cultivos de coca y opio no estaban logrando solución alguna. Por el contrario, el daño causado por estos métodos era más grave que los beneficios que hubieran podido lograr con respecto a los objetivos propuestos. Gracias a organizaciones como el TNI, los cuestionamientos críticos a los sistemas de fiscalización de drogas han ido ganando credibilidad y hoy día son tomados seriamente en los debates internacionales. Posiciones y análisis bien documentados, así como el fomento del diálogo abierto, son los ingredientes de su valiosa contribución a una política global de drogas coherente, eficaz y humana. El TNI ha realizado un excelente trabajo durante los últimos diez años, y estoy seguro de que la próxima década será un período de mayor reflexión y avance. En este sentido, la aportación del TNI es indispensable.

**Thanasis Apostolou**

Fundación Andreas Papandreou y coorganizador de los diálogos informales sobre políticas de drogas

hoja de coca como sustancia fiscalizada, los argumentos morales, y a menudo racistas, en relación con el comportamiento de sus consumidores, desempeñaron un papel decisivo en su prohibición. Las ideas preconcebidas de una elite blanca, la ignorancia cultural, los prejuicios y los intereses comerciales (de la industria de las bebidas refrescantes y de las farmacéuticas) han dado como resultado la condena de la coca como una sustancia ilegal.

A veces, es útil retomar los documentos originales que, hasta la fecha, se están utilizando como brújulas para orientar las políticas de fiscalización de drogas. Por ese motivo, pusimos a disposición del público el

Informe de la Comisión de Estudio de las Hojas de Coca de 1950. Una de las conclusiones del estudio es que mascar la hoja de coca *'implica[n] para el individuo modificaciones desfavorables de naturaleza intelectual y moral (...) y perjudica[n] las posibilidades, para quienes tengan el vicio de la masticación, de alcanzar un nivel social más alto'*. El razonamiento según el cual la práctica de masticar coca desaparecerá cuando mejoren las condiciones sociales y económicas ha demostrado ser erróneo.

Éste es un ejemplo histórico de cómo opiniones y dictámenes científicos obsoletos sobre la coca han demonizado una planta inofensiva. La ciencia



Cosecha de opio en Birmania, 2004

contemporánea ha rechazado de plano los resultados del informe de 1950, y hoy día un campesino que mastica coca es el presidente de Bolivia. Sin embargo, en su informe anual de 2007, la JIFE instaba a los países a *abolir o prohibir la práctica de masticar hoja de coca y la fabricación de mate de coca*. Mascar coca y tomar mate de coca son prácticas cotidianas de millones de personas en los Andes, además de ser consideradas sagradas por culturas indígenas. El TNI opina que las consideraciones éticas como el respeto básico por las costumbres y tradiciones indígenas deberían prevalecer sobre ideas xenófobas caducas y pseudocientíficas.

También hemos sacado a la luz la publicación prohibida del mayor estudio mundial sobre la cocaína jamás emprendido, terminado en 1995 por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI). Según este estudio, las hojas de coca no constituyen una amenaza para la salud individual o pública, y se deberían estudiar más detenidamente sus ventajas potenciales. El estudio de la OMS y el UNICRI también llegaba a la conclusión de que

incluso el consumo de cocaína en polvo es un fenómeno relativamente marginal en términos de amenaza a la salud pública. Pero una decisión en la Asamblea Mundial de la Salud prohibió la publicación del estudio. El representante estadounidense amenazó con que *si las actividades de la OMS relacionadas con las drogas no logran reforzar los enfoques ya probados del control de drogas, se deberían recortar los fondos para los programas relevantes*. Esto condujo a que se suspendiera la publicación, que ahora se puede consultar en el sitio web del TNI.

La prohibición de la hoja de coca ha tenido el efecto curioso de hacer que un derivado concentrado de la planta, más potente, domine ahora el mercado de drogas ilícitas. La pequeña cantidad de cocaína presente en la hoja (un gramo de coca contiene entre 5 y 7 miligramos de cocaína) ha demonizado a toda la planta. Las pruebas que demuestran los efectos beneficiosos de la planta de coca sobre la salud y su uso medicinal se ignoran o se descartan por 'falta de rigor científico', y su cultivo y consumo ancestral son objeto de condena. Sin embargo, se podría afirmar que si existiera un mercado para formas más suaves de estimulantes basados en la coca natural, como mínimo



Cultivo de opio durante la época de la cosecha en la región Wa, Birmania, mayo de 2004

se podría sustituir parcialmente la demanda del alcaloide aislado, con lo que se reduciría el daño que puede provocar la cocaína en la salud pública. El TNI cree que la hoja de coca ha sido injustamente percibida como una amenaza para la salud pública, mientras que su potencial como medicina y suplemento alimenticio y su posible contribución al desarrollo de formas menos dañinas de consumo de estímulos ha sido en gran medida ignorados.

## La reforma de la legislación sobre drogas

Para asegurar que todas las partes pusieran en marcha y aplicaran medidas legales restrictivas para controlar la expansión del mercado de drogas, la Convención sobre Tráfico de 1988 exigió a los países que endurecieran su legislación y procesaran a los ciudadanos y grupos de personas que no estuvieran dispuestos o capaces a obedecer estas leyes. Una de sus consecuencias concretas ha sido un aumento dramático de la población reclusa a escala mundial en los últimos veinte años, lo que refleja la creciente utilización de

medidas legales contra los usuarios, pequeños traficantes, contrabandistas y productores. Y sin embargo, el efecto disuasorio de estos marcos legales que todos los países, con diferentes grados y alcances, han puesto en marcha ha sido bastante insignificante. Muchos estudios han revelado que la gran mayoría de los encarcelados por delitos de drogas son consumidores, pequeños traficantes y contrabandistas de cantidades pequeñas, no los peces gordos. Las cárceles se han convertido en centros de tráfico de drogas en muchos países, a la vez que cumplen otras funciones como nodos de redes a través de los cuales dirigen sus operaciones organizaciones criminales.

Las sentencias penales para los delitos de drogas son a menudo desproporcionadas y sólo han aportado un cambio estético en el mercado ilícito, muchas veces a costa de derechos humanos básicos. Muchas personas encarceladas por delitos de drogas viven en condiciones sanitarias terribles. Lamentablemente, el estigma de ser un consumidor o un traficante de drogas legitima esta existencia inhumana. En la mayoría de casos, las personas en prisión por pequeños delitos de tráfico han acabado en esta situación arrastrados



por las circunstancias –por su lucha diaria para sobrevivir– y no por su libre elección, mientras que las organizaciones criminales a gran escala tienden a estar integradas por personas con altos cargos y bien posicionadas, por lo que, a menudo, resulta imposible procesarlas. Los Gobiernos se sienten presionados a demostrar que tienen mano dura con las drogas, y por eso se fijan objetivos sobre el número de detenciones y denuncias relacionadas con estas sustancias. En la carrera para cumplir con los objetivos de erradicación de las drogas que se fijan en acuerdos bilaterales y multilaterales, los Gobiernos de zonas productoras del Sur suelen temer el arriesgarse a perder ayudas al desarrollo o ventajas comerciales de la comunidad internacional si se los ve como ‘demasiado blandos con las drogas’.

### **Por prácticas basada en las pruebas, que respeten los derechos humanos básicos**

La legislación de drogas y su aplicación actual por parte del sistema de justicia penal son demasiado represivas y aleatorias, y provocan un sufrimiento humano innecesario. Hemos visto en varios casos que una reforma se ha traducido en mejoras sanitarias concretas en las cárceles. En algunos países, como Portugal, la despenalización del consumo de drogas y la posesión de pequeñas cantidades ha conducido a una disminución de los índices de encarcelación. Además, la introducción de programas de tratamiento adecuados para los consumidores de drogas en contextos carcelarios ha reducido el sufrimiento humano en varios centros penitenciarios europeos, y ha contribuido a disminuir la incidencia del VIH/SIDA en las prisiones. El Gobierno de Ecuador está desarrollando

un programa de amnistía para los pequeños traficantes encarcelados que no sólo busca aliviar unas cárceles superpobladas, sino también reequilibrar el impacto de la represión para que no se cebe en los grupos más débiles de la sociedad.

Es necesario hacer frente a la cuestión de quién es responsable de la incapacidad de las sociedades para abordar el consumo de determinadas sustancias, y esta vez en base a prácticas fundamentadas en pruebas y respetando plenamente los derechos humanos básicos. Las personas responsables de diseñar las nuevas políticas de drogas no deberían olvidar jamás su intención original, la protección de la salud y el bienestar de la humanidad, y por tanto asumir abiertamente la reducción de daños como principio rector básico. Con el proceso de revisión de la UNGASS, se abre ante nosotros una verdadera oportunidad para replantear algunos de los fracasos fundamentales provocados por el moralismo de la tolerancia cero, que nos permitiría superar toda una década de fracasos. El régimen mundial de control de drogas, sin duda, se debe adecuar a su fin, tal como proponía el director ejecutivo de la ONUDD, Antonio Costa, en su documento de análisis para la UNGASS, y trabajar hacia un marco jurídico más humano y sensible a otras culturas.

# El TNI y la UNGASS

De la tolerancia cero a la reducción del daño

Tom Blickman

'Un mundo sin drogas, ¡podemos hacerlo!' fue el lema en torno al que se reunieron dirigentes de todo el mundo en Nueva York en junio de 1998, con ocasión de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre el problema mundial de las drogas. Diez años después, durante la evaluación de la declaración política y los planes de

acción de la UNGASS, celebrada en Viena en marzo de 2008, el director ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) transmitía un mensaje mucho más sobrio y realista. La declaración política de 1998 instaba a *'eliminar o reducir considerablemente el cultivo ilícito del arbusto de coca, la planta de cannabis y la adormidera para el*

## Formalidad, compromiso y respeto

El programa Drogas y Democracia del TNI ha colaborado con Intercambios Asociación Civil en diferentes campos, particularmente en aquellos relacionados con la acción política para el desarrollo de políticas de drogas en América Latina que se basen en los derechos humanos. Nuestros primeros contactos propiciaron rápidamente la participación de Martin Jelsma y Pien Metaal en la III Conferencia Argentina sobre Políticas de Drogas que se llevó a cabo en Buenos Aires en 2005.

Esta colaboración ha evolucionado y ha incluido, entre otras cosas, el apoyo a investigaciones sobre la naturaleza y el funcionamiento del mercado de la pasta de coca en Buenos Aires, que pone de manifiesto la naturaleza cambiante de la industria de la cocaína en América Latina. Nuestro estudio, centrado en el uso de la pasta de coca y su tráfico en las principales ciudades de Argentina, Brasil y Uruguay, fue publicado en la serie de documentos de debate del TNI Drogas y Conflicto, y ha tenido un gran impacto en el debate local y regional acerca de las tendencias en el consumo y el tráfico de drogas.

Nuestra colaboración se ha extendido posteriormente a campos internacionales, ya que Intercambios fue seleccionada por el Comité de ONG de Viena que trabajan en materia de estupefacientes (VNGOC) como una de las tres organizaciones regionales para llevar a cabo consultas en América Latina y el Caribe con motivo de la reunión de la UNGASS en 2008.

La amplia experiencia del programa Drogas y Democracia del TNI en cuestiones y organizaciones internacionales como la Comisión de Estupefacientes ha sido de una ayuda incalculable para mejorar nuestros esfuerzos de acción política. Su personal experto se distingue por la formalidad y el compromiso. Nosotros apreciamos especialmente su enfoque integral y respetuoso frente a las cuestiones latinoamericanas, y nos sentimos orgullosos de ser uno de sus socios en la región.

Graciela Touzé

Intercambios Asociación Civil, Buenos Aires

año 2008'. Diez años después, el director ejecutivo de la ONUDD, Antonio Maria Costa, tuvo que reconocer que el problema de las drogas, en el mejor de los casos, se había contenido, y que *'algunos de los objetivos más ambiciosos marcados en la UNGASS de 1998 siguen siendo difíciles de alcanzar'*. También admitió que el actual estado de las cosas tenía consecuencias indeseadas y se traducía en *'demasiada delincuencia y demasiado dinero de las drogas blanqueado en todo el mundo; demasiadas personas en la cárcel y demasiado pocas en los servicios sanitarios; muy pocos recursos para prevención, tratamiento y rehabilitación; demasiada erradicación de cultivos e insuficiente erradicación de la pobreza'*.<sup>1</sup>

La Sesión Especial de la ONU en 1998 y las reuniones preparatorias que comenzaron el año precedente fueron también los primeros pasos del programa Drogas y Democracia del TNI en la arena internacional de las políticas de fiscalización de drogas. En los diez años siguientes, el TNI se convertiría en uno de los principales grupos de control de la ONU en este campo, y contribuiría sustancialmente a cambiar el tono del debate y la aceptación de políticas alternativas. En 1998, el TNI llegó a la conclusión de que la UNGASS había sido una oportunidad perdida, pues no se había realizado ninguna evaluación de la eficacia y las consecuencias de las políticas de drogas; el encuentro se dedicó (en palabras de un editorial del diario *New York Times*) a *'reciclar promesas poco realistas'*.<sup>2</sup> Mientras que en la reunión de Nueva York, en 1998, la sociedad civil no pudo participar en la cumbre y se vio confinada a un edificio de oficinas situado al otro lado de la calle, en 2008, en el 51º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes (CND), representantes de la sociedad civil celebraron

varios actos paralelos y realizaron declaraciones ante la plenaria durante el debate temático dedicado al seguimiento de la UNGASS. Unos diez países incluyeron a representantes de la sociedad civil en sus delegaciones oficiales.<sup>3</sup>

### **La sociedad civil en la UNGASS de 1998**

La participación de la sociedad civil en la UNGASS de 1998 fue muy limitada. Previendo las fuertes críticas de las ONG, el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) había insistido al Comité de ONG de Viena que trabajan en materia de estupefacientes (VNGOC) en que todas las actividades tuvieran lugar fuera del edificio de la ONU. Tras largas negociaciones, sólo el TNI y sus socios –Acción Andina y la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA)– consiguieron organizar un taller en el mismo edificio de la ONU. Bajo el título *'Guerra contra las drogas en los Andes: desarrollo alternativo, erradicación de cultivos e interdicción'*, aquel fue uno de los raros momentos de la UNGASS en que se produjo un debate directo entre la sociedad civil y los delegados oficiales de los Gobiernos.

La cuestión de las intervenciones de las ONG en el Comité Especial Plenario –en que se reunían delegados oficiales, agencias de la ONU y otros organismos internacionales, y demás invitados– también fue objeto de polémica. Gracias a las negociaciones del TNI y otros miembros de la Coalición Internacional de ONG por una Política de Drogas Justa y Eficaz (ICN), representantes de la sociedad civil pudieron dirigirse a los delegados oficiales. Omayra Morales, del Consejo Andino de

Productores de Hoja de Coca (CAPHC), habló en nombre de los productores de hoja de coca junto con Marsha Burnett, que pronunció un discurso en nombre de las organizaciones de adictos y consumidores.

Las dos mujeres representaban a las víctimas de los dos extremos de la cadena de las drogas: Burnett, una mujer afroamericana y ex adicta a la heroína contagiada con el VIH– que había perdido la custodia de sus hijos a pesar de su rehabilitación– y Morales, que padecía las consecuencias de la agresiva campaña de erradicación aérea de la coca con herbicidas en Colombia. Ambas causaron una impresión palpable entre los delegados, que escucharon en total silencio y –en contra de la práctica habitual– incluso aplaudieron mientras las dos mujeres se daban un simbólico apretón de manos al finalizar su presentación. Aquella fue la primera vez que las voces de las víctimas, cuyos problemas creían estar resolviendo los delegados, se escuchaban en un foro internacional para la formulación de políticas.

## Despolarizando el debate

Algo ha cambiado durante la última década. Ninguna institución puede transformar individualmente la política internacional de fiscalización de drogas, pero el TNI ha desempeñado –y sigue desempeñando– un papel significativo en el curso del debate sobre políticas y en la construcción de algunas de las piedras angulares para un cambio de visión. El trabajo del TNI es discreto, entre bambalinas, al margen de los focos de la atención mediática. El cambio de

políticas –especialmente en el campo del control de drogas– es un proceso increíblemente lento, complejo y frustrante. Aunque aún queda un largo camino por recorrer para conseguir un sistema mundial de control de drogas razonable, basado en pruebas, humano y eficaz, en esta última década se han conseguido algunos logros significativos. El más importante es la gradual aceptación de la reducción del daño como alternativa a la creciente polarización entre dos posturas enfrentadas: legalización y prohibición. El resultado de esa polarización entre los dos puntos de vista más opuestos entre sí es una parálisis en el ámbito de la ONU, concluía el TNI en el documento de debate *Superando el impasse: polarización y parálisis en la ONU*, publicado en julio de 2002 con vistas a la revisión de mitad de período de la UNGASS prevista para 2003.<sup>4</sup> Despolarizar el debate se podría considerar como uno de las principales aportaciones del TNI durante la última década.

En 1998, la gran mayoría de las delegaciones oficiales y funcionarios de la ONU aún percibía la reducción del daño como el caballo de Troya de aquellos sectores que defendían la causa de la legalización. En el encuentro de 1998, las dos palabras eran prácticamente un tabú. En 2008, varias delegaciones se mostraron explícitamente partidarias –y muchas de ellas abiertamente– de que se acepte la reducción del daño como ‘tercera vía’ en la fiscalización internacional de estupefacientes. Y aunque aún queda mucho por hacer para sustituir el enfoque miope de la tolerancia cero, incluso Costa mencionó la reducción del daño –junto con la prevención de la delincuencia y los derechos humanos– como una prioridad para conseguir que el control de drogas sea más ‘adecuado a su fin’.<sup>5</sup> El señor Costa aún tiene que guardar la compostura ante



Opio crudo en la provincia de Nangarhar, Afganistán, 2007

aquellos que se oponen al concepto, afirmando que se lo ha apropiado una ruidosa minoría que le ha dado una interpretación polémica y estrecha de miras, y que todo lo que prevé hacer el actual sistema es reducción de los daños. A pesar de ello, ya no se puede prescindir de la reducción del daño como principio rector de la fiscalización de drogas. El debate ahora está en si se trata únicamente de un conjunto de medidas para mitigar las consecuencias negativas de la tolerancia cero –como el intercambio de agujas y la sustitución con opiáceos– o si es un enfoque distinto; un enfoque que reconoce que un mundo sin drogas es una ilusión peligrosa e imposible de alcanzar. La comunidad internacional debe afrontar esta realidad y cambiar su enfoque en materia de políticas para reducir el daño que desencadenan las drogas en algunos usuarios y en el conjunto de la sociedad.

### La UNGASS de 1998

Para conseguir que se aceptara la reducción del daño, fue necesario librar batallas diplomáticas muy duras.

La UNGASS sobre drogas de 1998 se había convocado en un principio para evaluar la eficacia del represivo régimen de control de drogas, y ya en las fases preparatorias se empezaron a plantear cuestiones polémicas como la despenalización o la reducción del daño. Sin embargo, ya en esas primeras fases, el acto se reorientó para convertirlo en una reafirmación de la ideología prohibicionista de la tolerancia cero. De hecho, culminó en la construcción de un sistema multilateral de fiscalización que había empezado en 1909 con la Comisión Internacional del Opio en Shanghai. El principal logro de la UNGASS de 1998 fue el intento por acabar con la vieja dicotomía entre países productores y países consumidores. También introdujo el principio de ‘responsabilidad compartida’ como piedra angular de la fiscalización internacional de drogas, con lo que no sólo se admitían los desequilibrios del pasado, sino también el hecho de que las tradicionales líneas divisorias se habían ido difuminando con el tiempo. Tras complejas negociaciones, sobre todo con respecto a la reducción del daño y los precursores, los resultados de la

## Incansables recopiladores de noticias e información

La fundación del programa Drogas y Democracia fue casi coincidente con la fundación de nuestra revista Cáñamo, dos hechos que junto a otros similares, coincidentes también en el tiempo, son indicativos de que a mediados de los años noventa hubo una pequeña, aunque muy necesaria y conveniente, revolución informativa dentro del panorama internacional de la guerra contra las drogas.

La labor y el esfuerzo desarrollado por nuestros amigos del TNI como incansables recopiladores de noticias e información relacionadas con la guerra contra las drogas a escala mundial –especialmente con su serie Drogas y Conflicto– ha sido y sigue siendo de suma importancia para que, sobre todo quienes trabajamos en ese mismo ámbito, tengamos una continua visión global de los hechos relacionados que a diario aparecen en la prensa de todo el mundo.

Pero nuestros amigos del TNI no sólo son vigilantes halcones en el panorama mediático de las drogas; son también veloces águilas en la crítica que elaboran a partir de las noticias que captan. Noticias que analizan, contraargumentan o dan razonamiento dependiendo de hacia qué lado se haya de inclinar la carga de injusticia o de violación de los derechos humanos que la gente del TNI saca a la luz acusatoria.

Además de las razones expuestas, sentimos una especial camaradería y un cariño afín y próximo en las ideas por nuestros amigos del TNI, colegas y colaboradores nuestros, que mensualmente nos envían la crónica de los sucesos acaecidos en Afganistán o en Colombia para explicar a los lectores de la revista Cáñamo la inexplicable, injusta y absurda guerra contra las drogas que el hegemónico poder de los Estados Unidos mantiene en el mundo.

Cómo no celebrar el transcurso de estos diez años pasados junto a nuestros buenos amigos del TNI sin agradecerles la magnífica e indispensable labor informativa que llevan a cabo y sin desearles que pasen al menos otros diez años más junto a todos nosotros. ¡Salud y libertad, compañeros!

Gaspar Fraga  
Cáñamo

UNGASS terminaron reflejando este clima, al menos en la teoría. Muchos de los documentos aprobados remarcaban la responsabilidad del ‘Norte’ para reducir la demanda, regular el comercio de precursores químicos, financiar iniciativas de desarrollo alternativo y abordar el problema del blanqueo de capitales.<sup>6</sup>

La principal amenaza para conseguir este nuevo equilibrio surgió de una propuesta planteada por Pino Arlacchi, el entonces director ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUDIF, el organismo predecesor

de la ONUDD). Su *‘Estrategia para la eliminación del cultivo ilícito de la coca y la adormidera para 2008’* (SCOPE), una iniciativa valorada en 4.000 millones de dólares estadounidenses, pretendía acabar con los cultivos ilícitos en Colombia, Bolivia, Perú, Birmania, Laos, Vietnam, Afganistán y Pakistán, los países en que se concentraba la producción de coca y opio.<sup>7</sup> La SCOPE recuperó la retórica de ‘un mundo sin drogas’ a través de la total destrucción de los cultivos relacionados con ciertos estupefacientes y volvió a colocar la carga de la responsabilidad sobre los países productores. Aunque el proyecto nunca fue aprobado,





Ricardo Vargas y Adriana Rossi durante su visita a una favela en Rio de Janeiro, 2005

aportó el impulso necesario para que se adoptara el artículo más polémico de la Declaración política de la UNGASS: el artículo 19, que exhortaba a *'eliminar o reducir considerablemente el cultivo ilícito del arbusto de coca, la planta de cannabis y la adormidera para el año 2008'*. Sólo tras un acalorado debate, se acordó también que se fijaría ese mismo año como fecha límite para *'lograr resultados importantes y mensurables en la esfera de la reducción de la demanda'*.<sup>8</sup>

El TNI desempeñó el papel que le correspondía para intentar que la SCOPE desapareciera de la agenda. Publicamos el plan en nuestro sitio web antes de que se celebrara la UNGASS. También publicamos un informe en que se denunciaba el polémico proyecto con más detalle, a partir de una copia del plan más elaborado que conseguimos obtener.<sup>9</sup> En las reuniones preparatorias para Viena, la propuesta SCOPE fue duramente criticada por varios Estados miembro, que evitaron que ésta entrara siquiera en la agenda de la UNGASS. A pesar de que ya había pruebas abrumadoras de que el enfoque de la fiscalización

internacional de drogas había fracasado estrepitosamente, dado el continuo aumento en el consumo y la producción, en 1998 no tuvo lugar ninguna evaluación de los posibles fallos de las políticas de drogas. La próxima oportunidad no llegaría hasta 2003, fecha en que se celebró la revisión de mitad de período de la UNGASS.

### La revisión de mitad de período de 2003

Desde el principio, los objetivos y plazos poco realistas fijados por la UNGASS para 2008 estaban destinados al fracaso. Sin embargo, en su informe para la revisión de mitad de período de la UNGASS, el señor Costa habló de *'progresos alentadores hacia objetivos todavía lejanos'* con respecto al objetivo de eliminar o reducir significativamente, para 2008, el cultivo ilícito del arbusto de coca, la planta de cannabis y la adormidera, así como la producción ilegal, el comercio y el tráfico de drogas sintéticas.<sup>10</sup> En su informe alternativo *Oferta global de coca/cocaína: las cifras del 'progreso'*, el TNI llegaba a la conclusión de que el optimismo del señor Costa era muy cuestionable.<sup>11</sup> Coincidíamos en que los objetivos seguían siendo lejanos, pero los supuestos progresos alentadores no se podían fundamentar en pruebas fehacientes. Los niveles de cultivo de coca y opio, así como la oferta de cocaína y heroína, mostraban fluctuaciones, pero la tendencia era relativamente estable y no había indicios de ningún descenso sostenible. La situación con respecto a la oferta de cannabis y drogas sintéticas incluso había empeorado.

El TNI tuvo un impacto considerable en el debate de Viena, como quedó demostrado por los intentos de



Arbusto de coca en Colombia

funcionarios de la ONUDD para refutar nuestros argumentos y por el alcance que lograron las opiniones del TNI en medios internacionales y especializados. A pesar de ello, los resultados de la revisión de mitad de período de abril de 2003 fueron de lo más decepcionantes. Aunque no se habían logrado avances considerables en los años anteriores, esto no fue motivo de replanteamientos y evaluaciones. La reunión se limitó a reafirmar los objetivos y metas adoptados por la UNGASS de 1998. La mayoría de los países prefirió mantenerse al margen de las medidas aplicadas y evitar realizar un verdadero análisis sobre el impacto de dichas medidas. El resultado de todo esto fue una imagen distorsionada de mejoras virtuales con la que poder justificar el mantenimiento del *statu quo*. Prevalcía así la absurda idea de que los deseos se convertirían de algún modo en realidad.<sup>12</sup>

Con vistas a la revisión de mitad de período, el TNI también había preparado un documento de debate en que intentábamos ofrecer una agenda, distinta pero constructiva, para lograr un enfoque más racional, pragmático y humano con respecto al fenómeno mundial de las drogas. Las opiniones expresadas en

*Agenda para Viena: cambio de rumbo* se basaban en años de diálogos críticos entre el TNI y funcionarios del ámbito del control de drogas de todo el mundo. Como tal, contó con un respaldo considerable de funcionarios y expertos en el campo que no habían podido manifestar públicamente sus dudas sobre la política de control de drogas de la ONU, presentar sus pruebas y plantear sus propuestas sobre posibilidades hacia el futuro. El informe explicaba por qué no se había permitido realizar una auténtica evaluación y sugería una serie de recomendaciones que pretendían acabar con el punto muerto en que se encontraba la ONU en cuatro áreas cruciales: (1) introducción de la reducción del daño en los debates sobre drogas en la ONU; (2) margen de maniobra en el lado de la oferta; (3) mejora del debate sobre drogas en la ONU; y (4) revisión de las convenciones sobre control de drogas.<sup>13</sup>

## Grietas en el consenso de Viena

Frente a la perspectiva de estos objetivos, en 2003 se produjeron ciertos avances. No entre los Estados miembro de la ONU en la CND, sino entre la



sociedad civil y otras organizaciones de la ONU. La articulación de las voces del sector no gubernamental había mejorado visiblemente con los años. Muchas ONG que trabajaban sobre la reducción del daño o los derechos humanos y aquellas que abogaban por políticas de drogas distintas habían estado ignorando en gran medida el sistema de control de drogas de la ONU o habían optado por trabajar al margen de éste. Fue en 2003 cuando esas organizaciones empezaron a unirse, en un proceso que, si bien no fue iniciado, sí fue promovido por el TNI y los pocos grupos que intentaban crear espacios en el complejo y excluyente sistema de fiscalización de drogas de la ONU. Este hecho se hizo especialmente patente con la cuestión de la reducción del daño. La pandemia del VIH/SIDA y la inclusión de la necesidad de frenar y empezar a invertir la propagación de la enfermedad en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) obligaron a la burocracia de la ONU a tomar cartas en el asunto. Las ONG que trabajaban sobre el tema tuvieron que plantar cara a las curiosas opiniones que imperaban en la maquinaria de control de drogas de la ONU –la CND, la ONUDD y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE)– sobre las medidas eficaces para la reducción del daño del VIH/SIDA, como el intercambio de jeringuillas y el tratamiento de sustitución.

La falta de avances significativos en la consecución de los objetivos fijados en 1998, comparada con los éxitos logrados a través de enfoques de reducción del daño, podría llevar a que más países consideren la necesidad de más flexibilidad y pragmatismo. El TNI observaba cómo las crecientes tensiones e incoherencias en cuestiones como reducción del daño, despenalización del cannabis y desarrollo alternativo

generaban ‘grietas en el consenso de Viena’<sup>14</sup> La incapacidad de frenar los crecientes problemas relacionados con el consumo y la oferta de drogas ilícitas llevó a varios países a cuestionar la validez de las políticas vigentes y a experimentar con estrategias más pragmáticas y menos inspiradas en la ideología estadounidense de la tolerancia cero. Esto desembocó en una creciente aceptación del concepto de reducción del daño al consumidor, por el que el consumo de drogas se trata como un asunto de salud pública y no como un asunto legal. En cuanto a la producción, el debate cada vez se centraba más en la necesidad de garantizar medios de vida alternativos para las comunidades agrícolas en cuestión, y en cómo promover un desarrollo alternativo de forma más eficaz.

Ya en 1994, la JIFE –el organismo independiente y cuasi judicial encargado de la aplicación de las convenciones de fiscalización de estupefacientes de la ONU– había destacado una serie de disposiciones obsoletas y de contradicciones en el seno de las convenciones. Posteriormente, se estableció un comité consultivo para analizar cómo se podría mejorar el sistema de fiscalización de las drogas. El comité recomendó que se volviera a evaluar la clasificación de la coca y el cannabis, y sugirió que se examinaran con mayor atención las políticas de reducción del daño y despenalización. Sin embargo, la CND decidió no aplicar ninguna de las recomendaciones del grupo consultivo, y nunca se actuó sobre la lista de recomendaciones de la JIFE para resolver las contradicciones de las convenciones. Desde entonces, la JIFE ha interpretado las convenciones de forma muy estricta y se ha excedido sistemáticamente en su mandato al condenar las políticas nacionales que han adoptado algunos países

amparándose en interpretaciones alternativas de dichas convenciones. Las posturas de la Junta han desembocado en tensiones frecuentes, reforzadas y complicadas además por la cultura de secretismo y la falta de transparencia que caracterizan todo el trabajo de la Junta.<sup>15</sup>

La JIFE criticaba de forma sistemática el sistema neerlandés de *coffee shops*, aunque los Países Bajos insistían en que su política funcionaba conforme a las convenciones. Las duras palabras de la Junta contra la decisión del Reino Unido de modificar su política de cannabis en 2003 desencadenaron una respuesta airada. El Gobierno británico protestó por ‘las palabras alarmistas utilizadas, la ausencia de toda referencia a las pruebas científicas en las que se basaba dicha decisión y la forma engañosa en que la JIFE presentó la ida ante los medios’. Las salas de venopunción supervisadas para consumidores de heroína y los programas de prescripción de heroína para adictos en los Países Bajos y Suiza recibieron también críticas a pesar de las aplastantes pruebas de que estas medidas funcionaban. El TNI puso de manifiesto estas crecientes tensiones en *Grietas en el consenso de Viena: el debate sobre el control de drogas en la ONU*. Por entonces, ya habíamos denunciado la postura obstaculizadora de la JIFE antes de la revisión de mitad de período y habíamos instado a los Estados miembro a aprovechar la oportunidad para conseguir que se aceptara el enfoque de la reducción del daño como una alternativa legítima.<sup>16</sup>

El sistema de control de drogas de la ONU se vio pronto enfrentado a sus obsoletas posturas. Varias organizaciones de la ONU estaban integradas en el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el

VIH/SIDA (ONUSIDA). En otra Sesión Especial de la Asamblea General –la dedicada al VIH/SIDA en 2001– se adoptó una Declaración de compromiso que estipulaba que para 2005 se debían asegurar ‘*actividades para la reducción de los daños causados por el consumo de drogas*’ y ‘*mayor acceso a artículos esenciales como [...] equipo esterilizado para inyecciones*’.<sup>17</sup> Tanto la Organización Mundial de la Salud (OMS) como ONUSIDA usaban corrientemente el término reducción del daño. Las incoherencias en el sistema de la ONU cada vez eran más flagrantes. La ONUDD, como copatrocinadora de ONUSIDA y organismo convocador del Equipo de tareas inter-institucional (IATT) de ONUSIDA sobre drogas intravenosas, se topaba frente a posturas diametralmente opuestas en otras agencias de la ONU. La JIFE –como organismo de control de las convenciones– no había estado por lo general en consonancia con el resto de la comunidad de la ONU sobre el tema de la reducción del daño. El presidente de la JIFE, Philip Emafo, por ejemplo, consideraba que el intercambio de jeringuillas iba en contra de las convenciones y condenó las tendencias a favor de la reducción del daño como una ‘cruzada’ para socavarlas.<sup>18</sup>

En la CND, los países de mentalidad más liberal intentaban no hacer mucho ruido. Procurando no alimentar tensiones que pudieran poner en peligro el consenso y el terreno conquistado para la experimentación, optaban por mantener el debate en los términos más generales y diplomáticos posibles, evitando las polémicas abiertas sobre las direcciones adoptadas en materia de políticas. Para apoyar su postura, el TNI ayudó a difundir un rotundo informe confidencial que había escrito la Sección de Asuntos Jurídicos de la ONUDD para la JIFE en 2002.



Campo de opio en Birmania, 2004

Los expertos jurídicos señalaban que la mayoría de las medidas de reducción del daño se ajustaba a las convenciones. *'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.'*<sup>19</sup>

## La batalla sobre la reducción del daño en 2005

En 2004, la postura de la ONUDD parecía empezar a acercarse a la de otros organismos de la ONU con respecto a la utilidad que podían brindar las medidas de reducción del daño en la prevención del VIH/SIDA. Sin embargo, al final de aquel mismo año se hizo evidente que el subsecretario de Estado para Asuntos Antinarcóticos (INL) de los Estados Unidos, Robert Charles, había obligado a la ONUDD a dar marcha atrás. El Gobierno estadounidense –entonces principal donante de la ONUDD– amenazó a Costa con recortar los fondos, a menos que le garantizara que la ONUDD no apoyaría ninguna expresión a favor de la reducción del daño, incluidos los programas de intercambio de jeringuillas. Costa escribió una carta de *mea culpa* con las promesas necesarias para asegurar la financiación estadounidense. La carta,

conocida como 'Querido Bobby', se filtró y provocó un gran revuelo. El TNI desempeñó un papel protagonista en la urgente campaña mediática, de cabildo y movilización contra la presión estadounidense. En el informe *Las Naciones Unidas y la reducción del daño*, ofrecimos un análisis exhaustivo de las contradicciones en el sistema de la ONU.

Un gran número de ONG del ámbito del VIH/SIDA y las drogas se sumó a la campaña, que culminó con una carta abierta a los delegados de la CND firmada por 200 organizaciones y muchas personas de 56 países.<sup>20</sup> A raíz de ello, importantes periódicos usaron sus editoriales para condenar con duras palabras la presión estadounidense. *El New York Times* aludió a 'un triunfo de la ideología sobre la ciencia, la lógica y la compasión' e instó a los Estados Unidos a 'poner fin a su cacería de brujas' contra el intercambio de jeringuillas. Si el Gobierno no conseguía superar su retorcida lógica 'debería al menos permitir al resto del mundo la posibilidad de salvar millones de vidas'. *El Washington Post*, con el título 'Ignorancia letal', exhortó al Gobierno estadounidense a 'acabar con este anacronismo acosador. Esto no ayudará al presidente Bush en sus actuales esfuerzos para relanzar su imagen entre los aliados. Y es casi seguro que va a matar gente'.<sup>21</sup> La campaña tuvo un tremendo impacto. La sesión de la CND en 2005 fue testigo de un apoyo casi unánime a las medidas de reducción del

daño para frenar la epidemia de VIH/SIDA por parte de la Unión Europea y de países de América Latina, África y Asia.

Los resultados formales, sin embargo, fueron bastante decepcionantes, ya que los Estados Unidos –en una curiosa alianza con algunos países islámicos, Japón y Rusia– bloquearon la adopción de terminología favorable a la reducción del daño. A pesar de todo, la CND de 2005 marcó un momento importante en la formulación de políticas globales de drogas, que demostró que la creciente oleada de apoyo a la reducción del daño había traspasado un punto de no retorno.<sup>22</sup> Ante el temor de que la presión estadounidense se extendiera a ONUSIDA, la campaña trasladó el acento a la reunión de la Junta de Coordinación de ONUSIDA que tuvo lugar en junio de 2005. La amenaza al mandato de ONUSIDA por participar en medidas como el intercambio de jeringuillas se impidió con la adopción –a pesar de las objeciones estadounidenses– de un documento de posición que instaba a la reducción del daño, mencionando la importancia de los tratamientos de sustitución con estupefacientes y los programas de intercambio de jeringuillas y agujas estériles.

A pesar de la firme resistencia de sus detractores, muchas naciones aceptan actualmente la reducción del daño como política viable. A día de hoy, 82 países y territorios de todo el mundo respaldan la reducción del daño, ya sea explícitamente en documentos de políticas nacionales (71 países), a través de la aplicación o la tolerancia de intervenciones de reducción del daño como el intercambio de jeringuillas (77 países) o mediante terapias de sustitución con opiáceos (63 países).<sup>23</sup> El TNI recomendó que los países favora-

bles a la reducción del daño se plantearan aumentar los fondos destinados a la ONUDD para disminuir la vulnerabilidad de este organismo con respecto a la presión de los Estados Unidos como donante.<sup>24</sup> La Unión Europea y sus Estados miembro –que integraron la reducción del daño en su Estrategia en materia de drogas 2005-2012– ha desplazado ahora a los Estados Unidos como principal donante de la ONUDD, y en estos momentos la Dependencia del VIH/SIDA es la entidad mejor financiada de la agencia y la reducción del daño se ha convertido en una pieza integral del programa. Es evidente que se ha producido un claro cambio de paradigma –de la tolerancia cero al pragmatismo– en el campo del control internacional de drogas.

## La revisión de la UNGASS en 2008

La movilización de las ONG en torno a la batalla de 2005 había sido notable y bastante inaudita. Muchas de las organizaciones que participaron en ella decidieron formar el Consorcio Internacional de Políticas de Drogas (IDPC), del que el TNI es miembro fundador. El consorcio permitiría a ONG con distintas experiencias colaborar para la próxima tarea: la revisión de 10 años de la UNGASS, prevista para 2008. Habiendo aprendido la lección del decepcionante proceso de la revisión de mitad de período en 2003, el TNI tenía la intención de asegurar que se realizara una verdadera evaluación de los efectos y los impactos de la Declaración política y los planes de acción de 1998. Como en 2003, estaba claro que no se iban a cumplir los objetivos y metas de la UNGASS de 1998. El reconocimiento de esa realidad se consideró como una precondition necesaria para la reforma del



sistema de fiscalización de estupefacientes de la ONU y una revisión de las convenciones de drogas de la ONU que se está haciendo esperar demasiado.

Muchos países, preocupados por que una evaluación objetiva y factual pudiera identificar las carencias del actual marco de control de drogas y abrir una caja de Pandora de cuestiones y propuestas de cambio que convendría evitar, optaron por una evaluación limitada, como en 2003. Deseaban limitar la relevancia del período de reflexión global que seguiría a la CND de 2008 y que culminaría con un segmento de alto nivel en la CND de 2009, donde se extraerían conclusiones para el futuro. Mientras tanto, el TNI

había iniciado, en 2004, una serie de diálogos informales sobre políticas de drogas que había conseguido reunir a representantes de la sociedad civil, académicos y funcionarios de organismos nacionales y multilaterales de países e instituciones con mentalidad afin, dispuestos a apoyar firmemente políticas internacionales de drogas más eficaces y humanas dentro del alcance de sus mandatos. El conseguir una verdadera evaluación de la UNGASS era uno de los principales puntos de la agenda, y según uno de los participantes en estos diálogos, *‘el debate sobre la revisión de la UNGASS no estaría teniendo lugar si el TNI no estuviera presionando. Habría sido sólo un puro trámite’*.



Campo de opio en la región Wa, norte de Birmania, mayo de 2004

### **La sociedad civil en la revisión de la UNGASS en 2008**

En marcado contraste con el restringido espacio reservado a la sociedad civil en la UNGASS de 1998 en Nueva York, la revisión de 2008 en Viena vivió un significativo aumento en la participación e influencia de las ONG. El Comité de ONG de Viena que trabajan en materia de estupefacientes (VNGOC) puso en marcha el Foro Beyond 2008 mucho antes de la revisión para reflexionar sobre sus propios logros en el campo, intercambiar ideas sobre nuevos enfoques, alcanzar acuerdos sobre cómo trabajar en grupo y presentar recomendaciones a los organismos multilaterales y a los Estados miembro de la ONU sobre la dirección que debería tomar la fiscalización de drogas en el futuro. El proceso recibió el pleno apoyo de la ONUDD y, en la CND de 2008, Costa se dirigió al foro de ONG.

A pesar de los habituales atolladeros ideológicos entre organizaciones de la sociedad civil que van desde acérrimos defensores de la tolerancia cero a activistas por la legalización, la iniciativa Beyond 2008 consiguió construir el consenso y los acuerdos suficientes mediante una serie de consultas regionales, que se traducirá en una declaración y tres resoluciones durante la CND de 2009. Se permitió a un gran número de representantes de ONG realizar declaraciones ante la plenaria de la CND durante el debate temático, un nivel de intervenciones orales sin ningún precedente en la CND. Además, varios países incluyeron en sus delegaciones oficiales a expertos de ONG, como Martin Jelsma, del TNI, que formó parte de la delegación neerlandesa por tercer año consecutivo.

Durante 2006 y 2007, el TNI integró investigaciones y propuestas para la revisión de la UNGASS en todo su trabajo, presionando para que la CND incluyera en la evaluación las perspectivas de la sociedad civil y los análisis de expertos. Iniciativas como el establecimiento de un grupo de expertos que ayudara a la CND con la evaluación y de una postura clara de la UE con respecto a todo el proceso de revisión fueron objeto de largas conversaciones en nuestros diálogos informales. *El informe El proceso de evaluación de la UNGASS evaluado*, publicado por el IDPC y coescrito por el TNI,<sup>25</sup> planteaba una serie de recomendaciones para fortalecer el proceso de evaluación. Los primeros pasos con vistas a la revisión fueron un minucioso seguimiento de las sesiones de la CND<sup>26</sup> y una serie de guías para la incidencia política preparadas por el IDPC para la participación de la sociedad civil en la CND de 2008. Sin embargo, el debate plenario sobre la revisión de la UNGASS en la CND de 2008 resultó ser decepcionante, y muy pocos Gobiernos reconocieron o trataron los verdaderos dilemas en materia de políticas derivados del fracaso en lograr los objetivos y metas de 1998. Tampoco se presentaron ideas o propuestas sobre cómo se podría mejorar el sistema internacional de fiscalización de estupefacientes.

Curiosamente, el defensor más destacado de un debate significativo fue el director ejecutivo de la ONUDD, Antonio Maria Costa. En su discurso inaugural ante la CND, se hizo eco de algunos de los temas destacados por la sociedad civil, declarando la necesidad de prestar mayor atención y fondos a la reducción del daño, los derechos humanos y los aspectos sanitarios del fenómeno de las drogas. Por primera vez, defendió abiertamente el principio de la reducción del daño, subrayando que la

*‘aplicación de las convenciones sobre estupefacientes debe proceder en debida consonancia con los derechos humanos y la salud’.* También reconoció que el sistema de control de drogas tenía una serie de ‘consecuencias indeseadas?’, y que era importante plantarles cara y abordarlas.<sup>27</sup> Al igual que en 2003, reafirmó su convicción de que el problema mundial de las drogas se está conteniendo –no solucionando–, apuntando a una estabilización de la oferta y la demanda. Aunque seguimos teniendo dudas de si los objetivos de la UNGASS o las convenciones de la ONU han desempeñado algún papel en esa supuesta estabilización, el concepto de contención es muy útil para estudiar un conjunto de objetivos más realistas y para centrarse en iniciativas para reducir los daños provocados por las drogas y el actual sistema de fiscalización de estupefacientes en sí.

## Después de 2008

Los comentarios de Costa contrastaban marcadamente con las promesas poco realistas de 1998. En lo que respecta al TNI, ha habido progresos mensurables en tres de los cuatro objetivos que nos fijamos en 2003. La introducción de la reducción del daño en la ONU es algo irreversible y el debate en ese foro ha mejorado significativamente mientras el debate va cambiando, en gran medida gracias a la mayor participación de la sociedad civil. Más ONG están actualmente activas en el campo de la fiscalización de drogas en el nivel de la ONU, destacando con su labor nuevas cuestiones, como una mayor atención a los derechos humanos. El papel y el mandato de la JIFE están en entredicho. El papel general y el funcionamiento de la ONUDD también han mejorado, aunque aún queda mucho por

hacer. Además, el margen de maniobra en el campo de la oferta –el aspecto más difícil del actual sistema– se está discutiendo en estos momentos (véanse otros apartados de esta publicación).

¿Pero qué hay del cuarto y más complejo objetivo, el de la revisión de las convenciones de fiscalización de drogas? En su informe para la CND de 2008, Costa afirmó que *‘sin duda se respira un aire de reforma, de hacer que las convenciones se adecuen a su fin y adaptarlas a una realidad sobre el terreno que es notablemente distinta a la existente en la época en que fueron elaboradas. Con la máquina multilateral para adaptar estas convenciones ya a punto, todo lo que necesitamos es: primero, un compromiso renovado con los principios de multilateralismo y responsabilidad compartida; segundo, un compromiso de basar nuestra reforma en pruebas empíricas y no en ideologías; y tercero: poner en marcha acciones concretas que respalden lo recién mencionado, yendo más allá de la mera retórica y las declaraciones’.*<sup>28</sup> Al parecer, incluso en los círculos oficiales, se reconoce que es necesario revisar las convenciones. Y la verdad es que nos parece un punto excelente para continuar con la agenda después de 2008.

# Drogas y conflicto

## Diez años de guerra y drogas en Colombia, Birmania y Afganistán

Tom Blickman, Tom Kramer & Amira Armenta

El trabajo del TNI sobre drogas y conflicto comenzó centrándose en la región andina, especialmente en Colombia, el mayor productor de coca. Desde entonces, nuestro trabajo se ha ampliado hasta abarcar también las principales zonas productoras de opio del mundo: el Triángulo de Oro, con especial atención a Birmania y Afganistán. Las tres regiones han sido escenario de largos conflictos internos que han tenido un impacto devastador sobre la población civil.

Durante la última década, el equipo del TNI ha realizado numerosas visitas de campo a estas zonas de conflicto y áreas productoras de coca y opio. Gracias a ellas, nos hemos reunido con un amplio abanico de actores: desde cultivadores de coca y opio, y consumidores de drogas, a representantes de organizaciones de la sociedad civil, pasando por organismos internacionales, varios grupos armados de la oposición y autoridades gubernamentales.

En las tres regiones, hemos presenciado intentos por achacar los problemas relacionados con las drogas a agentes no estatales, como las FARC en Colombia, el Partido Unido del Estado de Wa (UWSP) en Birmania y los Talibanes en Afganistán. Aunque ninguna de estas tres organizaciones es totalmente inocente en cuanto al comercio de drogas, son pocas las partes en conflicto –Gobiernos incluidos– que pueden asegurar tener las manos limpias. Si bien el culpar o acusar a una de las partes en conflicto por el comercio de las drogas suele estar más arraigado en la política que en las pruebas, en muchos casos a servido para justificar enfoques represivos y ‘guerras contra las drogas’ en estos países.

Puede que aún más preocupante sea la falta de participación de las comunidades locales y las organi-

zaciones que las representan en los debates y los procesos de toma de decisión de las políticas de drogas y la ayuda internacional que tan enormes repercusiones tienen en sus medios de vida. Los campesinos de coca y opio nos han explicado historias cautivadoras sobre por qué se dedican al cultivo de adormidera y hojas de coca.

En estos ambientes polarizados, imperan los argumentos y las políticas simplistas y con motivaciones políticas. Las víctimas de estas ‘guerras contra las drogas’ son principalmente aquellas personas que se encuentran en el extremo más bajo del comercio de las drogas: los campesinos de la coca y la adormidera en estas regiones. Todos ellos han sido criminalizados y castigados por algo a lo que, como nos han dicho una y otra vez, se han visto arrastrados por las circunstancias –problemas relacionado con pobreza y conflictos– y evidentemente no por libre elección ni por ‘avaricia’ o ‘tentación’, como quieren hacernos creer algunos funcionarios del control de drogas. Estos grupos son los más castigados por los actuales programas represivos de la fiscalización de drogas, principalmente en forma de erradicación o proscripciones sobre el cultivo de opio y coca que no proporcionan a los campesinos alternativas adecuadas para mantener sus medios de vida.

### **Desarrollo alternativo: reducción del daño para la producción**

Por cuestión de principios, tenemos la firme convicción de que no se deberían erradicar cultivos de opio o coca sin antes haber establecido medios de vida alternativos. El enfoque del desarrollo alternativo persigue ‘encauzar los objetivos de lucha contra los estupefacientes en las estrategias y los





Propaganda del Gobierno de Afganistán para convencer a los campesinos de no cultivar opio

programas de desarrollo nacional, y se entiende como 'desarrollo en un entorno de drogas'. Se debe dejar claro, no obstante, que los programas de desarrollo alternativo solos no van a influir significativamente en la reducción del cultivo de coca y opio. La mayoría de proyectos de desarrollo sigue siendo de pequeña escala, especialmente si se comparan con el cultivo masivo de coca y opio ilícitos en estos países.

Hay expectativas muy poco realistas de lo que se puede conseguir realmente con estos programas. Cabe señalar que no funcionan de forma aislada, y que el éxito de cualquier programa depende de la situación concreta en cada lugar y de la dinámica de los mercados lícitos e ilícitos. En el mejor de los casos, estos proyectos pueden servir como un laboratorio para identificar y después difundir alternativas viables al cultivo de opio o coca. Pero esperar un gran impacto en una importante economía de las drogas es poco realista.

Sin duda, merece la pena seguir experimentando, y se han logrado grandes avances en el discurso

sobre el desarrollo alternativo. Sin embargo, el actual alcance y desarrollo de programas de desarrollo alternativo no se deberían utilizar en ningún caso para justificar que, como existen alternativas, la erradicación es lícita. Esta idea está provocando un tremendo resentimiento entre la mayoría de los campesinos, para los que el desarrollo alternativo es una realidad virtual de la que no forman parte. Los enfoques de desarrollo alternativo se deben ampliar hasta conformar una estrategia de reducción del daño para los productores de cultivos ilícitos.

Con nuestra labor en estos países, hemos contribuido a matizar debates muy politizados aportando pruebas recopiladas sobre el terreno y toda una década de experiencia comparativa sobre el impacto de las políticas de drogas en distintas partes del mundo. El TNI ha defendido sus opiniones y recomendaciones mediante publicaciones propias, ampliamente difundidas entre responsables de políticas internacionales, investigadores y la comunidad de la ayuda internacional. Llevamos adelante nuestra tarea de incidencia política en encuentros con responsables de políticas

internacionales en Europa y los Estados Unidos, en la ONU, y con Gobiernos en América Latina, Asia Meridional y el sudeste asiático. El TNI ha sido invitado a varias conferencias y seminarios internacionales sobre Colombia, Birmania y Afganistán para aportar sus conocimientos, y ha defendido sus posturas a través de alianzas con ONG y centros de investigación internacionales.

## Colombia

La implicación del TNI en Colombia y la zona andina en general surgió a partir del proyecto *Democracias bajo fuego: Drogas y poder en América Latina*. Este estudio, publicado en 1998, abordaba el problema de las drogas en el continente desde dos ámbitos: por una parte, el efecto desestabilizador de la economía ilícita; y, por otra, la remilitarización provocada por la intensificación de la guerra contra las drogas. Esta intensificación se identificaba como un importante impedimento a los esfuerzos de desmilitarización y democratización de la región, sobre todo en Colombia.

La región andina es actualmente el único lugar del mundo en el que se cultiva coca. La hoja de coca forma parte de una cultura indígena precolonial que aún persiste, principalmente en Perú y Bolivia, y la coca ha sido mascada y preparada como infusión durante siglos en la zona andina. No obstante, la coca es también la materia prima para la elaboración de la droga ilícita conocida como cocaína, y su cultivo en esta zona se convirtió en un problema de seguridad nacional para los Estados Unidos cuando este país fue víctima de una epidemia de crack en los años ochenta.

Los Estados Unidos impusieron entonces programas de erradicación forzosa de los cultivos ilegales en Perú, Bolivia y Colombia

En los años noventa, Colombia se convirtió en el principal productor ilícito de cocaína, y la industria ilegal en torno a ésta agravó el ya largo conflicto civil en el país, proporcionando ingresos a grupos guerrilleros de izquierdas y a organizaciones paramilitares derechistas. Las áreas de cultivo de coca de Colombia se convirtieron en objetivo de intensas fumigaciones aéreas con herbicidas, patrocinadas financiera y políticamente por los Estados Unidos, que las convirtieron en condición *sine qua non* para que Bogotá recibiera ayuda económica.

A fines de 1998, una gran zona del sur de Colombia fue desmilitarizada como parte de un acuerdo entre el recién elegido presidente Andrés Pastrana y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el grupo insurgente más importante del país. Se puso en marcha un verdadero intento por poner fin a cuarenta años de guerra civil, y uno de los temas más relevantes de las conversaciones de paz entre ambas partes fue la posibilidad de llegar a un acuerdo sobre los extensos cultivos de coca y opio de las zonas controladas por las FARC. Para apoyar la iniciativa, Pastrana lanzó un amplio 'Plan Marshall' conocido como Plan Colombia, y apeló a la comunidad internacional para financiarlo.

En su forma original, el Plan Colombia era un importante elemento de las negociaciones de paz y formaba parte de los acuerdos entre las FARC y el Gobierno previos al inicio oficial de las conversaciones de paz. Pero en cuestión de meses, los Estados Unidos

## Un socio crítico, comprensible y transparente

**Aprecio enormemente la labor profesional que ha estado desarrollando el programa Drogas y Democracia del TNI durante los últimos diez años a través de una actividad polifacética.**

**Ya sea en las Naciones Unidas o en la Comisión Europea, en calidad de asesor independiente o junto a Gobiernos nacionales, siempre he encontrado en el TNI a un socio crítico dispuesto a escuchar y defender su postura de forma profesional, comprensible y transparente.**

**Estas cualidades, además de establecer unos estándares significativos, aportan un elemento fundamental de respeto a lo que suelen ser debates muy polémicos sobre las políticas de drogas que están en juego.**

**Michael Alexander**

**Delegación de la Comisión Europea en India, Bután y Nepal**

intervinieron para reformar el Plan Colombia, argumentando que la creciente participación de la guerrilla en la industria de las drogas ilícita significaba que, para poner fin a la violencia que afectaba al país y amenazaba a la región, era esencial luchar contra la ‘narcoguerrilla’ y privar a las FARC de los ingresos procedentes de los impuestos sobre el cultivo de drogas y la producción de crudo.

Se negoció entonces un nuevo Plan Colombia sólo con los Estados Unidos, sin el consentimiento ni la consulta al Congreso Colombiano, por no mencionar otros actores sociales relevantes. De hecho, el plan fue redactado originalmente en inglés y no estuvo

disponible en español hasta cuatro meses después del acuerdo con Washington. Los 1.300 millones de dólares estadounidenses de ayuda, sobre todo militar, que Washington destinó al Plan Colombia acabaron de darle el perfil de una estrategia de guerra, y no de un plan de paz.

Washington dejó muy claro que su plan antidrogas no era negociable, y que el proceso de paz no debía interferir en él. Esto generó contradicciones y enfoques mutuamente excluyentes dentro del mismo Plan Colombia en relación con las drogas, el proceso de paz y el desarrollo. Como comentaba el editorial de uno de los periódicos más importantes de Colombia, el problema con el nuevo Plan Colombia era que fue concebido como una estrategia para resolver los problemas de los Estados Unidos, y no los de Colombia. En palabras del investigador adjunto del TNI Ricardo Vargas, ‘lo que en un principio era construcción de paz en Colombia se ha convertido en una estrategia antidroga de los Estados Unidos.’

En diciembre de 2000, Colombia empezó las fumigaciones aéreas masivas con el apoyo de los Estados Unidos en forma de más helicópteros, recién entrenados batallones antidroga y apoyo logístico y de espionaje. Desde entonces, se han vertido más de cinco mil millones de dólares en ayuda militar y el programa de fumigación aérea, sin que se haya conseguido alcanzar el objetivo de acabar con la guerra civil o cortar la oferta de cocaína destinada al mercado estadounidense.

La fumigación indiscriminada, además, ha demostrado no ser efectiva. En Colombia, las fumigaciones aéreas han puesto en marcha un círculo vicioso

## La loca guerra contra las drogas se ceba en los pobres y los indefensos

Tras trabajar con la Organización Mundial de la Salud (OMS), volví a casa a fines de 1998. Todos mis esfuerzos por humanizar la guerra contra las drogas se habían traducido, al fin y al cabo, en pura frustración después de que los Estados Unidos vetaran 'el mayor estudio mundial sobre el consumo de cocaína jamás realizado', según anunciaba el comunicado de prensa presentado por la OMS el 14 de marzo de 1995. La OMS había emprendido este estudio con el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI), y daba la casualidad de que yo era el coordinador de dicho proyecto.

En mayo de 1995, el representante estadounidense ante la 48ª Asamblea Mundial de la Salud declaró que el estudio sobre la cocaína minaba los esfuerzos de la comunidad internacional para acabar con el cultivo ilegal y la producción de coca y que, si se publicaba, se recortarían los fondos destinados a los programas correspondientes de la OMS. El delegado estadounidense estaba irritado porque el estudio confirmaba que el mascado tradicional de hojas de coca era totalmente inocuo y, por tanto, nada justificaba la sangrienta represión contra los coccaleros en los países andinos.

En tales circunstancias, publiqué en Bolivia un artículo sobre la debilidad y la impotencia de la ciencia cuando ésta se ve atropellada por el dogmatismo del poder. El artículo llamó la atención de Pien Metaal, del programa Drogas y Democracia del TNI, quien me escribió para preguntar si podría echar un vistazo al estudio de la OMS y el UNICRI. Aquel primer contacto resultó tremendamente fructífero, ya que el estudio inédito se tradujo al español y se difundió por todo el mundo a través de la web del TNI.

El estudio despertó un importante interés entre académicos y medios. A raíz de ello, recibí numerosos comentarios de Bolivia y de muchas otras regiones. Muchos de ellos mencionaban el valor científico y ético del estudio, y la mayoría destacaba la importancia del trabajo como testimonio de las virtudes de la hoja de coca.

Tras esta experiencia, fui honrado con la amistad de Pien y Martin. Gracias a ellos, pude participar en muchos simposios y encuentros con los países andinos, algunos en Bolivia, en que dirigentes de consumidores tradicionales y coccaleros se reunían con prestigiosos investigadores con total libertad para debatir sus opiniones e informaciones sobre las políticas de drogas en América Latina y sus repercusiones sobre Gobiernos y poblaciones.

Hoy, estoy convencido de que el programa Drogas y Democracia del TNI es uno de los instrumentos internacionales más importantes para promover información honesta y pruebas científicas en la defensa de los derechos humanos, la paz y la democracia en todo el mundo, especialmente en aquellas regiones en que la loca guerra contra las drogas se ceba en los pobres y los indefensos. También me gustaría subrayar la simpatía y la prudencia demostrada por el TNI al interactuar con personas de otras sociedades y culturas.

**Mario Argandoña**

Investigador especializado en asuntos de drogas

de destrucción humana, social y ecológica en la gran región andina-amazónica, provocando en última instancia una crisis humanitaria en un contexto de conflicto civil. En todo este ciclo se han violado derechos humanos, se ha dañado el medio ambiente y la salud de los campesinos (cuyos cultivos de alimentos también se han visto afectados), se ha erosionado la legitimidad del Estado, se han malogrado proyectos de desarrollo alternativo para cocaleros, ha aumentado el apoyo campesino a la guerrilla, se ha extendido la guerra a nuevas zonas –agravando el fenómeno de los desplazados–, y el control de las drogas se ha entremezclado con objetivos contrainsurgentes.

El Plan Colombia, en definitiva, consiguió hacer descarrilar el proceso de paz, que acabó en 2002 cuando el ejército colombiano invadió la zona desmilitarizada del Caguán y el nuevo presidente, Álvaro Uribe, inició una campaña militar contra las FARC.

## Respuesta del TNI

Junto a su contraparte, Acción Andina Colombia, el TNI inició un proyecto llamado *Drogas y paz en Colombia*. El reto era definir y promover un marco de políticas alternativas para la reducción de los daños que mitigara el efecto agravante de la industria de las drogas sobre la guerra civil, y mejorara así las condiciones para la consolidación del proceso de paz. En un contexto más general, el TNI cuestionó los supuestos éxitos de la estrategia estadounidense de reducción de la oferta en la región andina.

A fines de 1999, se publicaron los resultados de un exhaustivo estudio científico sobre el impacto social

y ecológico de la fumigación de cultivos ilícitos en Colombia.<sup>1</sup> Los resultados del estudio fueron ampliamente publicitados en varias conferencias de alto nivel celebradas en Colombia, España, Ecuador y Costa Rica. El informe tuvo un impacto significativo, en la medida en que el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) y el Ministerio de Medio Ambiente colombiano criticaron abiertamente las fumigaciones aéreas con el herbicida glifosato (también conocido como Roundup, producido por Monsanto).

Al mismo tiempo, el TNI y Acción Andina desarrollaron una ‘Propuesta de paz’ en la que se planteaban propuestas concretas de alternativas.<sup>2</sup> A fines de junio de 2000, ésta fue presentada en la Vista internacional sobre cultivos ilícitos y el medio ambiente celebrada en la zona desmilitarizada del sur de Colombia, un acto que fue coorganizado por los dos actores clave de las conversaciones de paz: las FARC y el Gobierno colombiano. El objetivo de la vista era avanzar en el debate entre los agentes negociadores clave sobre la relación entre la economía de las drogas ilícitas y el proceso de paz. Ricardo Vargas, en representación de Acción Andina, y Martin Jelsma, del TNI, fueron delegados oficiales en esta reunión, en la que también participaron representantes de diversas ONG y organizaciones campesinas, así como representantes gubernamentales de todos los Estados de la UE, Canadá, Japón, Suiza y diferentes organismos internacionales.

Paralelamente, el TNI, en colaboración con una amplia coalición de grupos europeos dedicados al desarrollo y los derechos humanos, presionó políticamente a los Gobiernos europeos para convencerlos de que no apoyaran el Plan Colombia. Mientras que los





Imagen de material propagandístico del Gobierno de Afganistán avisando a los campesinos de 'no caer en la tentación de cultivar opio'

Estados Unidos aportaban 'el garrote' para el Plan Colombia, la idea era conseguir que Europa proporcionara 'la zanahoria' en forma de ayuda al desarrollo destinada a la sustitución de los cultivos de drogas y otros tipos de apoyo económico. El TNI hizo campaña activa contra la participación de la UE en el Plan Colombia; antes de que tuviera lugar una conferencia internacional de donantes en 2000 en Madrid, el TNI coorganizó una conferencia paralela de ONG y suministró información a los medios.

En 2001, con miras a otra conferencia de donantes en Bruselas, el TNI inauguró su serie de documentos de debate Drogas y Conflicto con el informe *Europa y el Plan Colombia*,<sup>3</sup> donde aclaraba la confusión existente en torno al proceso de toma de decisiones de las cuestiones vinculadas al Plan Colombia. La campaña tuvo éxito en la medida en que Europa acabó rechazando el Plan Colombia y restringió su ayuda econó-

mica a los proyectos de apoyo al proceso de paz. Un funcionario europeo explicó la posición de Europa de forma muy clara: 'La ayuda militar [del plan] ha sido como poner unas medias azules en la lavadora junto con la ropa blanca: todo sale azul'.

Durante 2002 y 2003, se celebró una serie de talleres y seminarios con comunidades indígenas y campesinas de las zonas de cultivo de coca y adormidera, centrados en proyectos de desarrollo alternativo orientados a proporcionar otras fuentes de ingresos a los campesinos cultivadores de cosechas ilícitas. En 2003, el TNI también publicó un informe especial muy crítico con el enfoque a corto plazo que estaba promoviendo la principal fuente de financiación para el desarrollo alternativo, USAID, interesada únicamente en las hectáreas de coca erradicadas a corto plazo, sin preocuparse por la sostenibilidad a largo plazo de las comunidades rurales.<sup>4</sup> Esta estrategia, combinada

con la atención prestada a los cultivos ilícitos como fuente de financiación de la guerrilla y las fumigaciones aéreas indiscriminadas, sólo ha servido como caldo de cultivo de más violencia e inestabilidad, y para hundir aún más al Estado colombiano en su crisis de legitimidad.

El TNI sigue muy de cerca la situación en Colombia, y utiliza sus conocimientos y experiencia para demostrar cómo el modelo del Plan Colombia se ha extendido a otras drogas y zonas de conflicto. En 2004, la Dirección para Asuntos Internacionales de Lucha contra los Estupefacientes y Aplicación de la Ley (INL) del Departamento de Estado estadounidense intentó introducir un plan parecido al colombiano en Afganistán, pero chocó de frente con la oposición del propio ejército de los Estados Unidos y, desde 2007, se está llevando a cabo en México una iniciativa similar, la llamada Iniciativa Mérida.

### **Interdicción aérea**

El TNI puso en tela de juicio la eficacia y las repercusiones de los programas estadounidenses de interdicción en los países productores en América Latina. En 1999, cuestionaba en un informe el supuesto éxito de los llamados 'programas de interrupción del puente aéreo', que pretendían reducir el volumen de cocaína que entraba en el mercado estadounidense bloqueando el transporte de cocaína y sus precursores en la región andino-amazónica.<sup>5</sup> La cuestión de la interdicción aérea y los acontecimientos en Colombia también alcanzaron el escenario político neerlandés. En 1999, el Gobierno de los Países Bajos firmó un tratado de un año con los Estados Unidos para establecer un Centro Operativo de Avanzada (FOL) en las islas

caribeñas de Aruba y Curaçao, ambas territorio del Reino de los Países Bajos.

Estas bases aéreas de apoyo del ejército estadounidense buscaban compensar la pérdida de las instalaciones militares en la zona del Canal de Panamá, país desde donde partían anualmente 2.000 misiones aéreas para supervisar, detectar e interceptar remesas de drogas en la zona de tránsito hacia las costas estadounidenses, así como para identificar zonas de cultivo y producción en la región andina. Se establecieron también otros FOL en Manta (Ecuador) y Comalapa (El Salvador). El TNI entabló un diálogo con el Gobierno, el Parlamento y el público de los Países Bajos sobre la conveniencia de permitir que bases militares estadounidenses operaran desde territorios neerlandeses, señalando que ello equivaldría a apoyar la guerra militar contra las drogas de los Estados Unidos y las intervenciones de Washington en la guerra civil colombiana. Un informe de 1999, escrito en holandés, así como un editorial en un importante diario nacional daban exhaustiva cuenta del riesgo que entrañaba tal decisión para el Gobierno neerlandés.<sup>6</sup>

La firma de un acuerdo de diez años en marzo de 2002 generó una gran polémica. El TNI intervino en reuniones públicas y debates radiofónicos, y atendió las consultas de numerosos medios y de diputados que debían escribir sus preguntas para las sesiones parlamentarias. El TNI encargó a un centro especializado en derecho internacional de la Universidad de Amsterdam (AILC) que investigara las consecuencias jurídicas internacionales del tratado. El informe del AILC llegaba a la conclusión de que, a raíz de las operaciones efectuadas desde

## La guerra biológica contra las drogas

A principios de 2001, el TNI entró de lleno en una de las batallas más fascinantes de los últimos diez años: la batalla contra el hongo *fusarium oxysporum*. El tema de la existencia de un agente biológico para la erradicación del opio había aparecido en la agenda internacional del control de drogas ya en 1998, cuando la polémica Estrategia para la Eliminación de la Coca y la Adormidera (SCOPE) del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización de las Drogas (PNUFID), que tenía como objetivo la erradicación del cultivo ilícito de la coca y la adormidera para el año 2008, dedicó un párrafo al desarrollo de un programa de investigación de algún agente biológico que pudiera destruir la adormidera.

La SCOPE nunca fue aprobado por la Estados miembro de la ONU, pero el PNUFID firmó igualmente un contrato de 650.000 dólares estadounidenses con el Instituto de Genética y Biología Experimental de la Academia de las Ciencias de Uzbekistán para un programa de investigación de tres años y medio dedicado a desarrollar un 'agente de control fiable' para la adormidera. Científicos de la antigua planta de guerra biológica soviética de Uzbekistán estaban intentando perfeccionar el *pleospora fungus* que iba a matar la adormidera, fuente de la oferta de heroína ilegal del mundo.

Los costes del programa los compartieron los Gobiernos británico y estadounidense. Los servicios de espionaje de ambos países se implicaron en la fase de planificación y 'podrían desempeñar algún papel en el desarrollo del hongo'.<sup>1</sup> Inicialmente, los donantes del proyecto insistieron en reservar su anonimato (utilizando el PNUFID como pantalla), lo que reveló la controvertida naturaleza del programa, pero varios medios importantes sacaron los planes a la luz.

En 2000, el Congreso estadounidense recomendó la utilización de otro hongo, una variedad del *fusarium oxysporum* capaz de matar la coca, como agente de control biológico para la erradicación de los cultivos

de coca previstos por el Plan Colombia. A ojos de algunos legisladores de los Estados Unidos, la fumigación de los campos de coca con herbicidas químicos no avanzaba lo suficientemente rápido. La idea de utilizar este hongo provino originalmente de la Agencia Central de Inteligencia estadounidense, que trasladó su investigación y desarrollo al Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.

La utilización de hongos como micoherbicidas es algo muy polémico. Los hongos pueden evolucionar muy rápidamente, y la mutagenicidad es, con diferencia, el factor que más inquietud provoca ante la idea de utilizar hongos como bioherbicidas. Los hongos mutados pueden provocar enfermedades en grandes superficies de cultivos, y es difícil, si no imposible, controlar la propagación de los hongos una vez liberados. Las consecuencias de la aplicación de hongos 'anticoca' en la cuenca del Amazonas, uno de los ecosistemas más sensibles del planeta, eran totalmente impredecibles. En caso de haberse aprobado, el uso de hongos hubiera añadido un componente de guerra biológica a la 'guerra contra las drogas'.

En febrero de 2000, el TNI publicó *Un hongo contra la coca: UNDCP y la guerra biológica contra las drogas en Colombia*, que se convirtió en el primer gran informe bien documentado y de libre acceso sobre el proyecto de los hongos.<sup>2</sup> En esa época, y por instigación de Washington, el Gobierno colombiano y el PNUFID (actualmente ONUDD) estaban a punto de firmar un contrato que hubiera permitido la utilización del *fusarium* en los campos de coca en la zona sur del país. Argumentando que el agente biológico contra la coca era seguro para el medio ambiente, la intención era iniciar una serie de pruebas en campo abierto para valorar su eficacia.

Las revelaciones del TNI se difundieron rápidamente por Colombia al ser recogidas por varias cadenas de televisión. En un mes, la historia llegó a la prensa estadounidense y europea, y la BBC realizó un documental que se retransmitió en Gran Bretaña y fue proyectado en conferencias en Ecuador y Colombia. En octubre de 2000, el TNI coorganizó una conferen-

cia sobre la cuestión en Quito, la capital ecuatoriana, a la que asistieron 150 personas de la región andino-amazónica, entre ellos parlamentarios, empleados ministeriales y representantes de agencias internacionales y ONG. Inmediatamente después, el TNI coorganizó otra importante conferencia en Bogotá, Colombia.

La avalancha de críticas y la intensa campaña contra la introducción del hongo, en la que participaron científicos, grupos ecologistas, pueblos indígenas y Gobiernos vecinos, llevó al Gobierno colombiano a rechazar la propuesta y a las autoridades ambientales de la región a prohibir la utilización del *fusarium* en suelo andino. En noviembre de 2000, el PNUFID, avergonzado, anunció que retiraba su apoyo al proyecto *fusarium* en Colombia.

En marzo de 2001, el TNI publicó *Círculo vicioso - La guerra química y biológica a las drogas*, un extenso informe que cubría no sólo las fumigaciones químicas en Colombia, sino también los intentos de desarrollar un hongo biológico para atacar los cultivos de drogas.<sup>3</sup> El documento fue distribuido entre los delegados presentes en el período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes en Viena para denunciar el controvertido papel del PNUFID en el avance de la investigación de un hongo para destruir los cultivos ilícitos de drogas.

La financiación estadounidense de la investigación con bioherbicidas desapareció de la mirada pública

2003 para dar una conferencia, patrocinada por la Casa Blanca, en la que anunció que los micoherbicidas estaban listos para ser utilizados por cualquier país interesado en ellos.<sup>4</sup>

No obstante, la denuncia de los planes de utilización de hongos ha conseguido que sea bastante improbable que éstos sean introducidos como una solución mágica para eliminar la coca de la región andino-amazónica o el opio en Afganistán. Por un lado, entidades como la ONU y otros Gobiernos no le darían su apoyo, lo que imposibilitaría dar a esta política una apariencia de multilateralidad; por el otro, este tipo de propuestas desataría una nueva campaña que contaría con el apoyo de los grupos ecologistas.

1. Biological Warfare in the War on Drugs, Tom Blickman, Informe TNI, septiembre de 1998, [http://www.tni.org/detail\\_page.phtml?page=archives\\_tblick\\_biowar](http://www.tni.org/detail_page.phtml?page=archives_tblick_biowar)
2. Un hongo contra la coca: UNDCP y la guerra biológica contra las drogas en Colombia, Martin Jelsma, Informe TNI, febrero de 2000, [http://www.tni.org/detail\\_page.phtml?act\\_id=1585](http://www.tni.org/detail_page.phtml?act_id=1585)
3. *Círculo vicioso - La guerra química y biológica a las drogas*, Martin Jelsma, Informe TNI, marzo de 2001, <http://www.tni.org/archives/jelsma/viciouscircle-s.pdf>
4. Resurgimiento de la Guerra biológica a las drogas, TNI, Informe sobre políticas de drogas 7, mayo de 2004, [http://www.tni.org/detail\\_page.phtml?page=policybriefings\\_brief7](http://www.tni.org/detail_page.phtml?page=policybriefings_brief7)



La fumigación de cultivos de coca con herbicidas en Colombia



los FOL, los Países Bajos podían ser considerados responsables de violaciones del derecho internacional y corresponsables de violaciones de los derechos humanos.

Los medios y los diputados citaron el informe repetidas veces durante el debate parlamentario de ratificación, en mayo de 2002, que se había aplazado en varias ocasiones debido a la polémica. En las semanas anteriores a la votación, tuvo lugar un acalorado debate en diarios, radios y televisiones. Antes del debate parlamentario, el TNI puso en marcha una petición para que el Parlamento no ratificara el tratado, que fue firmada por organizaciones neerlandesas del campo de los derechos humanos, el desarrollo, el medio ambiente y la reforma de las políticas de drogas. En la víspera del debate, el TNI organizó un acto público al que asistieron dos diputados clave en el asunto.

El debate parlamentario se convirtió en una sesión excepcionalmente intensa, que se prolongó durante más de 12 horas. El voto en sí, como ya se esperaba, fue a favor de ratificar el tratado. Sin embargo, el Gobierno se vio obligado a limitar el uso de los FOL a la mera interdicción de remesas de drogas, poniendo restricciones al intercambio de información de inteligencia recogida desde los FOL y determinando una evaluación anual de las operaciones efectuadas desde las islas.

En 2003, el TNI publicó otro informe que esbozaba las novedades sobre el terreno desde los atentados terroristas del 11-S.<sup>7</sup> Hay pruebas de que los FOL, además de su papel oficial en las actividades antidrogas, se están utilizando con otros fines.



Martin Jelsma durante el Foro Social Mundial en Porto Alegre, Brasil, 2005

Entre ellos, la recopilación de información sobre el tráfico de armas en la región y el control de barcos de inmigrantes hacia los Estados Unidos. Existen también dudas fundadas sobre el posible uso de los FOL como apoyo a la participación militar de Washington en el conflicto colombiano. Las bases, ahora conocidas como, Centro de Seguridad Cooperativa (CSL), se han integrado en la 'guerra contra el terrorismo' y cada vez es más difícil descubrir qué está sucediendo realmente en ellas.

## Birmania/Myanmar

Durante la primera misión del TNI a Birmania,<sup>8</sup> en septiembre de 2003, visitamos aldeas en las colinas



Wa del estado septentrional de Shan, por entonces la principal zona productora de opio del país, para evaluar la situación de los campesinos de opio. Desde entonces, el TNI ha efectuado misiones en Birmania con regularidad, así como en los países vecinos de Tailandia, Laos y China, y ha conseguido acceso a zonas (de conflicto) difíciles y restringidas, como son las regiones de alto el fuego al norte de Birmania. Hemos podido reunirnos con una gran variedad de actores en el país, como representantes de la junta militar, organismos de la ONU, varios agentes no estatales, grupos de la oposición, ONG locales e internacionales y, muy especialmente, con (ex) campesinos de opio y consumidores de drogas.

Birmania es escenario de una guerra civil desde 1948, y el país vive bajo régimen militar desde 1962. Décadas de contiendas y mala gestión del Gobierno han provocado un gran sufrimiento entre sus gentes. Las regiones con minorías étnicas, donde se ha producido la mayor parte de los combates, han padecido terriblemente. Hemos sido testimonio del impacto devastador que décadas de conflicto y pobreza han dejado en las comunidades locales de estas zonas afectadas por la guerra.

### **Causas y consecuencias del declive del opio**

Aunque la exactitud de las estadísticas siempre es discutible, es evidente que se ha producido un reciente descenso en la producción de opio del sudeste asiático, especialmente en Birmania, que hasta mediados de los años noventa era el principal productor mundial de opio ilícito. 'El Triángulo de Oro está cerrando un espectacular período de reducción del opio', escribía el director ejecutivo de la ONUDD, Antonio Maria Costa, en su prefacio al Informe sobre el Opio en el

Triángulo de Oro 2007. *'Evidentemente, las décadas de fiscalización de estupefacientes están dando sus frutos'*.<sup>9</sup>

Sin embargo, los que están pagando el precio de esta tendencia son los campesinos del opio, la mayoría de los cuales pertenece a un amplio abanico de grupos étnicos minoritarios que se dedican al cultivo tradicional en zonas montañosas. A menudo, sólo pueden cultivar el arroz suficiente para alimentar a sus familias durante 4-6 meses al año. Durante estos años, hemos entrevistado a muchas de estas personas en sus aldeas aisladas de las montañas del norte de Birmania y Laos. Los campesinos necesitan los ingresos del opio para comprar alimentos, medicinas y ropas para sus familias, y todos ellos nos han explicado historias desesperadas de pobreza y conflicto.

Entre los motivos que explican la reducción del opio en Birmania, encontramos decisiones aplicadas por grupos que se han acogido a pactos de alto el fuego, como el Partido Unido del Estado de Wa (UWSP) en la región Wa. Formado por unos 15.000 soldados, el UWSP es el mayor grupo étnico armado de la oposición en el país. En 1989, firmó un acuerdo de alto el fuego con la junta militar. Se trata principalmente de una tregua militar, por lo que aún no se ha alcanzado ningún acuerdo político.

En 2005, el UWSP introdujo una proscripción sobre el cultivo de opio en el territorio que se encontraba bajo su control. A cambio, se nos dijo en varias reuniones, el UWSP esperaba obtener el reconocimiento político y la ayuda internacional para desarrollar su región. La proscripción ha resultado ser una medida tremendamente impopular entre la población;

la gente se queja de que les han obligado a dejar de cultivar opio sin que haya fuentes alternativas de ingresos que les permitan compensar su escasez de alimentos.

Aunque la ONUDD, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y una serie de ONG internacionales han iniciado proyectos de desarrollo en la región wa, hasta el momento esto no ha bastado para mitigar el impacto de la proscripción sobre los ex campesinos de opio. En lugar de poner fin a su aislamiento político, en 2005 los Estados Unidos acusaron a ocho integrantes del UWSP de tráfico de drogas. Según funcionarios estadounidenses, el UWSP es 'el mayor grupos dedicado al tráfico y la producción de heroína del mundo'.

Sin duda, el UWSP no es inocente de delitos relacionados con drogas, pero son pocas las partes en conflicto que pueden asegurar tener las manos limpias. Organizaciones mafiosas chinas controlan el comercio de drogas en la región wa, y satanizar y aislar al UWSP sólo lo hará aún más dependiente de los grupos delictivos. Estas organizaciones chinas no tienen ningún interés en la resolución del conflicto y podrían incluso obstaculizar los esfuerzos de reconciliación en Birmania.

Sigue habiendo serias dudas sobre la sostenibilidad de la reducción del opio en la región, especialmente en Birmania, que tradicionalmente ha sido la principal zona productora. El actual enfoque de aplicación de proscripciones en el norte de Birmania y Laos es una respuesta errónea de intervención en materia de políticas. En Tailandia, se invirtieron un tiempo y unos recursos considerables para crear medios de



Etiqueta engomada producida por el Gobierno afgano advirtiendo que los campos de opio serán erradicados

vida alternativos para los campesinos antes de que las autoridades empezaran a erradicar adormidera. Lamentablemente, no se puede decir lo mismo de Birmania y Laos. El TNI ha advertido que las comunidades podrían verse obligadas a volver a cultivar opio si no pueden encontrar formas alternativas de mantener su sustento.

Además, no está claro si se mantendrá en pie el acuerdo de alto el fuego del UWSP con la junta militar; la solución política parece estar aún muy lejos de materializarse. Últimamente, el cultivo de opio se ha desplazado a otras áreas de Birmania, donde los campesinos plantan ahora sin injerencias.

#### Consumo medicinal, tradicional y problemático

La disminución del opio también está teniendo sus repercusiones entre los consumidores de drogas, que han pasado de fumar opio a fumar e inyectarse

heroína para compensar la reducción de la oferta y el consiguiente aumento de los precios. Birmania tiene un gran número de usuarios de drogas. Durante nuestras visitas al país, nos hemos encontrado con varias formas de consumo, como sería el consumo de opio, de heroína, de estimulantes anfetamínicos (EA) y de una gran variedad de mezclas con fármacos. A medida que ha ido bajando la producción de opio en Birmania, ha ido aumentando la producción de EA.

Sin embargo, cabe destacar que no todo el consumo de opio es problemático. Comunidades de minorías étnicas que viven en las montañas del norte de Birmania y Laos nos han explicado cómo se ha utilizado tradicionalmente el opio con fines médicos y culturales. Pero también nos hemos topado con el uso problemático de opiáceos y otras sustancias, sobre todo entre usuarios de drogas intravenosas.

La epidemia del VIH/SIDA en Birmania, la más grave de la región, se ve tremendamente alimentada por el gran número de usuarios de drogas por vía intravenosa. En las comunidades que visitamos en el norte de Birmania, hay muy pocas familias que no estén afectadas por este drama humano. Durante nuestras primeras misiones a la región, la gente se quejaba de la falta de información sobre las causas de la epidemia de VIH/SIDA. Hoy día, una de las mayores inquietudes es el acceso adecuado a servicios sanitarios, especialmente a tratamientos antirretrovirales.

### Respuestas internacionales

La comunidad internacional está dividida sobre cómo responder a la crisis política y socioeconómica birmana. Los países occidentales, encabezados por los

Estados Unidos y la UE, han aplicado sanciones políticas y económicas dirigidas contra el régimen militar. Occidente también ha restringido el acceso de Birmania a la ayuda humanitaria internacional. En contraposición a estas medidas, los vecinos de Birmania han promovido activamente las relaciones económicas con el país.

Los debates sobre las políticas de drogas en Birmania llevan mucho tiempo dominadas por actores políticos que estaban a favor o en contra de aislar a la junta militar birmana. Muy pocos actores estaban dispuestos a examinar cuál es la realidad sobre el terreno de las comunidades directamente afectadas por las políticas de control de drogas o a desarrollar políticas que respalden a estas comunidades en lugar de amenazarlas. En Birmania hay problemas muy graves cuya solución no puede esperar a que se produzca un cambio político; se deben abordar de inmediato. Entre ellos, estarían los relacionados con la producción y el cultivo de drogas, y la epidemia de VIH/SIDA en el país, estrechamente vinculada al consumo de drogas.

El TNI desea que la comunidad internacional se replantee sus actuales estrategias y desarrolle políticas sostenibles que apoyen a los campesinos de opio, que no sólo han sido las víctimas de represivas políticas antidrogas, sino que también han sufrido por la agenda política centrada en Rangún y la demonización de los grupos de alto el fuego por parte de la comunidad internacional.

El TNI ha sido un firme defensor del suministro de ayuda humanitaria a Birmania, especialmente para abordar las urgentes necesidades de los campesinos de opio en el norte del país, donde las proscripciones

se han traducido en la pérdida de sustentos y la escasez de alimentos. Numerosas entrevistas con comunidades locales de las zonas donde se cultiva opio en la región nos han convencido de la necesidad de adoptar un enfoque orientado al desarrollo en el campo de la fiscalización de drogas. Las actividades del TNI han contribuido a transformar el debate entre los responsables de políticas y a aumentar la financiación de proyectos que brindan apoyo a ex cultivadores de adormidera.

También hemos promovido la ayuda a programas que apoyan a consumidores de drogas y a personas que viven con el VIH/SIDA. La retirada del Fondo Mundial de Birmania en 2005, consecuencia del cabildeo ejercido por grupos políticos en Washington, fue un duro golpe contra aquellas organizaciones que están trabajando sobre la reducción del daño y el VIH/SIDA en el país. La peor parte de esa decisión recayó en las personas que viven con VIH/SIDA y en la oferta de unos tratamientos antirretrovirales fundamentales para salvar vidas.

Tras estos acontecimientos, el TNI ha abogado activamente por la creación de un Fondo para las Tres Enfermedades (3DF) que cubra el vacío dejado por el Fondo Mundial. El trabajo del TNI ha servido también para ayudar a generar apoyos políticos en Europa a favor de la ayuda humanitaria a Birmania en general y al 3DF en particular.

### Respuesta del TNI

El TNI ha sido una de las primeras –y muy pocas– organizaciones internacionales que ha intentado representar los intereses de los campesinos de opio y consumidores de drogas en numerosos intercambios

con actores locales e internacionales. El TNI también ha podido presentar sus conocimientos sobre el campo en varios encuentros internacionales sobre políticas de drogas<sup>10</sup> El TNI ha dedicado importantes esfuerzos a incluir a los actores locales más afectados por las políticas represivas contra las drogas en los procesos de toma de decisiones que han tenido impactos tan dramáticos en sus vidas.

El TNI ha sido la primera organización en efectuar investigaciones y publicar informes de políticas sobre la relación entre drogas y conflicto en Birmania, y en desarrollar recomendaciones concretas en materia de políticas de drogas para el país. Junto con la organización Burma Centre Netherlands (BCN), el TNI organizó una conferencia internacional en Amsterdam en diciembre de 2003 para discutir los dilemas específicos que debían afrontar las respuestas de políticas de drogas.

El TNI ha publicado asimismo dos documentos de debate de la serie Drogas y Conflicto, un informe sobre políticas de drogas y un libro sobre la cuestión centrados en Birmania.<sup>11</sup> Estas publicaciones han contado con una importante difusión en la región, así como en Europa y los Estados Unidos. El informe *Drogas y conflicto en Birmania (Myanmar): los dilemas de las respuestas políticas* tuvo una gran distribución en Birmania a través de la ONUDD.

Con el apoyo del Organismo Alemán de Cooperación (GTZ), el TNI ha puesto en marcha un novedoso proyecto de investigación sobre las causas y las consecuencias del descenso del opio en Birmania, Laos y Tailandia en 2007. En el marco de este proyecto, se ha establecido una red de investigadores locales en

la región, donde se están investigando los patrones de producción y consumo. El proyecto pretende promover políticas de drogas sostenibles y humanas en el sudeste asiático, y mejorar los conocimientos sobre el mercado de drogas regional.

Con el paso de los años, el TNI ha establecido relaciones de estrecha colaboración con organizaciones e investigadores locales en Birmania y en sus regiones fronterizas en China, Tailandia e India. Los integrantes de esta red aportan conocimientos y experiencia en los ámbitos de producción de opio, medios de vida y estrategias de supervivencia de los campesinos en zonas productoras de drogas, el comercio de las drogas (opio, heroína, EA y sus precursores), consu-

mo de drogas y actividades para la reducción del daño. A través de esta excepcional red de personas, el TNI tiene acceso a información privilegiada y a zonas de acceso prohibido a la mayoría. Los periodistas suelen utilizar los conocimientos acumulados por esta red para escribir artículos en profundidad sobre la cuestión.<sup>12</sup> Por motivos de seguridad, algunos de estos contactos deben mantener la discreción.

Gracias a su intenso trabajo con los actores sobre el terreno, el TNI ha conseguido que organizaciones locales participen en debates internacionales sobre políticas de drogas, que tienen un impacto tremendo sobre las vidas de las comunidades de la región. El TNI también está ofreciendo constantemente



Tom Blickman en la oficina en Amsterdam, 2008





Birmanos cosechando opio, 2004

oportunidades a investigadores locales de desarrollar sus capacidades profesionales, ayudándolos a ganar acceso a estas redes regionales e internacionales.

## Afganistán

Desde 2005, el TNI ha realizado varias visitas de campo en Afganistán. Durante estas visitas, hemos sido testigo de diferencias regionales y estacionales en las tendencias de cultivo de opio, y hemos podido

entrevistar a campesinos de regiones productoras de opio en aldeas de las provincias de Badakhshan y Nangarhar. Estos campesinos nos explicaron por qué cultivan opio y por qué están en contra de las actuales políticas de lucha contra los estupefacientes. También hemos entrevistado a gobernadores provinciales y a representantes del Gobierno, como el ministro de Lucha contra los Estupefacientes, la Policía de Lucha contra los Estupefacientes de Afganistán y el ministro de Rehabilitación y Desarrollo. En la capital, Kabul, también nos hemos reunido con representantes de

la ONUDD, varias ONG locales e internacionales, y personal de embajadas extranjeras.

Al igual que Colombia y Birmania, Afganistán lleva décadas de guerra civil. Tras la caída de los talibanes y la instauración del Gobierno de Karzai, la comunidad internacional se ha comprometido a llevar la paz, la estabilidad y la reconstrucción al país a través del establecimiento de organizaciones como la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF). A pesar de ello, el conflicto en Afganistán no cesa, y se está cobrando innumerables víctimas entre la población civil. La insurgencia ‘neotalibana’ y contraria al Gobierno ha aumentado en los últimos años, especialmente en el sur del país.

Décadas de destrucción bélica y años de sequía han causado grandes estragos entre la población afgana. Millones de afganos viven en la extrema pobreza y el país tiene uno de los índices de desarrollo humano más bajos del mundo. Para muchos de los habitantes de las comunidades rurales en Afganistán, cultivar opio es la única forma de intentar cubrir las necesidades básicas de sus familias. Las personas a las que hemos visitado en aldeas del este y el noroeste de Afganistán han compartido con nosotros sus historias de sufrimiento a raíz del incesante conflicto y sus deseos de paz y desarrollo. Ni el Gobierno ni los talibanes, nos han confesado muchas personas, han sido capaces de proporcionar adecuadamente seguridad o servicios públicos.

Desde mediados de los años noventa, Afganistán es el mayor productor mundial de opio ilícito. Las cifras mundiales de cultivo de adormidera han alcanzado cifras récord en los últimos años. En 2007, la ONUDD

calculaba que el país estaba produciendo unas 8.000 toneladas de opio, que representarían más del 95% de la producción anual de todo el mundo. Aunque estas cifras se deben tomar con prudencia, los constantes elevados niveles de producción de opio en Afganistán durante los últimos años han generado una oleada de pánico entre la comunidad internacional, y las voces que abogan por políticas de drogas más represivas van en aumento.

### Respuestas internacionales

La comunidad internacional está dividida sobre cómo responder a la crisis militar y política afgana, y al creciente problema de las drogas. Por lo general, Europa –y especialmente el Reino Unido, que es el país encargado de la lucha contra los estupefacientes en Afganistán– ha abogado por aplicar un enfoque basado en el desarrollo, pero con actividades de erradicación de adormidera en las llamadas ‘áreas selectivas’, donde los campesinos disponen de acceso a medios de vida alternativos. Mientras tanto, los Estados Unidos han defendido medidas de erradicación más agresivas, como la fumigación de cosechas con herbicidas, a pesar del fracaso de ese tipo de campañas en Colombia.

Nosotros hemos advertido sobre los peligros de efectuar erradicaciones sin que se hayan establecido previamente medios de vida alternativos para las comunidades rurales que participan en el cultivo de adormidera. Además de provocar un inmenso sufrimiento a estas comunidades, una campaña de este tipo también exacerbará la creciente inseguridad en el país y provocará una ruptura aún más profunda en su coherencia social y política. También nos hemos opuesto firmemente a las fumigaciones (aéreas o

terrestres), que tienen unas repercusiones muy parecidas sobre la seguridad y la sociedad. Nuestras investigaciones han demostrado que la ‘erradicación selectiva’, tal como la ha promovido el Reino Unido, no ha sido más que un mito. Sin embargo, sobran las pruebas de que el impacto de las campañas de erradicación sobre campesinos pobres, apareceros y jornaleros rurales ha sido desastroso.

Desde el principio, hemos advertido que no se puede confundir la llamada ‘guerra contra el terrorismo’ con la ‘guerra contra las drogas’. Además del concepto erróneo de ‘guerras contra’, fusionar los dos conceptos en uno pone en grave peligro los logros realizados en la búsqueda de una solución al problema de las drogas, la situación de seguridad local y las actuales iniciativas para la reconstrucción en Afganistán. Nuestras investigaciones de campo han demostrado que los conflictos del país no suelen estar motivados por cuestiones ideológicas –es decir, partidarios de los talibanes frente a partidarios del Gobierno Karzai–, sino por el acceso a recursos como la tierra, el agua y la ayuda extranjera.

El TNI ha instado a las fuerzas internacionales de seguridad en Afganistán, incluida la ISAF, a no implicarse en la erradicación, ya que ello socavaría su objetivo de llevar seguridad y desarrollo. También se ha mostrado categóricamente en contra de la participación de la ISAF en actividades de interdicción sin antes comprender mejor el funcionamiento de las redes de tráfico. El TNI ha exhortado también a prestar mayor atención a entender cómo funcionan las dinámicas de mercado como factor determinante de los resultados alcanzados a través de políticas.

Hay muchas organizaciones internacionales trabajando en Afganistán, y una amplia gama de publicaciones sobre el país, entre las que se contarían algunas sobre la cuestión de las drogas. Pero mientras la mayoría de ellas tratan sobre la relación entre inseguridad e insurgencia en el sur y el comercio de las drogas, el TNI se ha centrado más bien en las políticas sobre drogas de actores locales e internacionales, así como en sus implicaciones directas para las comunidades locales, especialmente los cultivadores de adormidera y los consumidores de drogas.

#### Respuesta del TNI

El TNI ha abogado activamente por un replanteamiento de las actuales estrategias de lucha contra los estupefacientes en Afganistán, que corren el riesgo de intensificar el alcance de la insurgencia y de socavar las iniciativas de reconstrucción en el país. Consideramos que se necesitan políticas de drogas matizadas, que tengan plenamente en cuenta la complejidad de los vínculos entre las drogas y el conflicto, en lugar de hacer un excesivo hincapié en el aspecto de las ganancias obtenidas por los talibanes con el opio.

Hemos instado a que el acento se ponga en las iniciativas de desarrollo, reconstrucción y consolidación de la paz a largo plazo, lo cual significa dejar de priorizar la fiscalización de drogas en el corto plazo. Al mismo tiempo, hemos advertido que no hay alternativas a un esfuerzo sostenido a largo plazo que tome totalmente en cuenta la realidad de la demanda mundial de heroína.

Creemos que las soluciones mágicas y universales son cosas de cuentos. La idea de que es posible destruir la economía del opio para siempre enviando tropas de la

OTAN o con fumigaciones químicas no es más que una peligrosa fantasía que no funcionará, pero que tendrá unas repercusiones devastadoras no sólo sobre los campesinos, sino también sobre las perspectivas de estabilización y construcción de la paz en el país. En la misma línea, las propuestas que abogan por la legalización mundial de las drogas, por comprar toda la cosecha o por incorporar toda la producción de opio afgano al mercado de opiáceos autorizado con fines terapéuticos, son otras fantasías que tampoco solucionarán los problemas subyacentes.

El TNI ha publicado tres documentos de debate de la serie Drogas y Conflicto y tres informes de políticas de drogas sobre Afganistán, que han contado con una excelente difusión entre actores locales e internacionales que trabajan sobre Afganistán, así como entre aquellos que trabajan sobre cuestiones de drogas en general.<sup>13</sup> Estas publicaciones pretendían servir como una introducción a los complejos problemas que presenta la política de drogas en el país.

Las recomendaciones del TNI han tenido un impacto concreto en las políticas de drogas de la comunidad internacional para Afganistán, pues han proporcionado a varios países argumentos factuales para formular una política de drogas más humana y sostenible, en lugar de centrarse en medidas represivas y contraproducentes.

En los Países Bajos, el TNI ha participado activamente en una plataforma nacional de ONG para conseguir que el Gobierno neerlandés evitara que sus fuerzas militares en Afganistán participaran en actividades de erradicación. El TNI también ha asesorado al Gobierno neerlandés en materia de políticas de

drogas con respecto a Afganistán mediante informes especiales. También hemos respaldado la decisión de dicho Gobierno de intentar evitar la erradicación en la provincia de Uruzgán.

En el ámbito internacional, el TNI ha sido una voz clara en la campaña contra las fumigaciones áreas de cultivos de opio en Afganistán, y varios Estados miembro de la UE –especialmente Alemania, el Reino Unido e Italia– y la Comisión Europea han prestado una gran atención a las recomendaciones del TNI en cuanto a políticas. El Gobierno italiano, por ejemplo, encargó la traducción del informe del TNI *Sembrando vientos: control de drogas y guerra en Afganistán* al italiano para repartirlo entre todos los miembros de su Parlamento. El TNI también ha desempeñado un papel clave en el debate sobre la participación de las fuerzas militares extranjeras –especialmente la ISAF– en la erradicación de cultivos.

En el futuro, seguiremos consultando con campesinos, consumidores de drogas y las organizaciones que los representan, que actualmente no tienen voz en las discusiones sobre las políticas de drogas que tan graves repercusiones tienen en sus vidas. También seguiremos hablando con otros actores locales sobre el terreno, siguiendo muy de cerca las novedades en torno a la fiscalización de drogas en estas zonas de conflicto. Y nuestras recomendaciones de políticas para Gobiernos, organismos internacionales y la comunidad internacional en general seguirán basándose, evidentemente, en las pruebas que recopilamos sobre el terreno.

# Mirando hacia delante

## Drogas y Democracia: retos para el futuro Martin Jelsma

Al mirar hacia la agitada década que dejamos detrás, el programa Drogas y Democracia del TNI puede hacerlo con cierto grado de satisfacción. Nuestra voz se ha tomado seriamente y ha contribuido a cambios positivos en el discurso. A veces, el ritmo es el de un acto circense en que se tratan de mantener muchos platos girando a la vez, la mayoría de los cuales no se ven desde fuera: investigaciones continuas en diferentes partes del mundo, varias publicaciones en curso, respuestas urgentes a temas imprevistos, escribiendo artículos y periodistas pidiendo información, participando en conferencias, reuniones privadas con funcionarios de políticas, organizando diálogos de políticas, comentando borradores de publicaciones escritas por ONG o académicos cercanos al programa, brindando consejo e información para resoluciones parlamentarias o documentos, talleres estratégicos,

conferencias telefónicas y la presión constante de tener fechas que cumplir y aviones que tomar.

Aunque no siempre es fácil identificar el impacto concreto de nuestro trabajo, no tenemos duda de que lo hemos tenido en algunos de los cambios que han ocurrido en el curso de esta década, desde que tuvo lugar el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre drogas (UNGASS) en 1988. El fortalecimiento del enfoque de reducción del daño en todo el mundo; el ‘cordón sanitario’ colocado por organismos europeos y de la ONU alrededor de la auténtica ‘guerra contra las drogas’; la prevención del lanzamiento de un frente biológico en esta guerra; el cuestionamiento más amplio sobre la erradicación forzosa, a favor de un enfoque de desarrollo basado en derechos; la mayor



Cosecha de opio, provincia de Nangarhar, Afganistán, mayo de 2007



atención de la ONU a la coherencia de todo el sistema en el campo de las drogas; la erosión gradual de los dogmas del control de drogas a favor del desarrollo de políticas basadas en evidencias; y en general, una mayor intervención en debates normalmente polarizados, que han incluido la superación de la dicotomía simplista entre prohibición y legalización.

El reto real en la formulación de las políticas de drogas es encontrar el equilibrio óptimo entre la protección de la salud pública a través de ciertos controles, de un lado, y las consecuencias negativas de excesivos controles represivos, por el otro. Aunque se ha logrado un cierto nivel de avance, el mundo está todavía muy lejos de encontrar ese punto óptimo. Las iniciativas de fiscalización de drogas siguen guiándose por un paradigma punitivo de aplicación de la ley, que intenta eliminar las drogas a través de la coerción y la fuerza. Todavía hay mucho trabajo por hacer para conseguir que la balanza se incline hacia una dirección más humana, por lo que seguiremos manteniendo nuestros platos girando durante un buen tiempo. Para empezar, trataremos de garantizar que el proceso actual de revisión de la UNGASS pueda desembocar en resultados significativos en marzo de 2009. También buscamos promover que los cambios en el discurso político se apliquen en la práctica y conduzcan a mejoras en la vida real de aquellos que han sido marginalizados y oprimidos, por medio de reformas en las leyes de drogas, y mejor calidad en los programas de tratamiento y de reducción del daño, así como también en proyectos de desarrollo. Por último, pero no menos importante, tenemos la intención de asumir un reto mayor para la agenda que se conformará tras 2009: abrir las puertas a una revisión de los tratados de control de drogas de las Naciones Unidas.

### Un antídoto contra las actitudes histéricas de la guerra contra las drogas

Para mí, como profesional dedicado a escribir sobre temas de América Latina para medios británicos y de otros países desde principios de los años sesenta, el programa Drogas y Democracia del TNI es de gran utilidad. Además de poder consultar con su equipo siempre que lo necesito, la constante oferta de noticias sobre estupefacientes por parte del programa es un bien de valor incalculable.

Todo ello fue de gran ayuda cuando mi colega Sue Branford y yo estábamos escribiendo el libro *Chemical Warfare in Colombia: the Costs of Coca Fumigation*. La idea del libro, publicado por Latin America Bureau de Londres en 2005, surgió a partir de una investigación que realicé en la región colombiana del Putumayo. La labor de darle cuerpo a la idea original le debe mucho al apoyo del TNI.

Su actitud con respecto a los estupefacientes siempre es realista y equilibrada, y ofrece un buen antídoto contra lo que suele ser la actitud histérica de aquellos que defienden la llamada guerra contra las drogas y cuyos sospechosos antecedentes en el mundo de las políticas en los Estados Unidos han ido acompañados durante años por los grandes errores cometidos por muchos organismos implicados en su aplicación.

Hugh O'Shaughnessy  
Periodista, The Guardian

## 100 años de fiscalización de drogas

### Liga de las Naciones: regulaciones (1909-1936)

Las políticas de drogas han pasado por diferentes fases en el pasado siglo, desde que en febrero de 1909 la Comisión Internacional sobre el Opio de Shangai reunió a doce países para discutir por primera vez opciones relacionadas con controles internacionales sobre el comercio de opio. El impulso vino de los Estados Unidos, donde venía creciendo la presión en apoyo a una filosofía de prohibición basada en argumentos moralistas. Desde el principio, los Estados Unidos favorecieron una perspectiva de control de la oferta, caracterizada por la exteriorización de la culpa de problemas internos. La aplicación de prohibiciones de carácter obligatorio que intentaron proscribir el alcohol, las apuestas, las drogas y el sexo comercial convirtieron a los Estados Unidos en una tierra de oportunidades delictivas durante los años veinte. ‘La anulación de la prohibición del alcohol supuso el reconocimiento, notable aunque raro, de que los ideales morales no coinciden con la ingenuidad y la naturaleza humanas.’<sup>1</sup> Un crítico estadounidense comentaba en 1931: ‘Ante la sorpresa de otras naciones más antiguas, hemos (...) promulgado nuevas prohibiciones legales contra los vicios más antiguos del hombre. Hemos alcanzado un cuerpo legal que atestigua sin reservas nuestro deseo de conducir una vida (...) totalmente intachable sobre la tierra.’<sup>2</sup> La evolución temprana del sistema internacional de fiscalización de estupefacientes demuestra que la mayoría de los países no estaban dispuestos a comprometerse del todo con el modelo de tolerancia cero que los Estados Unidos habían trabajado tan duro en internacionalizar.

Los primeros tratados fueron negociados en la era de la Liga de las Naciones. Por lo tanto, eran de tipo

regulatorio más que prohibitivo, y estaban dirigidos a domesticar los excesos de un régimen de libre comercio. Se impusieron, por ejemplo, restricciones sobre las exportaciones a aquellos países que habían adoptado leyes nacionales contra el uso de opiáceos con fines no terapéuticos, pero no existía la obligación de declarar la ilegalidad del uso de drogas o su cultivo, y mucho menos la aplicación de sanciones penales por ello. En un principio, las convenciones estipuladas durante esta era de la Liga de las Naciones eran relativamente lasas, pero fueron progresando hacia regulaciones cada vez más estrictas sobre opiáceos, cocaína y cannabis, sin que ello implicara la penalización de las sustancias, de sus usuarios o sus productores.

### Naciones Unidas: prohibición (años sesenta y setenta)

No fue hasta después de la Segunda Guerra Mundial, cuando los Estados Unidos lograron una superioridad hegemónica, que se creó el clima político necesario para la globalización de los ideales antidrogas de ese país bajo el sistema de las Naciones Unidas. La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 unificó y reemplazó los diferentes instrumentos multilaterales negociados durante la pasada mitad del siglo, y estableció limitar exclusivamente a fines médicos y científicos el uso de varias sustancias psicoactivas, y eliminar gradualmente el uso no médico del opio en un período de 15 años, y de la coca y el cannabis, en 25 años. El tratado estaba exageradamente orientado a eliminar las drogas derivadas de plantas, que en aquel tiempo provenían principalmente de países en desarrollo. Esto era consecuencia directa de las preocupaciones de la era colonial prebélica sobre el opio, la coca y el cannabis. Tal como explicaba el ex jefe de la Unidad de Drogas Adictivas



Ricardo Soberón en el Foro Social Mundial, Porto Alegre, Brasil, 2005

de la Organización Mundial de la Salud (OMS): 'Si en aquellos días los países productores de opio hubieran estado tan preocupados por el alcohol como los países occidentales lo estaban respecto al opio, hubiéramos podido tener una convención internacional sobre el alcohol'.<sup>3</sup> El tratado también reestructuró los organismos de fiscalización creados por la Liga de las Naciones y estableció la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), encargada de asegurar la debida disponibilidad de estupefacientes para propósitos legítimos, y de monitorear el cumplimiento del tratado. Asimismo, se asignó a la OMS la misión de recomendar qué sustancias se debían acoger a los distintos grados de control adscritos a las cuatro listas del tratado.

En respuesta a la diversificación del uso de drogas, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 introdujo controles en el uso de anfetaminas, barbitúricos, benzodiazepinas y sustancias sicodélicas. Comparado con los estrictos controles establecidos para las drogas derivadas de plantas, el tratado de 1971 impone una estructura de control muchísimo

más débil, debido a la presión de la industria farmacéutica norteamericana y europea durante las negociaciones. La inclusión subsiguiente de opioides y cannabinoides en las listas de 1971 contribuyó a la confusión entre la ya suficientemente sospechosa distinción entre drogas 'estupefacientes' y 'drogas sicotrópicas', y confirmó que la 'lógica' de estas dos convenciones obedecía a que los intereses de la industria farmacéutica no se vieran comprometidos por las severas disposiciones de la Convención Única de 1961. Estas dos convenciones, la de 1961 y la de 1971, constituyen la columna vertebral de la camisa de fuerza del control mundial de drogas establecida por la ONU bajo fuerte influencia estadounidense.<sup>4</sup>

#### **Guerra contra las drogas y penalización (años ochenta y noventa)**

Aunque en 1968 el presidente Nixon declaró por primera vez una 'guerra contra las drogas', fue sólo en 1983 que se inició el despliegue del ejército estadounidense en el exterior, cuando fuerzas especiales fueron enviadas por primera vez a los Andes para formación en la lucha contra los estupefacientes. Desde el principio

se desarrolló una versión de la teoría de la ‘narcoguerrilla’, que aseguró la mezcla de la misión antidrogas con los objetivos de contrainsurgencia en la región andina. Posteriormente, en abril de 1986, el presidente Reagan presentó una Decisión Directiva de Seguridad Nacional que declaraba que el tráfico de drogas era una amenaza ‘letal’ para los Estados Unidos. El Pentágono fue encargado de cubrir las líneas del frente de la guerra contra las drogas por medio de la Ley de Autorización de Defensa Nacional para el ejercicio fiscal de 1989, por decisión del presidente George Bush (padre). Esa ley también

designaba al Departamento de Defensa como principal agencia encargada del monitoreo, la detección y la interceptación de remesas de drogas ilícitas. Esta decisión llevó a un espectacular aumento en el número de activos militares y personal dedicados a las iniciativas de lucha contra las drogas, lo cual marcó el inicio de una verdadera ‘guerra’. ‘El momento para iniciar una participación militar a gran escala no podía ser mejor: la Guerra Fría estaba llegando a su fin, y con ella la liberación de una gran cantidad de activos, pero el retiro total no había aun comenzado.’<sup>5</sup> Asimismo, la lógica anticomunista –que justificaba los altos



Soldados birmanos en un campo de opio en la región Wa, Birmania, 2004

presupuestos militares para operaciones en el exterior— se encontraba en dificultades después de la caída del Muro de Berlín, justo el mismo año en que al Pentágono se le asignó un papel más destacado en el ámbito de la lucha antidrogas.

El fin de los años ochenta también marcó el fin de los planes de exoneración previstos por la Convención de 1961 y que contemplaban la eliminación gradual del consumo de coca, opio y cannabis con fines no médicos; el tratado había entrado en vigor en diciembre de 1964, por lo que la fecha límite se alcanzaría en 1989. En este contexto se negoció la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. Durante el mismo período de los años ochenta, los Estados Unidos estaban buscando la internacionalización de su guerra contra las drogas —así como de las propuestas que la acompañaban— para endurecer el régimen global de aplicación de la ley contra del tráfico de drogas, incluido uno de sus instrumentos jurídicos favoritos: la extradición. La Convención de 1988 reforzó la obligación de los países de aplicar sanciones penales para controlar todos los aspectos de la producción, la posesión y el tráfico de drogas ilícitas. Este tratado simboliza el eje multilateral de un ataque más agresivo contra todos los aspectos del comercio de drogas. Las leyes y las penas de drogas se hicieron más severas en todo el mundo, y las prisiones empezaron a llenarse rápidamente.

### **La UNGASS de 1998: un frágil arreglo**

Diez años después, se adoptó la tercera convención; la comunidad internacional se reunió en Nueva York para el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS)

sobre drogas. La búsqueda de un consenso resultó ser tarea difícil debido a las numerosas divisiones existentes. De un lado, estaban aquellos que decían, respecto al tratado de 1988, que ‘la convención es un instrumento con dientes y ahora deberíamos hacerla morder’; es decir, aquellos que deseaban que la UNGASS se dedicara a reforzar el sistema de control mundial. De otro lado, especialmente en algunos países de América Latina, estaban aquellos que opinaban que el régimen estaba sesgado porque hace un excesivo hincapié en los países productores de materia prima (coca y opio). Este grupo habló de la necesidad de un enfoque equilibrado bajo el lema de la ‘responsabilidad compartida’, con la idea de que se prestara mayor atención al ámbito de la demanda del mercado. Se defendió también el aumento de los fondos para programas de desarrollo alternativo, así como la adopción de medidas más rigurosas contra el lavado de dinero y para evitar el desvío de precursores. En otras palabras: se debía poner un mayor acento en aquellas partes del mercado de las que eran responsables los países en desarrollo. Un tercer grupo planteó la cuestión de la validez de las políticas existentes en tanto que estrategias más prácticas de reducción del daño habían demostrado su eficacia, en clara disonancia con la ideología de los Estados Unidos.

### **Los Objetivos del Milenio y la guerra contra el terrorismo (1998-2008)**

La UNGASS de 1998 también estableció una nueva fecha límite en la Declaración política —tras el fracaso de las fechas impuestas por la Convención de 1961— respecto a ‘eliminar o reducir considerablemente el cultivo ilícito del arbusto de coca, la planta de cannabis y la adormidera para el año 2008’. El objetivo fue usado para dar legitimidad a los planes grandiosos





Semillas de opio

inspirados por los Estados Unidos tales como el Plan Colombia, el Plan Dignidad por Bolivia y el intento fallido de introducir un Plan Afganistán parecido. La atención de la 'guerra contra las drogas' se volvió a centrar en las áreas de mayor producción de materia prima. Se lanzó un ataque feroz contra la economía de la coca en zonas controladas por las FARC en Colombia. Desde el 11 de septiembre de 2001, especialmente en los casos de Afganistán y Colombia, las iniciativas contra las drogas y contra el terrorismo están cada vez más entrelazadas.

Después de la UNGASS de 1988, mientras la guerra contra las drogas se intensificaba en los países tradicionalmente productores del Sur, se consolidaba al mismo tiempo el surgimiento de enfoques más pragmáticos y menos punitivos con la etiqueta de 'reducción del daño', 'despenalización' y 'desarrollo alternativo'. Esto llevó a fracturas significativas en el consenso de Viena, y marcó el inicio de un posible

cambio en el régimen actual de control mundial de drogas. Factores como la propagación del VIH/SIDA entre usuarios de drogas inyectables, la sobrepoblación de las prisiones, la reticencia de Sudamérica a continuar siendo el teatro de operaciones militares antidrogas y la obvia ineficacia de las medidas represivas para reducir el mercado ilícito contribuyeron a erosionar el apoyo de la comunidad internacional a la tolerancia cero marcada por los Estados Unidos. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas y las dos reuniones de la UNGASS sobre VIH/SIDA en 2001 y 2006 ayudaron también a fortalecer esta tendencia de las políticas de drogas en la dirección opuesta, al dar prioridad a la mitigación de la pobreza, la prevención del VIH/SIDA y la reducción del daño.

## Una nueva etapa: más allá de 2008

Ha llegado la hora de entrar en la nueva etapa. Nuestro objetivo es trabajar por un sistema global que pueda decir verdaderamente que protege el bienestar de la humanidad; un sistema que garantice determinados controles sobre sustancias potencialmente perjudiciales y al mismo tiempo sea lo suficientemente flexible como para adaptarse a las circunstancias locales, un sistema que imponga límites al grado de represión ejercido sobre usuarios, campesinos y pequeños traficantes de drogas. En este proceso de reforma, las Naciones Unidas deberían no sólo establecer estándares internacionales mínimos para la cooperación del control de drogas, sino también definir límites claros para mitigar las consecuencias negativas de los enfoques represivos en materia de fiscalización de drogas, y defender los derechos

básicos de las personas que participan en la economía de las drogas. Con el objetivo de guiar los cambios de las políticas en la dirección adecuada, ha surgido una serie de principios:

- **Con base en pruebas.** Los cambios deberían basarse en una evaluación detallada de las políticas y no en principios ideológicos. En la actualidad existen numerosos estudios que indican las direcciones políticas que funcionan y las que no, lo cual constituye un cuerpo de conocimientos que se debería tener en cuenta.
- **Diferenciación.** Es necesario diferenciar entre sustancias y patrones de uso. Los riesgos sanitarios asociados al consumo del cannabis no son los mismos que los relacionados con la inyección de heroína o la inhalación de cocaína de crack. Existe también una distinción significativa entre plantas naturales y sus derivados concentrados; la coca en su estado natural puede ser beneficiosa para la salud, mientras que el consumo de su alcaloide cocaína en forma concentrada puede llevar a problemas. Hay además una diferencia sustancial entre usos recreativos y patrones de uso más problemáticos.
- **Reducción del daño.** Un mundo sin drogas nunca existirá. La ideología de la ‘tolerancia cero’ se debe sustituir por el principio de reducción del daño, que presenta un enfoque más pragmático al favorecer políticas capaces de reducir los daños asociados con las drogas en la medida de lo posible, tanto para el consumidor como para la sociedad en general. Conceptualmente, este principio necesita expandirse hacia las esferas de reducción de la violencia asociada a las drogas y a disminuir el impacto explosivo de la existencia de economías ilícitas sobre conflictos armados.
- **Flexibilidad.** Se deben tener en cuenta las diferencias socioculturales. El sistema actual se ha sido demasiado influenciado por los intereses del ‘Norte’ y por la insensibilidad cultural. Las normas establecidas a escala mundial deberían dejar suficiente margen de maniobra, y permitir a los países ajustarlas a los principios básicos de sus leyes nacionales o proteger los derechos de las comunidades indígenas que conservan sus prácticas y costumbres tradicionales.
- **Derechos humanos y proporcionalidad.** El control de drogas debería demostrar un pleno respeto de los derechos humanos, lo que significa primordialmente que cualquier pena debe ser proporcional al delito. Ejemplos de desproporción serían, entre otros, el castigo de usuarios por el mero hecho del consumo, la erradicación forzosa contra campesinos que no tienen otra fuente de ingresos, las duras sentencias penitenciarias contra pequeños traficantes o la pena de muerte por delitos de drogas.
- **Con orientación al desarrollo.** Erradicar la pobreza y el hambre, el principal Objetivo del Milenio, tiene una clara prioridad. Las medidas de fiscalización de drogas nunca deberían generar más pobreza y hambre, como sucede actualmente con la prohibición del opio y la erradicación forzosa. La creación de medios de vida alternativos debería venir primero.

## Un actor extremadamente eficaz en la configuración del debate

Aunque WOLA y el TNI empezaron a desarrollar una relación de trabajo sobre temas de políticas de drogas a mediados de los años noventa, fue en la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre drogas de 1998 cuando por primera vez fui testigo de la habilidad del TNI para ampliar las fronteras de los foros oficiales y asegurar que las voces de los afectados por las políticas internacionales puedan ser oídas. Mientras muchos grupos se concentraban en producir elaborados comunicados de prensa, el TNI organizó silenciosamente la participación de representantes de los cococaleros de la región andina en la reunión de la ONU y, posteriormente, se aseguró de que tuvieran al menos unos minutos en el hemisferio para dirigirse a los delegados de la UNGASS. Fue un impactante recordatorio del lado humano de la llamada guerra contra las drogas. Merece la pena destacar que nuestros colegas andinos pernoctaron en un refugio obrero católico, cuyos residentes eran mayoritariamente consumidores de drogas, lo cual supuso una fascinante oportunidad para el diálogo entre los más afectados por las políticas internacionales de control de las drogas tanto en el lado de la producción como del consumo.

Desde 1998, el TNI ha demostrado ser un actor extremadamente eficaz en la configuración del debate sobre la aplicación y evaluación de las políticas de control de drogas de la ONU. Con una gran visión de futuro, los miembros del TNI –y Martin Jelsma en particular– empezaron muy pronto a preparar la reunión de evaluación de la UNGASS programada para diez años después y que se está desarrollando actualmente.

Para llevar a cabo una labor de incidencia política eficaz, es imprescindible que la información correcta llegue a las manos apropiadas en el momento justo. El TNI ha publicado un sinnúmero de informes con datos de primera mano que han establecido su conocimiento y experiencia en cuestiones de control de drogas a escala internacional. Los miembros del TNI han desarrollado sistemáticamente relaciones con políticos clave de Europa y la ONU, y los han reunido periódicamente en ‘diálogos informales sobre políticas de drogas’ desde mucho antes que se iniciara el proceso de revisión de 2008 (y es importante destacar que el TNI tuvo la prudencia de no dirigir el resultado de los diálogos, sino de proporcionar un espacio para el intercambio efectivo de ideas, lo que en sí mismo produjo resultados positivos). Como resultado, en el momento en que se iniciaron los debates oficiales del proceso de evaluación de la UNGASS, existía ya un sólido grupo de funcionarios con opiniones parecidas que estaba dispuesto a llevar adelante no sólo un proceso de evaluación significativo, sino también alternativas políticas.

La reforma significativa de las políticas internacionales de control de drogas sólo se producirá de forma gradual y a largo plazo; es necesario que se desarrolle una nueva forma de pensar para abordar los problemas que generan el consumo y la producción de drogas ilícitas. No obstante, los miembros del TNI han demostrado contar con la perseverancia, el prestigio y la visión necesarios para seguir luchando por el cambio en un panorama de fuerte resistencia por parte de países poderosos. Estoy convencida de que el TNI, trabajando con sus contrapartes de todo el mundo, conseguirá alcanzar algún día políticas de control de drogas más eficaces y humanas.

Coletta Youngers

Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA)

- **Participación de la sociedad civil.** Cuando se formulan políticas de drogas, debería haber participación plena de todos los actores principales: campesinos, usuarios, profesionales de la sanidad y ONG locales e internacionales que colaboren estrechamente con ellos. Ésta es la única manera de asegurar que dichas políticas funcionarán, que están basadas en la práctica y que tendrán una influencia positiva sobre las decisiones, normalmente difíciles, que la gente debe enfrentar.

## Control de drogas de la ONU, reducción del daño y derechos humanos

Un documento de debate, presentado para la revisión de UNGASS en la sesión de Viena en marzo de 2008 por el director ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), Antonio Maria Costa, ofrece una serie de propuestas interesantes para hacer que el control de drogas sea ‘adecuado a su fin’. Costa habla de la necesidad de ‘humanizar’ nuestro sistema de control de drogas porque, en su opinión, hay demasiada gente en prisión mientras se están destinando tremendos recursos a reprimir las drogas, y muy pocos a prevención, tratamiento, rehabilitación y reducción del daño. Mientras se pone un gran acento en erradicar cultivos ilícitos, se destinan muy pocos recursos a ayuda al desarrollo para los campesinos. Costa también destaca la necesidad de aliviar las consecuencias negativas e indeseadas de las actuales medidas de control de drogas, defiende abiertamente el principio de reducción del daño y subraya que *‘la aplicación de las convenciones sobre drogas debe estar en debida consonancia con los derechos humanos’*.

La introducción de los principios de reducción del daño y los derechos humanos en el sistema de control de drogas de la ONU no ha sido una tarea fácil. El triángulo clave de esta maquinaria de fiscalización (la Comisión de Estupefacientes, la ONUDD y la JIFE) ha rechazado sistemáticamente el uso de estos términos en el debate sobre políticas. Esta actitud ha contrastado durante largo tiempo con el enfoque de organismos como la OMS, ONUSIDA y el PNUD, que han incorporado totalmente el concepto de reducción del daño y se han tomado con seriedad el mandato de las Naciones Unidas de proteger los derechos humanos, incluso en el campo del control de drogas. Por tanto, durante muchos años, la coherencia del sistema de control de drogas se encontraba en terreno poco firme.<sup>6</sup> El artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que ‘toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.’<sup>7</sup> Desde 1948, la asistencia médica ha sido consagrada como un derecho humano para todos, incluidos los toxicómanos. Sin embargo, en el período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes de marzo de 2008 resultó ser muy difícil adoptar una resolución que simplemente pedía pleno respeto pleno por los derechos humanos en las iniciativas de control de drogas.

Los derechos humanos son una pieza clave del sistema de la ONU. Por consiguiente, debería ser evidente que los esfuerzos de control de drogas no pueden de ninguna manera violar la Carta y la Declaración Universal, o cualquiera de los tratados de derechos humanos adoptados por la comunidad internacional

desde entonces, como derechos socioeconómicos, derechos relacionados con la salud y derechos de los pueblos indígenas. Para ello, se necesitan reglas claras respecto a la proporcionalidad de las sentencias, así como el reconocimiento explícito de los derechos humanos de los usuarios de drogas, los comerciantes y los campesinos involucrados en los cultivos ilícitos.

Según los cálculos actuales, se encuentran en prisión más de siete millones de personas en todo el mundo, muchas de ellos por delitos de drogas. Human Rights Watch ha instado a que se vuelvan a estudiar los costos y beneficios de confiar exageradamente en la encarcelación para enfrentar los delitos de drogas que no entrañan violencia. En el caso concreto de las drogas, según Human Rights Watch, puede incluso que los costos humanos, sociales y económicos del ‘remedio’ penitenciario sean peores que la misma ‘enfermedad’.<sup>8</sup> De hecho, existe una necesidad urgente de explorar alternativas a las penas de prisión y embarcarse en una campaña global para revisar y humanizar las leyes de drogas.

Las palabras de Costa sugieren que el tiempo es propicio para un serio avance hacia la incorporación plena de los principios de reducción del daño y de derechos humanos. Estos conceptos deberían convertirse en un elemento normal del debate de política de drogas en la ONU. De hecho, el Informe de la JIFE de 2007 también refleja cierto progreso hacia una mayor aceptación de la terminología de la reducción del daño y los derechos humanos. Sin embargo, el momento crucial llegará cuando el segmento de alto nivel de la CND en 2009 logre adoptar estos principios en el sistema de control de drogas global sin ambigüedad alguna.

## Una revisión de las convenciones de las Naciones Unidas

La tarea más difícil para los años venideros será establecer el escenario apropiado para una revisión de los tratados de fiscalización de drogas. El sistema actual de tratados es incoherente y está bloqueando el avance hacia enfoques más humanos. Las tensiones sobre los temas siguientes son crecientes y es necesario superar los obstáculos inherentes a los artículos de los tratados:

- Es necesario resolver las tensiones que surgen entre las convenciones y ciertas prácticas de reducción del daño, tales como las salas de consumo de drogas. La urgente necesidad de frenar la epidemia del VIH/SIDA es justificación suficiente para no poner más obstáculos en la vía de respuestas efectivas con reglas establecidas hace medio siglo, cuando esta amenaza a la salud pública mundial no existía.
- La naturaleza obligatoria de los artículos que establecen sanciones penales por posesión, venta y cultivo –incluso por cantidades pequeñas para uso personal o para la subsistencia de una familia– crea obstáculos en la búsqueda de un mejor equilibrio entre protección y represión. Se necesita mayor flexibilidad para afrontar la crisis del sistema penitenciario. La reducción gradual de cultivos ilícitos se debe establecer en el contexto de una reducción de la demanda, resolviendo y previniendo conflictos, y garantizando a la vez el respeto de los derechos humanos.



- Los países que desean experimentar con la regulación jurídica del mercado del cannabis deberían tener la flexibilidad para hacerlo. Los países que opinan que mantener una prohibición total sobre cannabis es la mejor manera de proteger la salud pública pueden continuar con sus políticas actuales, de la misma manera en que lo hacen algunos Estados islámicos con la prohibición del alcohol.
- Debe encontrarse una solución a la situación de la hoja de coca para reparar la injusticia de la actitud colonial que ha negado el valor de una ancestral cultura andina. La hoja de coca debe retirarse de la Lista I de la Convención Única de 1961 y se debe poner fin a la obligación de abolir la masticación y otros usos de la coca en su forma natural.

Hay otros problemas con determinados artículos de las convenciones, pero estos cuatro puntos merecen un esfuerzo especial para reelaborar el marco jurídico mundial para el control de drogas. Después de 50 años, es hora de modernizar el sistema y, por ejemplo, lograr un nuevo marco legal que sustituya los tres tratados existentes. Si los países desean sinceramente alcanzar un mejor equilibrio entre protección y represión, deberán entonces sacudirse de encima el miedo político que los reprime actualmente, y que los lleva a creer que interferir en las convenciones sagradas equivaldría a abrir la caja de Pandora. Tal como recogía el primer Informe Mundial sobre las Drogas 1997 de la ONU, publicado justo antes de la UNGASS: *‘Las leyes –incluidas las convenciones internacionales– no son inamovibles y pueden modificarse si la voluntad democrática de las naciones así lo desea’.*<sup>9</sup>

Desde la UNGASS de 1998 han aparecido varias declaraciones destacables respecto a la necesidad de replantear las convenciones. El informe *La política de drogas del Gobierno, ¿está funcionando?*, publicado en mayo de 2002 por la Comisión de Investigación sobre Asuntos Internos de la Cámara de los Comunes del Reino Unido incluía párrafos como ‘creemos que ya es hora de que se reconsideren los tratados internacionales. Recomendamos que el Gobierno inicie una discusión dentro de la Comisión de Estupefacientes sobre las vías alternativas, incluyendo la posibilidad de legalización y regulación, para tratar de resolver el dilema global de las drogas’. El coordinador de la Comisión, Chris Mullin, observaba que ‘los intentos para combatir las drogas ilegales mediante la aplicación de la ley han resultado ser tan poco exitosos que es difícil seguir abogando por el *statu quo*’. El informe llegaba a la conclusión de que ‘si se puede sacar alguna lección de la experiencia de los últimos 30 años, es que las políticas que se basan completamente o en buena parte en la aplicación represiva de la ley están destinadas al fracaso’.<sup>10</sup>

Otros dos exhaustivos documentos parlamentarios en Canadá y Jamaica proponen también una iniciativa diplomática en las Naciones Unidas. El Comité Especial sobre Drogas Ilegales del Senado Canadiense recomienda a su Gobierno ‘informar a las autoridades apropiadas en las Naciones Unidas que Canadá está solicitando una enmienda a las convenciones y tratados que rigen las drogas ilegales’.<sup>11</sup> Asimismo, la Comisión de la Ganja en Jamaica concluía que los pasos recomendados para la despenalización del cannabis ‘exigen esfuerzos diplomáticos para unir fuerzas con un creciente número de Partes que está tomando medidas unilateralmente para mejorar sus

## Una estructura clave para afinar la sutileza del debate de la sociedad civil

Tengo el privilegio de colaborar con el programa Drogas y Democracia del TNI desde 2002. Para mí, es una de las estructuras clave que ha conseguido afinar la sutileza del debate de la sociedad civil durante la última década. El programa es una fuente constante de publicaciones de gran calidad sobre una amplia gama de temas relacionados con las drogas ilícitas que no sólo mejora la base de conocimientos sobre el tema, sino que plantea las cuestiones pertinentes que deben abordar los responsables de las políticas en el plano nacional e internacional.

En mi opinión, los minuciosos procesos de investigación y redacción que entrañan los documentos de debate de Drogas y Conflicto garantizan que éstos sigan siendo ‘el patrón oro’ respecto al que se deben medir los documentos de otras ONG en este campo. Además, consciente de la necesidad de salvar la brecha entre el proceso de investigación y el de formulación de políticas, y ofrecer un foro que propicie la discusión constructiva, el programa ha creado con éxito una estructura excepcional con su serie de diálogos informales sobre políticas de drogas. Desde que se inauguró en Creta en 2004, la serie, coorganizada con la Fundación Andreas G. Papandreou (IAP), ha proporcionado un entorno inestimable para que responsables de políticas, expertos de ONG y académicos interactúen y mantengan debates abiertos sobre importantes cuestiones en materia de políticas.

En un ambiente amable y relajado, el equipo de Drogas y Democracia del TNI, en colaboración con los Gobiernos anfitriones e IAP, logra generar una gran productividad. Sin duda, la serie europea de diálogos en la que he participado ha incrementado enormemente la intensidad y el valor de la interacción entre las diversas comunidades que trabajan sobre políticas de drogas. Esto es, en mi opinión, uno de los hitos más destacados del año. El proceso de revisión de la UNGASS, por supuesto, ha sido un elemento constante de la serie, y va ganando relevancia a medida que nos acercamos a 2009.

Estoy seguro de que no soy el único que puede decir que los debates en el marco de la serie de diálogos le han ayudado a entender mejor y, por tanto, a matizar el enfoque que tenemos respecto al tema. En consonancia con esta trayectoria, el sitio web del programa Drogas y Democracia es el mejor lugar para encontrar información sobre muchos aspectos de la política de drogas de la ONU, y constituye un recurso de valor incalculable para todos los que nos especializamos en la investigación de dicha organización internacional. En resumen, mi colaboración durante los últimos seis años con el equipo de Drogas y Democracia ha sido una experiencia edificante, productiva y amena. Una curiosa mezcla que ilustra muy bien el espíritu del programa.

**Dave Bewley-Taylor**

Asesor adjunto Programa de políticas de drogas de la Fundación Beckley

propias prácticas contra la marihuana con respecto a la posesión y al consumo, siendo nuestro objetivo que la comunidad internacional enmiende las convenciones debidamente.<sup>12</sup> Estos recientes llamamientos se suman a otros anteriores, como el de una resolución de 1995 del Parlamento Europeo, adoptada por una mayoría abrumadora, que solicitaba ‘promover la reflexión y el análisis sobre los resultados de las políticas en vigor tal como establecen los Convenios de las Naciones Unidas de 1961, 1971 y 1988 sobre los estupefacientes, a fin de permitir una posible revisión de dichos convenios’.<sup>13</sup>

Los expertos jurídicos de la ONUDD también añadieron en un memorando confidencial preparado a petición de la JIFE en 2002, en relación con la crisis del VIH/SIDA, que ‘se podría incluso aducir 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’.<sup>14</sup>

También resulta alentador que en su documento de discusión para la revisión de la UNGASS, el director ejecutivo de la ONUDD, Antonio María Costa,

señalara que ‘sin duda se respira un aire de reforma, de hacer que las convenciones se adecuen a su fin y adaptarlas a una realidad sobre el terreno que es notablemente distinta a la existente en la época en que fueron elaboradas’.<sup>15</sup>

El año 2009, fecha en que se conmemorará en China, en febrero, la Comisión de Opio de Shangai y en que terminará el proceso de revisión de la UNGASS, en marzo, en Viena, sería un buen momento para abrir el debate acerca de la necesidad de revisar las convenciones. El año 2011, que marcará el 50º aniversario de la Convención Única, y 2012, un siglo después de la aprobación del primer tratado internacional sobre fiscalización de estupefacientes, serían también momentos apropiados y simbólicos para volver a La Haya y reformar y modernizar los principios de control de drogas y hacer que ‘se adecuen a su fin’. No hay ninguna otra alternativa para salir del atolladero que no sea reconocer sinceramente que los tratados actuales son instrumentos obsoletos, que están llenos de incoherencias y que son un importante obstáculo en la búsqueda de una política de drogas humana y efectiva para el futuro.

# Notas de pie de página

## Capítulo 2

1. Padre John Clifton Marquis, S.T. U.S Catholic, mayo de 1990.
2. Convención Única de 1961, Resolución III, Nueva York, 1961

## Capítulo 3

1. Discurso inaugural de Antonio María Costa, director ejecutivo de la ONUDD, en el 51º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes, en inglés, <http://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/speeches/2008-03-10.html>. Para una versión más elaborada del discurso, véase, también en inglés: Making drug control 'fit for purpose': Building on the UNGASS decade, Report by the Executive Director of the United Nations Office on Drugs and Crime as a contribution to the review of the twentieth special session of the General Assembly (E/CN.7/2008/CRP.17), <http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-Session51/CND-UNGASS-CRPs/ECN72008CRP17R.pdf>
2. Una oportunidad perdida, Informe TNI, junio de 1998, [http://www.ungassondrugs.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=121](http://www.ungassondrugs.org/index.php?option=com_content&task=view&id=121)
3. Comisión de Estupefacientes 2008 - Informe sobre el período de sesiones, IDPC, Informe 8, abril de 2008, [http://www.idpc.info/php-bin/documents/IDPC\\_BP\\_08\\_RptProceedings2008CND\\_ES.pdf](http://www.idpc.info/php-bin/documents/IDPC_BP_08_RptProceedings2008CND_ES.pdf)
4. Superando el impasse: polarización y parálisis en la ONU, Drogas y Conflicto, documentos de debate 5, julio de 2002, <http://www.tni.org/reports/drugs/debate5s.pdf>
5. Making drug control 'fit for purpose', op. cit.
6. Drogas en el sistema de la ONU: la historia no escrita de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre drogas de 1998, Martin Jelsma para el número especial sobre la revisión de mitad de período de la UNGASS de International Journal of Drug Policy, abril de 2003 (volumen 14, número 2), [http://www.ungassondrugs.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=59&Itemid=109](http://www.ungassondrugs.org/index.php?option=com_content&task=view&id=59&Itemid=109)
7. Estrategia internacional para la eliminación del cultivo ilícito de la coca y la adormidera (SCOPE), E/CN.7/1998/PC/CRP.4, marzo de 1998, [http://www.ungassondrugs.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=123&Itemid=109](http://www.ungassondrugs.org/index.php?option=com_content&task=view&id=123&Itemid=109); New strategy for drug control outlined at opening of forty-first session of Commission on Narcotic Drugs, comunicado de prensa de la ONU, 16 de marzo de 1998 (SOC/NAR/777), <http://www.un.org/News/Press/docs/1998/19980316.SOCN777.html>
8. Drogas en el sistema de la ONU, op. cit.
9. Caught in the Crossfire: Developing Countries, the UNDCP, and the War on Drugs, Tom Blickman, Informe del Transnational Institute (TNI) y el Catholic Institute for International Relations (CIIR), junio de 1998, [http://www.tni.org/detail\\_page.phtml?page=archives\\_iblick\\_caught](http://www.tni.org/detail_page.phtml?page=archives_iblick_caught); Lessons to Learn, Ken Bluestone y Tom Blickman, The World Today, vol. 54, núm. 6, junio de 1998, <http://www.lindesmith.org/library/bluestone2.cfm>. Arlacchi también escribió un artículo en ese mismo número.
10. Encouraging progress towards still distant goals, Progress Report by the Executive Director as a contribution to the Mid-term (2003) Review of UNGASS (UNODC/ED/2), abril de 2003, [http://www.unodc.org/pdf/document\\_2003-04-08\\_2.pdf](http://www.unodc.org/pdf/document_2003-04-08_2.pdf)
11. Oferta global de coca/cocaína: las cifras del 'progreso', Informe como contribución a la revisión de mitad de período (2003) de UNGASS, TNI, Informe sobre políticas de drogas 6, abril de 2003, <http://www.tni.org/policybriefings/brief6s.pdf>
12. Grietas en el Consenso de Viena: el debate sobre el control de drogas en la ONU, Martin Jelsma y Pien Metaal, WOLA Drug War Monitor, junio de 2004, <http://www.ungassondrugs.org/images/stories/wolabrief-s.pdf>
13. Agenda para Viena: cambio de rumbo, Drogas y Conflicto, documentos de debate 6, marzo de 2003, <http://www.ungassondrugs.org/images/stories/debate6-s.pdf>
14. Grietas en el Consenso de Viena, op. cit.
15. The International Narcotics Control Board: Current Tensions and Options for Reform, IDPC Briefing Paper 7, febrero de 2008, [http://www.ungassondrugs.org/images/stories/IDPC\\_BP\\_07\\_INCB\\_TensionsAndOptions\\_EN.pdf](http://www.ungassondrugs.org/images/stories/IDPC_BP_07_INCB_TensionsAndOptions_EN.pdf)
16. La cruzada errática de la JIFE, TNI, Informe sobre políticas de drogas 4, febrero de 2003, [http://www.ungassondrugs.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=64&Itemid=80](http://www.ungassondrugs.org/index.php?option=com_content&task=view&id=64&Itemid=80)
17. Declaración de compromiso en la lucha contra el VIH/SIDA, resolución adoptada por la Asamblea General de la ONU, 2 de agosto de 2001 (A/RES/S-26/2), <http://www.un.org/spanish/ag/sida/aress262.pdf>
18. Las Naciones Unidas y la reducción del daño, TNI, Informe sobre políticas de drogas 12, marzo de 2005, <http://www.ungassondrugs.org/images/stories/brief12-s.pdf>
19. Flexibility of Treaty Provisions as Regards Harm Reduction Approaches, preparado por la Sección de Asuntos Jurídicos del PNUFID para el 75º período de sesiones de la JIFE, 30 de septiembre de 2002 (E/INCB/2002/W.13/SS.5), <http://www.tni.org/drugsreform-docs/un300902.pdf>
20. Carta abierta a los delegados del 48º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes (CND) de la ONU, 1 de marzo de 2005, <http://www.hrw.org/spanish/cartas/2005/sida.html>
21. Las Naciones Unidas y la reducción del daño, op. cit.
22. Las Naciones Unidas y la reducción del daño de nuevo bajo la lupa - Un informe no autorizado sobre los resultados de la 48ª sesión de la Comisión de Estupefacientes, TNI, Informe sobre políticas de drogas 13, abril de 2005, <http://www.ungassondrugs.org/images/stories/brief13-s.pdf>
23. Global State of Harm Reduction 2008: Mapping the response to drug-related HIV and hepatitis C epidemics, International Harm Reduction Association, <http://www.ihra.net/uploads/downloads/Projects/GlobalStateofHR/GSHRFullReport.pdf>
24. Las Naciones Unidas y la reducción del daño de nuevo bajo la lupa, op. cit.
25. El proceso de evaluación de la UNGASS evaluado, Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC), Informe 1, mayo de 2006, [http://www.ungassondrugs.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=61](http://www.ungassondrugs.org/index.php?option=com_content&task=view&id=61)
26. Report of the 2007 Commission on Narcotic Drugs, Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, Informe 5, marzo de 2007, <http://www.tni.org/policybriefings/idpc5.pdf>; Comisión de Estupefacientes 2008 - Informe sobre el período de sesiones, op. cit.
27. Making drug control 'fit for purpose', op. cit.
28. Making drug control 'fit for purpose', op. cit.

## Capítulo 4

1. Fumigación y Conflicto, Políticas antidrogas y deslegitimación del Estado en Colombia, Ricardo Vargas Meza, TNI/Acción Andina/Tercer Mundo Editores, Bogotá 1999, [http://www.tni.org/detail\\_page.phtml?know\\_id=165](http://www.tni.org/detail_page.phtml?know_id=165)
2. Cultivos ilícitos y proceso de paz en Colombia: Una propuesta de cambio en la estrategia antidrogas hacia la solución política del conflicto, Ricardo Vargas, junio de 2000, [http://www.tni.org/detail\\_page.phtml?act\\_id=2282](http://www.tni.org/detail_page.phtml?act_id=2282)
3. Europa y el Plan Colombia, Drogas y Conflicto, documentos de debate 1, abril de 2001, [http://www.tni.org/detail\\_page.phtml?&lang=sp&page=reports\\_drugs\\_debate1](http://www.tni.org/detail_page.phtml?&lang=sp&page=reports_drugs_debate1)

4. A contravía: desarrollo alternativo y conflicto en Colombia, Drogas y Conflicto, documentos de debate 7, junio de 2003, [http://www.tni.org/detail\\_page.phtml?&lang=sp&page=reports\\_drugs\\_debate7](http://www.tni.org/detail_page.phtml?&lang=sp&page=reports_drugs_debate7)
5. "Air Bridge Denial": el éxito de un fracaso, Theo Roncken, TNI/Acción Andina, mayo de 1999, [http://www.tni.org/detail\\_page.phtml?&act\\_id=16681&menu=11d](http://www.tni.org/detail_page.phtml?&act_id=16681&menu=11d)
6. Een verkeerde stap in een foutieve richting: Forward Operating Locations on Aruba and Curaçao, Tom Blickman, Informe TNI, octubre de 1999, [http://www.tni.org/detail\\_page.phtml?page=archives\\_iblick\\_aruba2](http://www.tni.org/detail_page.phtml?page=archives_iblick_aruba2)
7. Centros Operativos de Avanzada (FOL): más allá del control de drogas, Drogas y Conflicto, documentos de debate 8, septiembre de 2003, [http://www.tni.org/detail\\_page.phtml?&lang=sp&page=reports\\_drugs\\_debate8](http://www.tni.org/detail_page.phtml?&lang=sp&page=reports_drugs_debate8)
8. En 1989, el Gobierno militar cambió el nombre de Birmania por el de Myanmar. Desde entonces, emplear uno u otro término se ha convertido en una cuestión tremendamente politizada. El sistema de la ONU utiliza Myanmar, pero nosotros, prefiriendo primar la coherencia, optamos por Birmania, que es el nombre que suele usar la mayor parte de la prensa y otras publicaciones en español.
9. Opium Poppy Cultivation in Southeast Asia, Lao PDR, Myanmar Thailand, ONUDD, octubre de 2007.
10. Entre otras: The Role of Alternative Development in Drug Control and Development Cooperation, GTZ, Feldafing/Munich, 8-12 de enero de 2002; EU Burma Day, Bruselas, abril de 2005; Wilton Park meetings on Burma (septiembre de 2005 y noviembre de 2006); The Myanmar-Burma Forum 2006, European Institute for Asia Studies, Bruselas, marzo de 2006; Development in a Drugs Environment: Beyond Alternative Development?, Berlín, 29 de mayo - 1 de junio de 2006; 2006 Burma/Myanmar Update, ISEAS, Singapur, julio de 2006; Comisión Europea, FAO, BMZ, GTZ y ONUDD, Global Workshop: Integrating drug reduction strategies in development: Practices and visions for Alternative Development, Bangkok, 31 de octubre - 2 de noviembre de 2007; Fighting Drugs and Building Peace, Promoting Coherence Between Counter-Narcotics and Peace-Building Policies, Friedrich Ebert Stiftung, Nueva York, 14-15 de mayo de 2007; Internal Conflicts and State Building Challenges in Asia, East West Center, Washington, marzo de 2008.
11. Drogas y conflicto en Birmania (Myanmar): los dilemas de las respuestas políticas, Drogas y Conflicto, documentos de debate 9, diciembre de 2003; Una espiral descendente: la proscripción del opio en Afganistán y Birmania, Drogas y Conflicto, documentos de debate 12, julio de 2005; Drugs Use and HIV/AIDS in Burma/Myanmar, Informe sobre políticas de drogas 17, mayo de 2006; y: Trouble in the Triangle; Opium and Conflict in Burma, Silkworm Books, 2006.
12. No Blowing Smoke: Poppies Fade in Southeast Asia The New York Times, 16 de septiembre de 2007; Notorious Golden Triangle loses sway in the opium trade International Herald Tribune, 11 de septiembre de 2007.
13. Fusión de guerras: Afganistán, drogas y terrorismo, Drogas y Conflicto, documentos de debate 3, diciembre de 2001; Plan Afganistán, Informes sobre políticas de drogas 10, febrero de 2005; Una espiral descendente: la proscripción del opio en Afganistán y Birmania, Drogas y Conflicto, documentos de debate 12, julio de 2005; Sembrando vientos: control de drogas y guerra en Afganistán, Drogas y Conflicto, documentos de debate 15, diciembre de 2006; Mala puntería: esfuerzos contraproducentes de la fiscalización de drogas en Afganistán, Informes sobre políticas de drogas 24, septiembre de 2007; Fumigación: un debate déjà vu - De la estrategia andina a la estrategia afgana, Informes sobre políticas de drogas 25, diciembre de 2007.

## Capítulo 5

1. Woodiwiss, Michael, y Bewley-Taylor, David, La componenda global: La construcción de un régimen global de control. <http://www.tni.org/reports/drugs/crime2s.pdf>, Informes TNI 2005/3, Crimen y Globalización, Amsterdam, octubre de 2005, pp. 6-7.
2. Walter Lippman, The Underworld: Our Secret Servant, The Forum, Vol. 85, No. 1, enero de 1931. Citado en Woodiwiss y Bewley-Taylor, op.cit. p.6
3. Conversation with Hans Halbach, British Journal of Addiction, Vol. 87 (6), pp. 851-855, junio de 1992.
4. Para saber más sobre el desarrollo del régimen internacional de fiscalización de drogas, recomendamos: David R. Bewley-Taylor, The United States and International Drug Control, 1909-1997, Continuum, 2001; J. Sinha, The History and Development of the Leading International Drug Control Conventions Report prepared for the Canadian Senate Special Committee on Illegal Drugs, 2001; William B. McAllister, Drug Diplomacy in the Twentieth Century: An International History, Routledge, 2000; Kettill Bruun, Lynn Pan and Ingemar Rexed, The Gentleman's Club: International Control of Drugs and Alcohol, University of Chicago Press, 1975; y A Century of International Drug Control, en: UNODC, World Drug Report 2008.
5. Major Kimberly J. Corcoran, DOD Involvement in the Counterdrug Effort - Contributions and Limitations, Air Command and Staff College, AU/ACSC/0077/97-03, marzo de 1997.
6. Véase Las Naciones Unidas y la reducción del daño, TNI, Informes sobre políticas de drogas, 12 de marzo de 2005, <http://www.tni.org/policybriefings/brief12s.pdf>
7. Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 25, Asamblea General de la ONU, Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, <http://www.un.org/spanish/about/hrights.htm>
8. Punishment and Prejudice: Racial Disparities in the War on Drugs, HRW Report, 1 de mayo de 2000.
9. United Nations International Drug Control Programme, World Drug Report, Oxford University Press 1997, ISBN 0-19-829299-6, p. 199.
10. House of Commons Home Affairs Committee's Report, The Government's Drugs Policy: Is it Working?, Londres 2002, párrafo 267.
11. Cannabis: Our Position for a Canadian Public Policy, Report of the Senate Special Committee on Illegal Drugs, Final report, septiembre de 2002.
12. A Report of the National Commission on Ganja to Rt. Hon. P.J. Patterson, Q.C., M.P. Prime Minister of Jamaica, 7 de agosto de 2001.
13. A4-0136/95, Resolución sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre un plan de acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (1995-1999) (COM(94)0234 - C4-0107/94), Parlamento Europeo, 15 de junio de 1995.
14. E/INCB/2002/W.13/SS.5, Flexibility of treaty provisions as regards harm reduction approaches, preparado por la preparación por la Sección de Asuntos Jurídicos del PNUFID para el 75º período de sesiones de la JIFE, 30 de septiembre de 2002.
15. E/CN.7/2008/CRP.17, "Making drug control 'fit for purpose': Building on the UNGASS decade", Report by the Executive Director of the United Nations Office on Drugs and Crime, as a contribution to the review of the twentieth Special Session of the General Assembly, 7 de marzo de 2008.

# Colofón

## **Transnational Institute**

PO Box 14656  
1001 LD Amsterdam  
Países Bajos

### Oficinas:

De Wittenstraat 25  
1052 AK Amsterdam  
Países Bajos

Voz +31 20 6626608

Fax +31 20 6757176

Correo-e [tni@tni.org](mailto:tni@tni.org)

Web [www.tni.org](http://www.tni.org)

[www.ungassondrugs.org](http://www.ungassondrugs.org)

El Transnational Institute apoya Creative Commons, una forma abierta de publicación que fomenta el intercambio y la difusión de información reconociendo, al mismo tiempo, la creatividad y la labor de los autores. Este trabajo se distribuye bajo licencia 3.0 de Creative Commons en condiciones de Reconocimiento-No comercial-Sin obra derivada. Para más información: <http://creativecommons.org/>

ISBN 978-90-71007-21-7

Primera edición: julio de 2008

Concepto, edición y producción:

Pieter Boeder

Traducción al español:

Beatriz Martínez Ruiz,

Beatriz Acevedo, Gemma Galdón

Diseño: Studio Zest, Amsterdam

Imprenta: Oktoberdruck AG, Berlín

Fotografías: El Espectador,

Tom Blickman, Hans van den Bogaard,

Martin Jelsma, Tom Kramer,

Pien Metaal, Christian Rivier



