

## Las Naciones Unidas y la Reducción del Daño

Los diferentes puntos de vista sobre reducción del daño que se enfrentan al interior del sistema de la ONU se han vuelto un problema serio. La coherencia en los mensajes es crucial especialmente cuando se trata de programas globales conjuntos, como las iniciativas para disminuir la epidemia de VIH/SIDA, en los que las prácticas de reducción del daño, como el intercambio de jeringuillas y el tratamiento de sustitución, juegan un rol central. Las tensiones de vieja data alcanzaron una nueva fase luego de un encuentro entre el director ejecutivo de la ONUDD, Antonio Maria Costa y el subsecretario de estado para narcóticos de EEUU (INL), Robert Charles, el 10 de noviembre de 2004. En el encuentro, el gobierno estadounidense –principal donante de la ONUDD– amenazó a Costa con recortar los fondos, a menos que garantizara que la ONUDD se abstendría de apoyar cualquier expresión a favor de la reducción del daño, incluido el programa de intercambio de jeringuillas.

Al día siguiente el señor Costa escribió una carta de *mea culpa* al señor Charles<sup>1</sup> prometiendo lo indicado, con el fin de asegurar la continuidad de los fondos estadounidenses. *"En lo que tiene que ver en general con la 'reducción del daño', comparto su inquietud. Hay gente actuando bajo el lema de 'reducción del daño' de manera soterrada para alterar la oposición mundial a las drogas. Esta gente abusa de nuestras bien intencionadas declaraciones a favor de*

<sup>1</sup> Carta del 11 de noviembre de 2004, en:  
<http://www.colombo-plan.org/www/images/pubs/pdf/unodcnov2004.pdf>

### Recomendaciones

- Los gobiernos deben defender las prácticas de reducción del daño. De no hacerlo, los buenos resultados obtenidos a través de la gestión y métodos de políticas de drogas eficaces para contener la expansión del VIH/SIDA, podrían estar en peligro.
- Los países con una amplia experiencia en prácticas de reducción del daño y menos vulnerables a la presión estadounidense – Europa, Canadá y Australia – tienen una mayor responsabilidad. El precio para evitar la confrontación lo pagarán Asia, América Latina y la antigua Unión Soviética.
- Las tensiones entre EEUU y la ONUDD deben resolverse a través de mecanismos de subvención más sostenibles, y no cediendo ante el anacronismo de los republicanos. La luz de la ciencia y no la oscuridad, la ignorancia y el miedo, debe ser la guía.

su propia agenda, algo que no debemos permitir. De acuerdo a esto, y tal como lo discutimos en nuestra reunión, estamos revisando nuestras declaraciones, las impresas y las electrónicas, y estaremos aún más atentos en el futuro". El señor Costa precisó que la ONUDD se opone férreamente a los programas de inyección de drogas, mantenimiento de heroína y salas de consumo, que en su opinión se oponen a las tres convenciones de control de drogas de la ONU. Respecto al intercambio de jeringuillas, según el señor Costa, la relación entre el uso de drogas inyectadas y la pandemia de VIH/SIDA es fuente de una controversia que pone a la ONUDD en una posición difícil. *"No obstante, y siguiendo las guías de nuestras convenciones, de la CE y de la JIFE, nosotros no endosamos el intercambio de jeringuillas como solución al abuso de drogas, ni apoyamos las declaraciones públicas a favor de tal práctica"*.

Esta posición asumida por el señor Costa bajo presión de EEUU contradice directamente muchas de las declaraciones hechas por otras agencias de la ONU a este respecto, así como declaraciones hechas por representantes de la ONUDD o aparecidas en documentos recientes de esa entidad. La incoherencia es ahora más evidente que nunca dentro de la ONU respecto a un tema con el que los 191 estados miembros de la ONU se han comprometido en el Objetivo de Desarrollo del Milenio: detener y empezar a revertir la propagación del VIH/SIDA.

La Sesión Especial de la Asamblea General sobre VIH/SIDA en 2001 adoptó una Declaración de Compromiso en la que expresa que *"los esfuerzos de reducción del daño relacionado con el uso de drogas"* y la *"ampliación del acceso a artículos esenciales, incluyendo*

*[...] equipo estéril de inyección"* deben estar garantizados en 2005.<sup>2</sup>

Tanto la OMS como ONUSIDA usan corrientemente el término reducción del daño. *"Las Naciones Unidas adhieren enteramente a los principios fundamentales de la reducción del daño"*, según Catherine Hankins, directora adjunta de ONUSIDA en su discurso de inauguración de la Decimotercera Conferencia Internacional sobre daño causado por drogas, en Eslovenia 2002.<sup>3</sup>

### **Legalidad de la Reducción del Daño bajo las Convenciones de drogas de la ONU**

La Junta Internacional para Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) no ha estado por lo general a tono con el resto de la comunidad de la ONU en el tema de reducción del daño. Por ejemplo, el presidente de la JIFE, Philip Emafo, dijo en una entrevista que incluso el intercambio de jeringuillas iba en contra de las convenciones, y condenó las tendencias a favor de la reducción del daño como una 'cruzada' contra las convenciones.<sup>4</sup> Sin embargo, expertos legales de la ONUDD adujeron en un memorando confidencial y autorizado a la JIFE en 2002, que la mayoría de las medidas de la reducción del daño son de hecho aceptables bajo las convenciones.<sup>5</sup> Según la Sección de Asuntos Legales, *"se podría argüir fácilmente que los Principios Rectores para la Reducción de*

<sup>2</sup> A/RES/S-26/2 [Declaration of Commitment on HIV/AIDS](#), resolución adoptada por la Asamblea General de la ONU, 2 de agosto, 2001.

<sup>3</sup> [UNAIDS Address at the 13th International Conference on Drug Related Harm](#), 3 de marzo, 2002, por Catherine Hankins, Directora Asociada de Información Estratégica, UNAIDS.

<sup>4</sup> Entrevista con el doctor Philip O. Emafo, ODCCP, Diciembre 2002.

<sup>5</sup> E/INCB/2002/W.13/SS.5 [Flexibility of treaty provisions as regards harm reduction approaches](#), preparado por la Sección de Asuntos Legales del PNUFID para la 75 Sesión de la JIFE, 30 de septiembre, 2002.

*la Demanda de Drogas proveen un mandato claro para la institución de políticas de reducción del daño, las cuales, respetando las diferencias culturales y de género, ofrecen un ambiente de mayor apoyo a los consumidores de drogas".*

Sobre el **tratamiento de sustitución** con metadona, los expertos de la ONUDD dicen que *"difícilmente se lo podría percibir como contrario a la letra y espíritu de los tratados. Es un tratamiento a la adicción comúnmente aceptado, con muchas ventajas y pocos inconvenientes. Aunque los resultados no son muy claros y dependen de muchos factores, su implementación, junto con normas de práctica médica sanas, no constituiría una violación a las disposiciones de los tratados".*

Sobre el **intercambio de agujas y jeringuillas**, el documento dice que es *"incluso una estrategia directa para reducir el riesgo de contagio de enfermedades en consumidores de drogas por vía intravenosa que comparten agujas y jeringuillas. Se ha introducido en muchos países en todo el mundo para ayudar a reducir la tasa de transmisión intravenosa del VIH y otras enfermedades contagiosas".*

Sobre las **salas de consumo de drogas**, la recomendación legal que se dio es que *"incluso el suministro de droga a un drogadicto podía ser visto como una especie de rehabilitación y reintegración social, asumiendo que si se le provee de la droga que requiere, no va a tener necesidad de recurrir a actividades delictivas para financiar su dependencia",* y que *"sería difícil demostrar que estableciendo salas de consumo, la intención de las Partes es la de incitar o inducir de hecho al uso ilícito de drogas, o peor aún, asociarse con, ayudar, secundar o facilitar la posesión de drogas. [...] Por el contrario, parece claro que en tales casos la intención de los gobiernos es proveer condiciones*

*más sanas para los drogadictos por vía intravenosa, reduciendo así el riesgo de contagio de enfermedades infecciosas graves y, al menos en algunos casos, ofreciendo orientación y otras opciones terapéuticas. No obstante lo magro que esto puede parecer desde un punto de vista de reducción de la demanda, de todos modos está lejos de ser un intento de cometer una ofensa como está previsto en la Convención de 1988".*

Finalmente, refiriéndose a las dudas que quedan sobre las posibles tensiones de una base legal entre algunos tratados y la reducción del daño, el documento, refiriéndose a la crisis de VIH/SIDA, afirma: *"Se podría incluso aducir que los tratados de control de drogas como tal, han quedado desconectados de la realidad, puesto que en la época en que se introdujeron no podían en modo alguno prever estas nuevas amenazas".*

### **La coherencia de la ONU respecto a la Reducción del Daño y a la prevención del VIH/SIDA**

En 2004 la posición de la ONUDD pareció acercarse un poco a la de las otras agencias de la ONU, especialmente en lo referente a la utilidad de las medidas de reducción del daño con fines de prevención del VIH/SIDA. La ONUDD es co-patrocinadora del Programa de la ONU sobre VIH/SIDA (ONUSIDA), es el organismo convocador del Equipo de Trabajo Interagencias de ONUSIDA sobre drogas intravenosas y (desde julio de 2004 por un período de un año) preside el Comité de Organizaciones Copatrocinadoras de ONUSIDA.

En su Informe a la Comisión de Estupefacientes (CE) en Viena el año pasado, el director ejecutivo de la ONUDD, Antonio Costa, aclaró la posición de esta entidad en el tema de la reducción del riesgo para la prevención del VIH/SIDA.<sup>6</sup> *"Teniendo en cuenta que*

<sup>6</sup> E/CN.7/2004/3 [Strengthening strategies regarding the prevention of HIV/AIDS in the context of drug abuse](#),

el uso de las drogas es una condición en la que se recae crónicamente, las políticas para el VIH/SIDA deben tener un enfoque pragmático y por eso deben dirigirse primero al comportamiento de alto riesgo antes de tratar de lograr objetivos de largo plazo como la abstinencia total de las drogas. Los programas efectivos

incluyen por lo general una amplia gama de medidas, desde tratamientos para la drogodependencia, entre los cuales el tratamiento de sustitución de drogas, promoción de la información a los adictos por vía intravenosa sobre cómo

reducir el riesgo, cómo tener alcance a servicios, jeringuillas y agujas limpias, y condones [...]. De modo que a los adictos que no pueden dejar de inyectarse se les suministre agujas y jeringuillas limpias, a los que pueden dejar de inyectarse pero que no están preparados para un tratamiento de abstinencia, se les puede ofrecer tratamiento de sustitución, así como se puede poner a disposición de todos los que pueden dejar de consumir drogas una variedad de tratamientos y de opciones de rehabilitación. [...] Un paquete amplio de medidas incluye también el tratamiento en vez del castigo para las personas condenadas por ofensas menores de drogas, debido a que el encarcelamiento a menudo

incrementa el riesgo de transmisión del VIH. La evidencia científica y la experiencia con estos programas indican claramente que el paquete antes descrito es efectivo para reducir el riesgo de transmisión del VIH entre los adictos por vía intravenosa, y el riesgo de difusión del VIH de éstos a la población en general".

*"Durante la última década aprendimos también que la epidemia de VIH/SIDA entre los adictos por vía intravenosa se puede detener -e incluso revertir- si se les suministra a los consumidores, en una fase temprana y a larga escala, servicios amplios como promoción y suministro de equipo de inyección limpio, y una variedad de modalidades de tratamiento, incluido el tratamiento por sustitución".*

Antonio Costa, Julio de 2004

*"No obstante, y siguiendo las guías de nuestras convenciones, de la CE y de la JIFE, nosotros no endosamos el intercambio de jeringuillas como solución al abuso de drogas, ni apoyamos las declaraciones públicas a favor de tal práctica".*

Antonio Costa, Noviembre de 2004

El señor Costa reiteró esa posición en su discurso en la conferencia internacional sobre SIDA en Bangkok en Julio de 2004<sup>7</sup>: "Durante la última década aprendimos también

que la epidemia de VIH/SIDA entre los adictos por vía intravenosa se puede detener -e incluso revertir - si se les suministra a los consumidores, en una fase temprana y a larga escala, servicios amplios como promoción y suministro de equipo de inyección limpio, y una variedad de modalidades de tratamiento, incluido el tratamiento por sustitución. [...] En demasiados países los consumidores de drogas son simplemente encarcelados. Esta no es la solución: de hecho esto contribuye al rápido incremento en el número de personas portadores del VIH/SIDA".

Esta modificación gradual de la posición de la ONUDD hacia el consenso amplio

informe del director ejecutivo de la ONUDD para la Sesión 47 de la Comisión de Estupeficientes, 12 de enero, 2004.

<sup>7</sup> HIV/AIDS: Spread through Injecting Drug Use and in Prisons Needs to Be Addressed, UNIS/NAR/851, 12 de julio, 2004.

de la ONU respecto a prácticas básicas de reducción del daño fue lo que propició la actual presión de EEUU sobre la agencia. La combinación de dos resoluciones que buscaban la aceptación de la CE para tal consenso en la sesión de la CE de marzo de 2004 -de parte de Brasil sobre VIH/SIDA y de parte del Grupo Pompidou sobre tratamiento de sustitución- más la posición del documento de Costa sobre VIH/SIDA citado arriba, y una resolución conjunta de la OMS/ONUSIDA/ONUDD sobre tratamientos de sustitución, fue el preludio de la actual crisis en las relaciones ONUDD-EEUU. Una delegación estadounidense muy enojada expresó sin rodeos durante la sesión, que los programas de intercambio de jeringuillas de hecho aceleran la difusión del VIH en vez de prevenirlo. Negando con esto el juicio de sus propios científicos. Un análisis del subsecretario general estadounidense de Salud Pública, el doctor David Satcher, sobre conclusiones basadas en evidencias sobre la eficacia de los programas de intercambio de jeringuillas<sup>8</sup> había concluido que, *"Después de revisar toda la investigación hasta la fecha, los científicos del Departamento y yo hemos coincidido unánimemente en que hay evidencia científica conclusiva de que los programas de intercambio de jeringuillas, como parte de una estrategia amplia de prevención del VIH, son una intervención efectiva sobre la salud pública que reduce la transmisión del VIH y no estimula el uso de drogas ilegales"*.

La Declaración sobre el uso de drogas por vía intravenosa y VIH/SIDA<sup>9</sup> que resultó de la 15 Conferencia Internacional sobre SIDA en Bangkok en

julio de 2004 confirmó la importancia de las evidencias: *"Existe evidencia abrumadora y de alta calidad de que las estrategias de reducción del daño son muy efectivas, seguras y de menor costo para reducir las consecuencias negativas para la salud y la sociedad por el uso de drogas por vía intravenosa. [...] Las experiencias de numerosos programas y proyectos en todas las regiones del mundo indican que se puede prevenir, estabilizar e incluso revertir el VIH/SIDA entre los adictos por vía intravenosa si se aplican a tiempo y de manera rigurosa estrategias de reducción del daño"*.

Mientras tanto las prácticas de reducción del daño se han estado extendiendo rápidamente en todo el mundo, en Europa, en Canadá, Australia, Brasil, Argentina, y Uruguay. Un país como China ha comenzado recientemente programas de intercambio de agujas, y ha anunciado para el año entrante la apertura de mil clínicas de tratamiento de sustitución con metadona. Y países como Irán, Pakistán y Vietnam hablan abiertamente de reducción del daño.

### **Perdiendo la tolerancia con la tolerancia cero**

Un momento crucial será la Sesión 48 de la Comisión de Estupefacientes (CE) en Viena del 17 al 14 de marzo. En el período previo a esta reunión de la CE, un evento que suele pasar desapercibido para la prensa y las ONG dedicadas a temas de drogas y de VIH/SIDA, se produjeron numerosas declaraciones expresando inquietud por los esfuerzos de EEUU para forzar a la ONUDD a retractarse de su apoyo al intercambio de jeringuillas y a otras medidas de reducción del daño que han demostrado ser efectivas para contener la difusión del VIH entre drogadictos.

En una carta abierta publicada el 1 de marzo, más de 200 organizaciones, incluido el TNI, y personas de 56 países

<sup>8</sup> ["Evidence-based findings on the efficacy of syringe exchange programs: an analysis of the scientific research completed since" Abril 1998](#), David Satcher, Subsecretario de Salud Pública, 17 de marzo, 2000.

<sup>9</sup> ["Leadership Statement on Injecting drug use and HIV/AIDS"](#), XV International AIDS Conference en Bangkok, 11-16 de julio, 2004 [pdf]

hicieron un llamado urgente a los delegados de la CE: *"Con motivo de la reunión de este año para debatir la prevención del VIH/SIDA y el abuso de las drogas, respetuosamente les pedimos que, apoyen el intercambio de jeringuillas, el tratamiento de sustitución de opio, y otros enfoques de la reducción del daño que han demostrado reducir el riesgo del VIH; afirmar el derecho humano de los drogadictos a la salud y a servicios de salud; y rechazar los esfuerzos para invalidar la ciencia y atar las manos de los que trabajan en esos frentes. Nada menos que el futuro de la epidemia de VIH es lo que está en juego"*.

Importantes publicaciones médicas se unieron a este pedido. En un editorial titulado *'Perdiendo la tolerancia con la tolerancia cero'*, *The Lancet* dijo que *"el enfoque de tolerancia cero para el consumo de drogas ha generado a menudo más daño al consumidor que el uso de las drogas que intenta prevenir"*. Y el *Canadian Medical Association Journal* comentó que en las próximas semanas se definirá si *"los estados miembros de las Naciones Unidas estarán a la altura de los desafíos para mitigar los impactos negativos para la salud de los tratados mundiales del control de drogas o si se impondrá la timidez frente al acoso ideológico"*.

Importantes periódicos condenaron en sus editoriales con términos fuertes la presión estadounidense. El *New York Times* del 26 de febrero se refirió a *"un triunfo de la ideología sobre la ciencia, la lógica y la compasión"* e hizo un llamado a EEUU para que *"suspenda la cacería de brujas"* contra el intercambio de jeringuillas y se abstenga de otros ataques a la próxima reunión de la CE. Si la administración de Bush no consigue superar esta lógica enrevesada *"debería al menos permitirle al resto del mundo la posibilidad salvar millones de vidas"*. Al día siguiente el *Washington Post*, bajo el título, *"Ignorancia mortal"* hizo un

llamado al gobierno estadounidense *"para poner fin a este anacronismo acosador. Esto no va a ayudar al presidente Bush en sus actuales esfuerzos para relanzar su imagen entre los aliados. Y es casi seguro que va a matar gente"*.

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja lo expresó muy explícitamente en su Guía sobre reducción del daño relacionada con el uso de drogas por vía intravenosa<sup>10</sup>: *"Forzar a los consumidores de drogas a refugiarse aún más en la clandestinidad y caer en situaciones de mayor riesgo para contraer el VIH/SIDA, denegándoles acceso a tratamientos y a servicios de prevención que podrían salvarles la vida, significa la creación de un desastre en la salud pública. Esto sucede a pesar de las evidencias encontradas por investigaciones médicas y científicas sobre prácticas más eficientes, y de los análisis de sus costos, que se muestran abrumadoramente a favor de los programas de reducción del daño. Estos incluyen el intercambio de jeringuillas y el tratamiento de sustitución de drogas y distribución de condones como parte de la respuesta al VIH/SIDA. El mensaje es claro. Ya es hora de que seamos regidos a la luz de la ciencia y no por la oscuridad de la ignorancia y el miedo"*.

<sup>10</sup> ["Spreading the light of science: Guidelines on harm reduction related to injecting drug use"](#).