

**DROGAS y
CONFLICTO**

DOCUMENTOS DE DEBATE
MARZO 2003

no. **6**

Agenda para Viena
Cambio de rumbo



Programa Drogas y Democracia

TRANSNATIONAL INSTITUTE

TNI BRIEFING SERIES
No 2003/3

ÍNDICE

EDITORES:

Martin Jelsma
Tom Blickman
Virginia Montañés

TRADUCCIÓN:

Amira Armenta
Beatriz Martínez
Anabel Torres

DISEÑO:

Jan Abraham Vos,
Zlatan Peric, MEDIO
Logotipo Drogas y Conflicto:
Elisabeth Hoogland

IMPRESA:

Drukkerij Raddraaier,
Amsterdam

CONTRIBUCIONES FINANCIERAS:

Rubin Foundation
(Estados Unidos)
NEF (Bélgica)

CONTACTO:

Transnational Institute
Paulus Potterstraat 20
1071 DA Amsterdam
The Netherlands
Tel: -31-20-6626608
Fax: -31-20-6757176
drugs@tni.org
www.tni.org/drugs

Los contenidos de este documento pueden ser citados o reproducidos, siempre que la fuente de información sea mencionada. El TNI agradecería recibir una copia del texto en el que este documento sea usado o citado.

Puede mantenerse informado de las publicaciones y actividades del TNI suscribiéndose a nuestro boletín quincenal. Contacto: tni@tni.org o www.tni.org

Amsterdam, marzo 2003

● Editorial	3
● Mirando atrás: La UNGASS sobre drogas de 1998	4
◆ La llamada de México	
◆ Un sistema con dientes	
◆ El grupo consultivo	
◆ Última parada: Comisión de Estupefacientes 1996	
◆ Un compromiso renovado	
◆ UNGASS 1998: el compromiso	
◆ Conclusiones	
● Cuadro: La OMS: Seis llaneros solitarios	14
● Avances alcanzados y obstáculos encontrados. Los problemas de la evaluación del impacto	16
◆ Instrumentos	
◆ Metodología e indicadores	
◆ Medición de los resultados	
◆ Conclusiones	
● Mirando adelante: Recomendaciones para 2003-2007	22
◆ Reducción del daño/riesgo en los debates sobre drogas en la ONU	
◆ Espacio para maniobrar en el lado de la oferta	
◆ Un ambiente más favorable para el debate	
◆ Revisión de las Convenciones	
● Cuadro: El cannabis en la mira	29
● Textos de referencia e información en internet	31

Los días 16 y 17 de abril, 2003, en Viena, la Comisión de Estupefacientes de la ONU dedicará un segmento ministerial a “examinar los avances alcanzados y los obstáculos encontrados” en el control de drogas los últimos cinco años. Es la revisión de mitad de período de los objetivos y metas marcados en la Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU (UNGASS) sobre drogas, en 1998, en la que el mundo se comprometió a “eliminar o reducir considerablemente el cultivo ilícito del arbusto de coca, la planta de cannabis y la adormidera para el año 2008” y a “lograr resultados importantes y mensurables en la esfera de la reducción de la demanda”. En este número especial preparado para Viena, el TNI revisa el proceso que llevó a la UNGASS a asumir compromisos tan poco realistas, eludiendo cuestiones fundamentales necesarias para evaluar la eficacia del enfoque actual. El documento también mira hacia Viena y la fase posterior, ofreciendo recomendaciones para una agenda constructiva.

La profesión médica se basa en el aforismo de Hipócrates: “*Primum non nocere - Ante todo no perjudicar*”. La primera frase de la Convención Única de 1961 dice: “*Preocupadas [las partes] por la salud física y moral de la humanidad...*”. Compartiendo esta misma preocupación, muchos han comenzado a cuestionar el paradigma actual del control de drogas. La represión indiscriminada en nombre del régimen global prohibicionista, sobre todo desde las interpretaciones basadas en la ‘tolerancia cero’ y la ‘guerra a las drogas’, ha olvidado el principio “*primum non nocere*”. Encarcelación masiva de personas, aspersiones químicas de cultivos, uso de fuerzas militares contra campesinos, pena de muerte a traficantes, negación de servicios básicos necesarios para prevenir la expansión de enfermedades mortales, son ejemplos de las contradicciones, no sólo con este principio, sino también con los derechos humanos fundamentales. El juramento de Hipócrates ha sufrido una aplicación hipócrita en el ámbito del control de drogas.

Ha habido una tendencia constante: desde la posición de que “*no se debería permitir que las investigaciones influyan las medidas de control internacionales de ninguna manera*” y amenazas de que si las investigaciones “*fracasaban en reforzar los enfoques de control de drogas verificados, deberían reducirse los fondos de los programas principales*” a la censura de publicaciones que “*fracasaron en mostrar los grandes avances en la lucha contra las drogas*”. Las deliberaciones políticas en la ONU se han caracterizado por una actitud atemorizada ante un debate abierto y basado en evidencias. La justificación ha sido: “*La ONU desde su alta posición debe ser clara. Cualquier duda, vacilación o revisión injustificada sobre la validez de los objetivos sólo minará nuestro compromiso. Nuestros objetivos son nobles e inflexibles. No podemos tener éxito si hay voces discordantes. No podemos retirarnos, debemos ser firmes en nuestros objetivos*”.

El TNI participa desde hace años en un diálogo político crítico con responsables de políticas de drogas de todo el mundo. Esto ha sido muy constructivo para aclarar temas y dilemas políticos complejos. Ha ayudado a definir nuestra convicción de que se requiere un enfoque más pragmático y, también, de que esta postura tiene mucho apoyo, no menor entre los funcionarios, hasta ahora cohibidos para expresar sus ideas con la libertad con que nosotros podemos hacerlo desde aquí. Es necesario crear un mejor clima de debate, permitir a los funcionarios y expertos en el tema plantear sus dudas y presentar sus propuestas sin miedo o sin ser tratados de traidores a los “nobles e inflexibles objetivos” de las convenciones de la ONU.

Ofrecemos este documento de debate con la esperanza sincera de que la revisión de abril lleve a un debate más abierto, a una reevaluación de los principios aplicados, a un mayor realismo en cuanto a reducir los daños relacionados con las drogas y a un nuevo espacio para la experimentación y diversidad política.



Entre el 8 y 10 de junio de 1998 se celebró en Nueva York la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS, siglas en inglés) sobre drogas. Kofi Annan esperaba que “cuando rememoremos esta reunión, lo hagamos porque fue (...) el momento en que nos comprometimos a cooperar para convertirnos en una familia de naciones libres de drogas en el siglo XXI”. El presidente de la Sesión Especial, el Sr. Udovenko (Ucrania), hizo hincapié en la existencia de una “mayor convergencia de opiniones” y de un “espíritu de unidad”. Manifestó asimismo su deseo de que la sesión “pase a la historia como un acontecimiento decisivo”. Sin embargo, y a pesar de tan grandilocuentes palabras, el resultado de la sesión fue de lo más decepcionante. A pesar del incesante aumento del consumo y de la producción de drogas ilícitas durante la década de los 90, no se efectuó ningún tipo de evaluación seria sobre las represivas políticas de control de drogas existentes. La UNGASS se limitó – en palabras de un editorial de *The New York Times* – a “reciclar promesas poco realistas”. La comunidad internacional está a punto de revisar este acontecimiento mediante el examen de mitad de período de la UNGASS los días 16 y 17 de abril en Viena. En este artículo se repasan los antecedentes de la UNGASS de 1998, así como sus objetivos y metas para 2008. También se exponen las iniciativas para introducir reformas en el sistema de control de drogas de la ONU y cómo éstas se han perdido en el laberinto burocrático.

La llamada de México

La *Década contra el Uso Indebido de Drogas 1991-2000 de la ONU* se convirtió en una época ajetreada para responsables y legisladores de políticas de drogas de todo el mundo. El primer gran acontecimiento llegó con la convocatoria de una reunión de tres días de las más altas esferas de la Asamblea General de 1993. Se esperaba que la ‘caída del muro’ y el fin de la confrontación ideo-

lógica facilitaría la búsqueda de puntos en común y mejoraría la colaboración internacional. Esta armonía, no obstante, se vería rota por la aún actual dicotomía entre el Norte y el Sur y por los experimentos europeos para la reducción del daño; dos hechos que ponían en duda la validez del marco de control de drogas existente.

Fue una carta procedente de México y dirigida al Secretario General de la ONU la que marcó la pauta de la reunión de 1993. En ella se detallaban una serie de puntos clave. Dado que, a pesar de los esfuerzos realizados, el consumo no cesaba de aumentar y las organizaciones criminales prosperaban y se extendían, México se planteaba el acontecimiento como una oportunidad única de reflexión internacional. México solicitaba que se prestara mayor atención a la demanda porque “el consumo de drogas constituye la fuerza generadora de la producción y el tráfico de las mismas, la reducción de su demanda se revela como una solución radical – aunque a largo plazo – del problema”. Asimismo, opinaba que “el camino más eficaz para abatir la producción y tráfico de los estupefacientes consiste en la paulatina reducción tanto de los consumidores actuales como de los eventuales”. Es evidente que esta carta incluía una fuerte crítica contra las operaciones antidroga llevadas a cabo por los Estados Unidos en territorio mexicano y contra el mecanismo unilateral de certificación de estupefacientes estadounidense. La misiva señalaba que, para que un frente unido ganara terreno, se requería buena fe, principios legales, voluntad política, capacidad de cooperación, el reconocimiento de la identidad de cada país y el respeto incondicional por sus principios de soberanía. Se censuraban además las “imposiciones hegemónicas”, la “política de reproche” y el “señalamiento de culpas mediante esquemas de maniqueísmo geográfico, que nada resuelven”.¹

México subrayó también la necesidad de revisar la clasificación de los estupefacientes “a fin de reducir el mercado ilícito de drogas”, con lo que dejaba entrever que consideraba que

¹ México y la cooperación internacional contra la producción, demanda y tráfico ilícito de drogas, Carta dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de México ante las Naciones Unidas, 20 de octubre de 1993. A/C.3/48/2.

el control de ciertas sustancias debía abandonarse. La carta detallaba las cuestiones que debían examinarse con mayor urgencia para que la idea del “enfoque equilibrado” se tomara en serio. La mayoría de dichas cuestiones aparecerían, cinco años más tarde, en la agenda de la UNGASS: reducción de la demanda, blanqueo de dinero, precursores químicos, drogas sintéticas y mayor inversión en desarrollo alternativo.

La carta de México reflejaba las tensiones entre los Estados Unidos y Latinoamérica en materia de drogas, así como la tradicional división entre la demanda y la oferta en el sistema de control de drogas internacional. Ambos hechos resultaron del desequilibrio en las relaciones de poder político a la sombra de las que se negociaron las tres convenciones. El sistema de control creado mediante las convenciones estaba pensado para acabar con la oferta ilícita, mientras que las políticas relacionadas con la demanda se consideraban como una cuestión nacional. Cuando se planteó la posibilidad de establecer una cuarta convención dirigida específicamente a la reducción de la demanda, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) se mostró contraria a la idea. La JIFE dudaba que se pudiera aprobar un tratado internacional y vinculante sobre la reducción de la demanda o que dicho tratado fuera el instrumento adecuado para tratar la cuestión. Consideraba asimismo que “los programas de reducción de la demanda deberían desarrollarse en los ámbitos nacional y local, según la situación real del uso indebido de drogas y teniendo en cuenta el entorno cultural, político, económico y legal”.² Se podría haber aplicado un argumento parecido en materia de la oferta y habría sido una sabia decisión que las políticas nacionales sobre cultivos ilícitos contemplaran los aspectos culturales, políticos, económicos y legales.

En realidad, México expresó la frustración, compartida por varios países productores de

Latinoamérica, sobre el desequilibrio inherente al sistema internacional de control de drogas. Así pues, lo que se debía contrarrestar era precisamente ese desequilibrio. Además de esta falta de equilibrio, la comunidad internacional tomó conciencia de que las medidas de control de drogas habían sido ineficaces hasta el momento, cosa que puso en duda la concepción prohibicionista en que se fundamentaba el sistema. El Secretario General Boutros Boutros-Ghali ante la Asamblea General de 1993 instó a los Estados miembro a tener presentes dos cuestiones: “Por una parte, la velocidad con que se extiende el azote, con todas sus consecuencias en la sociedad y la criminalidad; por la otra, el hecho de que la sociedad civil muestra una creciente impaciencia que conduce a tomar soluciones simplistas o derrotistas. Necesitamos, más que nunca, emprender una acción decidida a escala mundial”.³

Se adivinaba así la aparición de dos posturas enfrentadas en el sistema de control de drogas de la ONU: una que abogaba por el replanteamiento de las políticas en esta materia y otra que aspiraba a reafirmarlas. Las reuniones posteriores se encargarían de determinar el resultado.

Un sistema con dientes

El desacuerdo se hizo evidente durante esos tres días, en los que varios delegados subrayaron la necesidad de ‘reafirmar el compromiso’, ‘reforzar’ y ‘fortalecer’ el sistema existente. Como dijo el delegado del Reino Unido: “Disponemos de la maquinaria. Lo que debemos hacer ahora es mejorar su funcionamiento. En especial, necesitamos un frente internacional más unido que defienda la Convención de las Naciones Unidas de 1988. La convención es un instrumento con dientes y debemos conseguir que muerda”.

No obstante, otros delegados emplearon términos como ‘revisión’, ‘valoración gene-

² Effectiveness of the international drug control treaties, Anexo al Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de 1994, Naciones Unidas, Nueva York, 1995. E/INCB/1994/1/Sup.1: 6.

³ 48° Período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Official Records, Punto 112 del orden del día, Fiscalización internacional de drogas, 26 y 28 de octubre de 1993. A/48/PV.37-42.

ral', 'intentar nuevas estrategias' y 'replantear nuestras acciones'. Algunos defendieron un enfoque más indulgente ante el consumo como, por ejemplo, el Sr. Torben Lund, ministro de salud de Dinamarca, afirmando que: "Considero que hemos alcanzado un punto en que debemos comprender que se necesitan nuevos enfoques para abordar el problema de las drogas. (...) Quizá debamos dejar de centrarnos en la aplicación de la ley y ocuparnos más bien de la prevención y el tratamiento". El Sr. Baltasar Garzón Real, que actuó como representante del Plan Nacional

sobre Drogas de España, también destacó la necesidad de iniciar un debate objetivo. Abogando por un debate general para valorar los logros obtenidos y meditar sobre el futuro, Garzón declaró que: "Ha llegado el momento de detenernos a reflexionar sobre las soluciones que se deberían adoptar. (...) Para afrontar un debate de tal naturaleza debemos deshacernos de todas las opiniones preconcebidas y de los dogmas inquebrantables. Debemos estar abiertos al intercambio de ideas". Según Garzón, era deseable que las Naciones Unidas siguieran un proceso de reflexión en su seno y que lo fomentaran más allá de sus puertas porque "las Naciones Unidas es el foro ideal y el mejor instrumento de difusión donde intercambiar ideas y donde adoptar decisiones sobre nuevas directrices que nos ayuden a alcanzar nuestros objetivos".

El debate concluyó con la adopción de la resolución 48/12, cuyo borrador corrió a cargo de México. Según lo estipulado por la resolución, la Asamblea General solicitaría a la Comisión de Estupefacientes que valorara el funcionamiento de los instrumentos de control de drogas para determinar las esferas en se habían logrado "progresos satisfactorios y los puntos débiles" y recomendar "los cambios que deben efectuarse en las actividades de fiscalización de drogas". Por último, estudiaría la posibilidad de designar un grupo especial de

expertos como instrumento adicional para examinar los asuntos en cuestión y formular "recomendaciones concretas para la acción".⁴ Surgieron entonces varias iniciativas, pero su trayectoria definía claramente los límites políticos a la hora de formular los 'cambios que deben efectuarse'. Se comenzó a plantear la

necesidad de revisar la clasificación establecida en las convenciones sobre los productos de la coca y el cannabis. Se presentaron propuestas con el fin de analizar el coste y las ventajas de la reducción del daño, así como estrategias de

despenalización. Y México empezó a reunir el apoyo necesario para celebrar una cumbre internacional dedicada a la reflexión que, finalmente, desembocó en la UNGASS de 1998.

El grupo consultivo

El Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) designó un grupo consultivo especial e intergubernamental cuyo objetivo consistía en formular recomendaciones sobre los 'cambios que deben efectuarse'. El grupo contaba con el asesoramiento del Sr. Hamid Ghodse, presidente de la JIFE, quien declaró que: "En estos momentos, no parece necesario introducir grandes modificaciones en los tratados internacionales sobre fiscalización de drogas. Se requieren únicamente algunos ajustes técnicos para actualizar algunas de sus disposiciones" y algunos "defectos deberían eliminarse".⁵

Los diez integrantes del grupo fueron seleccionados con sumo cuidado. México estuvo representado por Miguel Ruiz-Cabañas, que en aquel momento trabajaba en la embajada mexicana de Washington y que más tarde se hizo cargo del departamento antidroga del ministerio de asuntos exteriores de su país.

"Disponemos de la maquinaria. (...) La convención es un instrumento con dientes y debemos conseguir que muerda"

T

N

I

⁴ Resolución de la Asamblea General, *Medidas para fortalecer la cooperación internacional contra la producción, la venta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y actividades afines*, 28 de octubre de 1993. A/RES/48/12: art. 9 y 11.

⁵ JIFE, *Report 1994*, Nueva York, 1995. E/INCB/1994/1, párr. 21, b, c.

El grupo incluía también a los Estados Unidos, la India, la Argentina, la Federación de Rusia, Suecia, Polonia, Japón, Egipto y Nigeria. El representante de éste último país fue Philip O. Emafo, en aquellos momentos consultor del PNUFID y presidente de la JIFE desde 2002. No se invitó a ninguno de los países conocidos por sus concepciones más liberales. El grupo se reunió en dos ocasiones durante la segunda mitad de 1994 en Viena. Respalda la filosofía de la JIFE que, en su opinión, proporcionaba sólidos argumentos “para contrarrestar el fuerte movimiento que pretende demostrar que el régimen internacional de fiscalización de drogas, fundamentado en la aplicación de tratados internacionales en esta materia había fracasado y que la única solución pasaba por la legalización”.⁶ Uno de los miembros exigió incluso que se intentara poner freno a la idea de la ‘reducción del daño’, ya que se consideraba una fuente de enfrentamiento. “La reducción del daño se consideraba el caballo de Troya de las facciones que defendían la causa de la legalización”.⁷

“La reducción del daño se consideraba el caballo de Troya de las facciones que defendían la causa de la legalización”

No obstante, según el director ejecutivo del PNUFID, “un estudio más detallado sobre las implicaciones de la despenalización y de las campañas para la reducción del daño, tal como sugirió el grupo consultivo, podría ofrecer nuevas perspectivas que condujeran a soluciones inesperadas”.⁸ En su informe dirigido a la Comisión de Estupeficientes, en que se entretreían las sugerencias de la JIFE y del grupo consultivo, el director ejecutivo recomendaba la adopción de un doble enfoque. El PNUFID debía, en primer lugar, proporcionar “argumentos

concretos y sólidos contra la legalización del uso de estupeficientes con fines no terapéuticos” y, en segundo, “emprender un estudio sobre las implicaciones de la despenalización y de las campañas para la reducción del daño”.⁹

El grupo consultivo secundó la idea de convocar una conferencia internacional. “Dicha conferencia ofrecería la posibilidad de, entre otros, valorar los éxitos gubernamentales en materia de fiscalización del uso indebido de drogas y adoptar una declaración de principios sobre la reducción de la demanda. Se consideraba que la conferencia sería el foro adecuado donde se podrían reunir los gobiernos y el PNUFID para reafirmar los

principios y las posturas sobre la legalización, la despenalización, la reducción del daño y otras cuestiones importantes”.¹⁰ El Sr. Giorgio Giacomelli, director ejecutivo del PNUFID, reflejó esta recomendación en su informe a la Comisión

de Estupeficientes puntualizando que el evento no debía limitarse únicamente a ‘reafirmar’ sino también a ‘examinar’ dichas posturas.¹¹

El grupo rememoró un discurso del Sr. Giacomelli en la Comisión de Estupeficientes, 1994, en que señalaba que era “cada vez más difícil justificar la continua distinción entre sustancias teniendo sólo en cuenta su situación legal o su aceptación social. En la medida en que la adición a la nicotina, el alcoholismo y el uso indebido de disolventes e inhalantes pueden representar una mayor amenaza para la salud que el abuso de otras sustancias sometidas actualmente al control internacional, el pragmatismo llevaría a concluir que seguir con estrategias disparatadas para minimizar su impacto es, en última instancia, una

⁶ Report of the meeting of the ad hoc intergovernmental advisory group held pursuant to Commission on Narcotic Drugs resolution 3 (XXXVII), 18 de noviembre de 1994. UNDCP/1994/AG.7: párr. 5.

⁷ Ibidem, párr. 60.

⁸ Follow-up to the results of high-level plenary meetings at the 48th session of the General Assembly to examine the status of international cooperation against the illicit production, sale, demand, traffic and distribution of narcotic drugs and psychotropic substances; Aplicación de la resolución 48/12 de la Asamblea General, Informe del director ejecutivo, 1 de febrero de 1995. E/CN.7/1995/14: párr. 45.

⁹ Ibidem párr. 52.

¹⁰ UNDCP/1994/AG.7: párr. 79.

¹¹ E/CN.7/1995/14: párr. 35.

medida artificial, irracional y poco rentable”.¹²

En cuanto a los puntos de las convenciones considerados débiles o contradictorios, el director ejecutivo recomendó que la Comisión designara un “grupo de expertos para estudiar la validez de las definiciones existentes en las convenciones de 1961 y de 1971, con especial atención a varios productos derivados de la cannabis y de la hoja de coca”.¹³

A continuación, se invitó a los Estados miembro de la Comisión a comentar dichas recomendaciones.¹⁴ El Perú estimaba que “era necesario reexaminar las formas tradicionales de abordar la cuestión de la fiscalización de las drogas” y que, por lo tanto, una conferencia internacional “debería estar orientada hacia el futuro y promover soluciones innovadoras en lugar de dejarse influir excesivamente por las formas tradicionales de encarar el problema”. El Perú y Sudáfrica refrendaron la propuesta de formar un grupo de expertos sobre la coca y el cannabis y un foro parecido para valorar los programas de desarrollo alternativo. Sudáfrica y Australia apoyaron la idea de efectuar un estudio sobre las consecuencias de la despenalización y las políticas de reducción del daño, con la condición, según expresó Australia, de que si se valoraban programas de tal índole también “había que evaluar otros modelos de programas de fiscalización del uso indebido de drogas, y que toda evaluación que se hiciera de estos programas, incluidos los basados en la contención de los daños, debía ser equilibrada e imparcial”. En lo referente a la segunda parte del doble plan, que pretendía que se facilitarían “argumentos concretos y fundados contra la

“Había que evaluar otros modelos de programas de fiscalización del uso indebido de drogas, y que toda evaluación que se hiciera de estos programas, incluidos los basados en la contención de los daños, debía ser equilibrada e imparcial”

legalización”, Australia opinaba que, si se realizaba dicho estudio, “debía ser imparcial y abordar los argumentos en pro y en contra de la legalización, para que pudiera celebrarse un debate equilibrado y abierto”.

Última parada: Comisión de Estupefacientes 1996

La Comisión de Estupefacientes debía decidir qué hacer con las recomendaciones formuladas por el grupo consultivo durante el período de sesiones de abril de 1996. Las propuestas que deberían haber servido para abrir el debate y preparar el terreno a cambios en el régimen se descartaron una por una. “Si bien hubo cierto apoyo a la convocación de una reunión del un grupo de expertos encargado de examinar la idoneidad de las definiciones actuales de la Convención de 1961 y el Convenio de 1971, con especial referencia a los diversos productos de la cannabis y de la hoja de coca, (...) se expresó la opinión de que no deberían convocarse reuniones de grupos de expertos sobre otras cuestiones de la competencia de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes”.¹⁵ Ésta era sólo una de las ‘opiniones expresadas’ pero indicaba que no existía un consenso al respecto y que, por lo tanto, no se revisaría la situación del cannabis y la coca.

La posibilidad de estudiar la despenalización y el concepto de reducción del daño se vio obstaculizada aún de otro modo. “Se expresó una fuerte oposición a la legalización del uso de drogas para fines no terapéuticos. Esta medida no sólo sería contraria a las disposiciones de los tra-

¹² Statement by Executive Director of the United National International Drug Control Programme at the Thirty-seventh Session of the Commission on Narcotic Drugs, Viena, 13 de abril de 1994.

¹³ E/CN.7/1995/14: párr. 46c.

¹⁴ Seguimiento de la resolución 48/12 de la Asamblea General, Informe del director ejecutivo, enero de 1996. E/CN.7/1996/3.

¹⁵ Comisión de Estupefacientes, Informe del 39º Período de sesiones (16 a 25 abril), Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales 1996. E/1996/27: Sup.7, párr.16.

tados internacionales sobre fiscalización de drogas, sino que representaría además un grave revés para la cooperación internacional en materia de fiscalización de drogas. Si bien se mostró cierto apoyo a que el PNUFID realizase investigaciones sobre la cuestión de la legalización del uso de drogas para fines no terapéuticos, se observó que esta investigación podría ser mal interpretada por los propo- nentes de la legalización”.¹⁶ Aunque esta idea sólo se ‘manifestó’, dejaba entrever la falta de unanimidad y que, por lo tanto, el estudio no se podría realizar.

Finalmente, se descartó por completo la propuesta de organizar una conferencia internacional donde se podrían haber adoptado enmiendas a las convenciones. Como motivo, se adujo que supondría un ‘elevado costo’ en un momento en que “las Naciones Unidas atravesaban la peor crisis financiera desde su fundación. La Comisión llegó a la conclusión de que muchos de los objetivos de una conferencia podrían conseguirse igualmente convocando un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General”.¹⁷ Así pues, la Comisión de Estupefacientes adoptó una resolución¹⁸ en la que recomendaba la celebración de lo que se convirtió en la UNGASS de 1998. Su objetivo consistía en “dar lugar a un compromiso renovado de los gobiernos de combatir el uso indebido y el tráfico ilícito de drogas y fortalecer al mismo tiempo la aplicación de los instrumentos internacionales de fiscalización de drogas”.¹⁹ Los términos como ‘valorar’, ‘estudiar’, ‘revisión científica’, ‘detectar puntos débiles’, ‘cambios que deben efectuarse’ o ‘desarrollar nuevas estrategias’ no sobrevivieron y, por lo tanto, no se reflejaron en la resolución final.

Un compromiso renovado

Antes de que la Asamblea General pudiera estudiar la propuesta, ésta debía pasar por el

Consejo Económico y Social (ECOSOC), el organismo que acoge a la Comisión de Estupefacientes. En 1996, el ECOSOC dedicó un segmento de alto nivel de tres días al análisis de los resultados de la reunión de la Comisión de Estupefacientes.²⁰ El entonces presidente de la JIFE, Sr. Schroeder, dejó muy claro su punto de vista durante la sesión de apertura: “Los gobiernos no deben olvidar que los experimentos en el campo de la reducción del daño que se están realizando actualmente en varios países desarrollados podrían ser malinterpretados por los partidarios de la legalización de las drogas. (...) En opinión de la Junta, no se puede justificar la legitimidad del uso de estupefacientes bajo la rúbrica de ‘reducción del daño’”.

Pero Australia no se dejó intimidar por estas declaraciones. El delegado australiano replicó que las medidas de reducción del daño representaban el factor clave de la estrategia de su país. Dichas medidas estaban empezando a aplicarse sin darse la condición previa de la eliminación del uso indebido de drogas. Si bien era posible que este tipo de estrategias no resultaran idóneas para todos los países, era innegable que había logrado resultados muy positivos en Australia, donde había conseguido paliar los problemas sociales, económicos y sanitarios. La UNGASS prevista para 1998 brindaría “una excelente oportunidad para determinar si era necesario introducir mejoras en las estructuras establecidas con miras a aumentar su eficacia en la batalla de la comunidad internacional contra los estupefacientes”. Portugal declaró que los gobiernos debían estar abiertos al debate público para encontrar las soluciones apropiadas, sobre todo si existían dudas sobre la eficacia de ciertas medidas. El observador de Suiza apuntó que: “La comunidad internacional no debería ceder al desaliento ante los contratiempos, sino aprovechar la oportunidad de analizar con criterio estrategias para el futuro y, además, hacerlo

¹⁶ Ibidem, párr. 27.

¹⁷ Ibidem, párr. 18.

¹⁸ Resolución, *Special session of the General Assembly devoted to the combat against the illicit production, sale, demand, traffic and distribution of narcotic drugs and psychotropic substances and related activities*. E/CN.7/1996/L.16.

¹⁹ E/1996/27: Sup.7, párr.17.

²⁰ ECOSOC, Período de sesiones sustantivos de 1996, *Provisional Summary Records of Meeting*, Nueva York, 25 a 27 de junio de 1996. E/1996/SR.10-15.

con una actitud abierta que esté dispuesta a aprender de la experiencia de otros y a experimentar cuando sea necesario”.

Estas opiniones, sin embargo, no fueron más que excepciones. En general, la reunión confirmó el modelo predominante. El ECOSOC dio el visto bueno al informe de la Comisión, incluida la recomendación de celebrar una Sesión Especial de la Asamblea General en 1998. Posteriormente,

el Secretario General de la ONU presentó un informe ante la Asamblea General sobre los posibles resultados de dicha sesión especial totalmente purgado de cualquier indicio de revisión. “En el período extraordinario de sesiones se podría reiterar la importancia de los tratados sobre fiscalización internacional de drogas (...) y reafirmar su pertinencia y eficacia”. También ayudaría a “lograr la adhesión y aplicación universales antes del fin del milenio”.

Asimismo, los resultados de la sesión “podrían llevar a los gobiernos a reafirmar la importancia política de la fiscalización de drogas y a renovar el compromiso”.²¹ Los preparativos de la UNGASS de 1998 se pusieron en marcha con sesiones preparatorias en Viena organizadas por la Comisión de Estupefacientes.

A finales de 1996, se habían neutralizado las posturas y recomendaciones más polémicas de los años precedentes que habrían podido convertir la UNGASS en un verdadero foro de reflexión. Seguramente por eso, al lobby defensor de la ‘tolerancia cero’ no le hizo mucha gracia ver cómo resurgían algunas de estas ideas en el Informe Mundial sobre Drogas de la ONU publicado en 1997. Se dedicó todo un capítulo al ‘Debate sobre regulación y legalización’,²² escrito con la intención – como se menciona en la contraportada – de ir ‘más allá de la retórica que suele acompañar a este asunto’: “Durante los últimos años han aumentado las críticas que afirman que los fon-

dos dedicados a la ‘guerra contra las drogas’ se han malgastado y que el régimen internacional de fiscalización de drogas, en lugar de favorecer la salud y el bienestar de las naciones, podría haber agravado la situación (...) La sensación de haber alcanzado un punto muerto en el campo de las políticas sobre drogas ha dado pie a la aparición de numerosos grupos de presión que reivindican un cambio en la fiscalización de drogas internacional que implicaría suavizar el régimen prohibicionista

– por ejemplo, modificando las Convenciones existentes en materia de fiscalización de drogas – y concediendo mayor importancia a las medidas para la reducción del daño asociado al uso indebido de drogas. Dado que estos grupos son de origen heterogéneo y están integrados por investigadores, políticos,

científicos médicos, economistas y destacados líderes de opinión, movidos en su mayoría por una motivación seria y fundada, representan un gran reto a la filosofía actual sobre fiscalización de drogas”.

“El régimen internacional de fiscalización de drogas, en lugar de favorecer la salud y el bienestar de las naciones, podría haber agravado la situación”

²¹ 51° Período de sesiones de la Asamblea General. Preparativos y posible resultado de un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la fiscalización internacional de drogas. Informe del Secretario General, 9 de octubre de 1996. A/51/469.

²² World Drug Report, UNDCP/Oxford University Press, 1997, p. 184-201.

UNGASS 1998: el compromiso

México había desempeñado un papel fundamental en la organización de la Sesión Especial y aspiraba a su presidencia. Los Estados Unidos, no obstante, impidieron la candidatura de dicho país porque sentían cierta inquietud por su tono crítico. Y sólo tras largas horas de negociaciones entre bastidores se alcanzó un acuerdo para ofrecer la presidencia a Portugal. México siguió desempeñando un destacado papel durante los preparativos de la UNGASS, presidiendo el grupo intergubernamental encargado de elaborar el borrador de los ‘Principios rectores de la reducción de la demanda de drogas’, uno de los documentos clave en la agenda de la UNGASS. México también presentó proyectos de texto sobre cuestiones como el blanqueo de dinero y los precursores químicos. El objetivo de México, en palabras de su representante permanente en Viena, consistía en adaptar el régimen internacional de control de drogas para que la reducción de la demanda adquiriera mayor importancia “*equilibrando así una estrategia que previamente estaba sesgada hacia un aspecto del problema*”.²³

Se confiaba en que la UNGASS marcaría el fin de la ‘época de señalar con el dedo’. Tanto México como Colombia destacaron que se debería acabar con la antigua dicotomía entre países tradicionalmente productores y consumidores para dar paso al principio de la ‘responsabilidad compartida’. Este principio, según su opinión, debería convertirse en la piedra angular del control internacional de drogas y, para ello, no sólo había que admitir los desequilibrios del pasado, sino también que las fronteras tradicionales se habían desdibujado con el paso del tiempo. Tras una serie de arduas negociaciones, centradas en cuestiones sobre la reducción de la demanda y los precursores químicos, el resultado final de la UNGASS reflejó algo de la esencia de esta postura. Muchos de los

documentos aprobados hacen hincapié en la responsabilidad del ‘Norte’ para, entre otras cosas, reducir la demanda, regular el comercio de precursores químicos, controlar la producción de estimulantes de tipo anfetamínico (EA) y abordar cuestiones como el blanqueo de dinero.

El principal impedimento para alcanzar este nuevo equilibrio surgió a partir de una propuesta presentada por Pino Arlacchi, al que se nombró nuevo director ejecutivo del PNUFID durante el proceso de preparación, en septiembre de 1997. Su plan SCOPE, cuyas siglas en inglés corresponden a la Estrategia para la Eliminación de la Coca y la Adormidera, se proponía erradicar estos cultivos en un plazo de diez años – para el 2008 – e instaba a hacerlo en Colombia, Bolivia, el Perú, Birmania, Laos, Vietnam, Afganistán y Pakistán, los ocho países en que se concentra la producción de coca y opio.²⁴ El plan SCOPE resucitaba el discurso sobre un ‘mundo libre de drogas’ mediante la total eliminación de cultivos y devolvía el peso de la responsabilidad a los países productores de opio y coca.

Aunque el plan nunca se aprobó, aportó el impulso necesario para la adopción del artículo más polémico de la *Declaración Política* de la UNGASS: el artículo 19 que exhorta a “*eliminar o reducir considerablemente el cultivo ilícito del arbusto de coca, la planta de cannabis y la adormidera para el año 2008*”.²⁵ Tras un acalorado debate, se acordó que se fijaría ese mismo año como fecha límite para “*eliminar o reducir considerablemente la fabricación, la comercialización y el tráfico ilícito de sustancias sicotrópicas, comprendidas las drogas sintéticas y la desviación de precursores*” así como para “*lograr resultados importantes y mensurables en la esfera de la reducción de la demanda para el año 2008*”. Estos son los puntos que constan en la agenda para la revisión de mitad de período de abril de 2003: “*examinar los avances*

²³ R. Lajous Vargas, ‘La ONU y el Narcotráfico’, *Nexos*, 246, junio de 1998. www.nexos.com.mx/internos/foros/drogas/drogas_8.asp

²⁴ T. Blickman, *Caught in the Crossfire: Developing Countries, the UNDCP, and the War on Drugs*, TNI/CIIR, Londres, junio de 1998. www.tni.org/drugs/reports/caught.htm

²⁵ *Declaración Política*, 20º Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, 9ª reunión plenaria, 10 de junio de 1998. A/RES/S-20/2.

alcanzados y los obstáculos encontrados” en la mitad del camino del plazo fijado para 2008.

Durante la Sesión Especial, fueron pocos los delegados que siguieron manifestando sus dudas acerca del frágil consenso que tanto costó alcanzar. Raymond Kendall, Secretario General de Interpol, remarcó que urgía una nueva política que “no debería ser tan ingenua como para confundir la realidad con la fe demagógica y partir de información objetiva y de investigaciones multidisciplinarias”.

“No nos dejemos acorralar por las discusiones ideológicas del pasado al estudiar futuras estrategias. Ciñámonos en cambio a los hechos que hemos podido constatar a partir de nuestras prácticas durante los últimos años”

De modo parecido, los Países Bajos insistieron en la necesidad de poner en práctica estrategias basadas en hechos demostrados: “Lo primero que deberíamos hacer sería valorar los resultados de nuestros esfuerzos hasta el momento para poder discernir qué es lo que realmente funciona. No nos dejemos acorralar por las discusiones ideológicas del pasado al estudiar futuras estrategias. Ciñámonos en cambio a los hechos que hemos podido constatar a partir de nuestras prácticas durante los últimos años”.²⁶

Sin embargo, desde que se celebró la UNGASS en 1998, no se han tomado demasiadas iniciativas en ese sentido. Pino Arlacchi, el director ejecutivo del PNUFID, censuró gran parte del *Informe Mundial sobre Drogas 2000*. El capítulo sobre regulación que debía ser la continuación del de 1997 desapareció por completo, al igual que todo un apartado dedicado al cannabis y a otros productos. El coordinador, Francisco Thoumi, abandonó la agencia manifestando su protesta. “Arlacchi estaba muy preocupado porque el borrador original no reflejaba su visión de la situación de las drogas en el mundo. Consideraba que era demasiado pesimista y que no mostraba los recientes progresos alcanzados en la lucha contra la droga. Solía argüir que el problema mundial de las drogas estaba a punto de solucionarse y que

sólo tres países suponían un verdadero problema: Colombia, Afganistán y Birmania”.²⁷ Parte del personal del PNUFID se vio obligado a abandonar la agencia o dimitió por sus diferencias con Arlacchi. Hubo una purga – por no hablar de caza de brujas – para limpiar el sistema de control de drogas de la ONU de cualquier elemento supuestamente ‘derrotista’ que pudiera romper el ‘espíritu de unión’.

T

N

I

²⁶ 20º Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, *Official Records*, 8 a 10 de junio de 1998. A/S-20/PV.1-9.

²⁷ F. Thoumi, ‘Can the United Nations support “objective” and unhampered illicit drug policy research? A testimony of a UN funded researcher’, *Crime, Law & Social Change* 38, 2002, p. 161–183.

Conclusiones

El funcionamiento basado en el consenso propio de la maquinaria de control de drogas de la ONU ha propiciado situaciones muy curiosas. *“Las drogas ilícitas pueden resultar de lo más paradójicas. El comportamiento irracional que, en principio, deberían mostrar las personas que las consumen es en ocasiones propio de muchas de las que no lo hacen”*.²⁸ En su fuero interno, la mayoría de autoridades considera que la erradicación de las drogas es una meta poco realista y que el régimen actual carece de la eficacia necesaria. Pero en cuanto toman asiento en las salas de conferencias de Viena y Nueva York, se suben al tren del consenso y la mayoría de los representantes se deja arrastrar por la retórica habitual mientras la minoría procura pasar lo más desapercibida posible.

Así pues, tras una década de conferencias de alto nivel durante la que se ha coincidido en que *“el mal avanza más aprisa que el remedio”*, se frena toda iniciativa para *“detectar las causas de la ineficacia del presente sistema de fiscalización”* y cualquier iniciativa para formular ‘los cambios que deben efectuarse’ se la lleva el viento. A pesar de todo lo expuesto, la comunidad internacional reunida en 1998 concluyó que se podría conseguir en 10 años lo que no se había logrado en los 25 años de plazo que se fijaron con la Convención de 1961.

La JIFE declaró ya en su informe de 1994: *“La comunidad internacional ha expresado su deseo de que, en lugar de reabrir todos los debates, prefiera desarrollar las estrategias definidas en común y ampliar sus principios a fin de establecer la manera de fortalecer las medidas de fiscalización de drogas”*.²⁹ Los frecuentes llamamientos procedentes de la propia ‘comunidad internacional’

para *“analizar con criterio estrategias para el futuro y, además, hacerlo con una actitud abierta que esté dispuesta a aprender de las lecciones del pasado y a experimentar cuando sea necesario”* se han topado con maniqueístas acusaciones – típicas de la guerra fría –, sobre la traición a ‘nuestra noble causa’.

Al repasar los antecedentes de la UNGASS de 1998, se hacen patentes las limitaciones del funcionamiento racional de la maquinaria de control de drogas de la ONU. Tras la aparente unanimidad en las decisiones tomadas en dicha sesión, se esconde un duradero conflicto en el sistema de la ONU entre las naciones que se aferran al mantenimiento del *statu quo* del régimen prohibicionista basado en la ‘tolerancia cero’ y las que admiten su fracaso y su retórica vacía y poco realista, que optan por abordar

la cuestión desde un enfoque más racional y pragmático. Es evidente que, en lugar de la supuesta ‘mayor convergencia de opiniones’, estamos asistiendo al aumento de un desacuerdo que nos ha conducido a un callejón sin salida cuyo escape debemos hallar lo antes posible.

“Las drogas ilícitas pueden resultar de lo más paradójicas. El comportamiento irracional que, en principio, deberían mostrar las personas que las consumen es en ocasiones propio de muchas de las que no lo hacen”

T
N
I

²⁸ *Marihuana, the Forbidden Medicine*, Lester Grinspoon and James Bakalar, Yale University Press, 1993.

²⁹ E/INCB/1994/1/Sup. 1: 8.

La OMS: Seis llaneros solitarios

La Organización Mundial de la Salud (OMS) cumple un rol particular en la formulación de políticas de drogas de la ONU, relativamente independiente del trío central PNUFID-JIFE-Comisión. Dicho papel se limita a recomendar en qué lista de las convenciones de 1961 y 1971 se deben clasificar determinadas sustancias en función de sus consecuencias sobre la salud. Con este fin la OMS convoca cada dos años un Comité de Expertos en Farmacodependencia. La OMS sólo puede recomendar, la Comisión decide. La OMS siempre se ha mostrado en desacuerdo con el sistema de control de drogas establecido ya que nunca ha comprendido la lógica tras la actual distinción entre sustancias lícitas e ilícitas. Por su misión centrada en el impacto sobre la salud, la OMS se suele referir a “estupeficientes, incluido el alcohol y el tabaco”. Las dos últimas sustancias le dan mayores quebraderos de cabeza que las drogas ilícitas clasificadas en listas en las convenciones. Según sus propias estadísticas, el conjunto de todas las drogas ilícitas es responsable de la pérdida de un 0,6% de “años de vida ajustados por discapacidad” (AVAD), comparado al 6,1% provocado por el alcohol y el tabaco.¹

Cuando comenzó la Década contra el Uso Indebido de Drogas, en 1990, la OMS había creado un programa sobre abuso de sustancias (PSA) y nombró a seis expertos de su personal para fortalecer la contribución de la OMS en este campo. La revista especializada *British Journal of Addiction* aplaudió la decisión con un editorial titulado: “Seis llaneros solitarios”. Uno de los columnistas de la revista celebraba la llegada del PSA “porque ahora se puede dirigir la atención a corregir el desequilibrio, hasta ahora demasiado inclinado hacia la reducción de la oferta y el cumplimiento de la legislación, cuyos profesionales recuerdan, por su fuerte convicción en la ‘maldad’ de los traficantes y de las sustancias químicas, a uno de aquellos honrados agentes de la justicia que condenaron a tantas mujeres inocentes a morir por brujería”.² Mencionaba asimismo un documento histórico titulado *Discoverie of Witchcraft (Descubrimiento de la brujería)*, publicado en 1584 como protesta contra la creciente oleada de persecución de inocentes por parte del supersticioso clero, un libro que el rey James I de Inglaterra condenó a la hoguera. Haworth consideraba de gran importancia la función del PSA para

aportar datos científicos con los que añadir algo de sensatez al tema de las drogas y que “espero que nadie desee arrojar a la hoguera”. Los acontecimientos posteriores indican que Haworth fue demasiado optimista.

El entusiasta equipo del PSA decidió ampliar el campo de trabajo del Comité de Expertos para poder cubrir así un mayor número de cuestiones relacionadas con la reducción de la demanda. El Comité de Expertos de 1992 se reunió con un doble objetivo. Por una parte, se debía revisar la clasificación de diez sustancias y, por la otra, se pidió a los expertos que estudiaran “las diversas estrategias y enfoques para reducir el uso de las sustancias y sus efectos nocivos”. Tras debatir la tradicional práctica de mascar coca en los Andes y el uso del khat en África, el Comité “recomendó que se realizaran estudios que analizaran posibles cambios en las estipulaciones de la fiscalización internacional con respecto a estos patrones de uso tradicional”. En el informe del Comité también se concluía que el “objetivo primordial de los programas nacionales para la reducción de la demanda debería ser minimizar el daño asociado al uso de alcohol, tabaco y otros estupeficientes (...) para alcanzar una eficacia óptima, las políticas nacionales debían orientarse hacia objetivos explícitamente definidos de ‘reducción del daño’”.³ Esta conclusión se alcanzó “no sin algunas quejas”, especialmente por dos miembros del Comité: Hamid Ghodse, entonces presidente de la JIFE, y Philip O. Emafo, actualmente presidente de la Junta. Aún así, al final se sacó adelante el informe, que “adoptó miras relativamente amplias con respecto a la reducción del daño ya que, por ejemplo, la regulación de la oferta se contemplaba como una de las posibles estrategias a seguir con este fin”.⁴

El proyecto sobre cocaína de la OMS

En 1992, el PSA presentó un proyecto sobre cocaína de la OMS y el UNICRI que, según un comunicado de prensa de marzo de 1995, era el mayor estudio a escala mundial sobre el uso de esta sustancia realizado hasta el momento. “Las a veces imprevistas conclusiones del estudio no reflejan la posición oficial de la OMS”.⁵ En la reunión de la Comisión de Estupeficientes de marzo de 1995 se difundió un dossier informa-

La OMS: Seis llaneros solitarios

tivo en que se resumían los resultados del estudio. Las conclusiones estaban en conflicto con los paradigmas aceptados, por ejemplo: *“el uso ocasional de cocaína no desemboca necesariamente en problemas físicos o sociales graves ni leves. (...) En todos los países participantes, son mayores los problemas sanitarios derivados del uso de sustancias legales, sobre todo del alcohol y del tabaco, que del uso de la cocaína. (...) El consumo de hojas de coca no parece provocar efectos negativos sobre la salud y, en cambio, posee una función terapéutica, ritual y social positiva en las comunidades indígenas andinas”*. El principal tema para el futuro, según el estudio, era si el mundo seguiría *“concentrándose en tomar medidas para la reducción de la oferta, como la destrucción y la sustitución de cultivos y la imposición de la ley, ante la crítica y el cinismo crecientes acerca de la eficacia de estos enfoques. (...) Se deben evaluar con mayor detalle los efectos negativos de las políticas y las estrategias actuales y desarrollar enfoques alternativos. (...) Los enfoques nacionales y locales en estos momentos, que prestan una atención excesiva a las medidas de control punitivas, podrían acrecentar el desarrollo de problemas relacionados con la salud”*.⁶

En cuanto el dossier informativo empezó a circular por los pasillos de la ONU, los funcionarios estadounidenses hicieron uso de su gran influencia para evitar la publicación del estudio. *“El gobierno de los Estados Unidos ha quedado sorprendido al comprobar que el estudio parece exponer argumentos a favor del uso positivo de*

“Si las actividades de la OMS en materia de drogas no consiguen reafirmar los enfoques probados para el control de drogas, se recortarán los fondos asignados a los programas correspondientes”

la cocaína”, fue la respuesta de Neil Boyer, representante de los Estados Unidos en el 48° Período de sesiones de la Asamblea Mundial de la Salud en Ginebra. Alegó que el programa de la OMS sobre el abuso de sustancias estaba *“encaminado en la dirección equivocada”* y que *“socavaba los esfuerzos de la comunidad internacional por erradicar el cultivo ilícito y la producción de coca”*. Denunció que existían *“indicios del apoyo de la OMS en programas para la reducción del daño y de colaboraciones previas de la OMS con organizaciones que defendían la legalización de las drogas”*. Y, a contin-

uación, amenazó expresamente con que *“si las actividades de la OMS en materia de drogas no consiguen reafirmar los enfoques probados para el control de drogas, se recortarán los fondos asignados a los programas correspondientes”*.⁷ Los resultados del proyecto sobre cocaína de la OMS y el UNICRI nunca salieron a la luz. El dossier informativo había sido un adelanto prematuro del resumen de resultados, antes de que la investigación recorriera el proceso habitual de revisión y edición. Debido a la conmoción, nunca se logró un acuerdo en la lista de expertos que revisarían el documento, y el proceso nunca se completó. Años de trabajo y cientos de páginas con valiosos datos y opiniones sobre la coca y la cocaína de más de 40 investigadores y asesores, acabaron finalmente *“en la hoguera”*.

T
N
I

¹ The Global Burden of Disease; Alan D. Lopez, OMS, 2020 Focus 5, Brief 2, febrero de 2001.

² Action against drug abuse-Yes; A form of witch-hunt-No. Comentarios sobre ‘Six Horsemen and the WHO programme on substance abuse’. A. Haworth, en: *British Journal of Addiction*, 86, 1991, p.1391-1403.

³ WHO Expert Committee on Drug Dependence: Twenty-eighth Report, Serie de Informes Técnicos No. 836, OMS, Ginebra, 1993.

⁴ Harm Reduction, Human Rights and the W.H.O. Expert Committee on Drug Dependence, Robin Room, en: Patricia Erickson, Diane Riley, Yuet Cheung and Pat O’Hare (eds.), *Harm Reduction: A New Direction for Drug Policies and Programs*, University of Toronto Press, Toronto, 1997, p. 119-130.

⁵ Publication of the largest global study on cocaine use ever undertaken. Comunicado de prensa WHO/20, 14 de marzo de 1995.

⁶ WHO/UNICRI Cocaine Project, 5 de marzo de 1995 (no publicado).

⁷ WHA48/1995/REC/3. 48° Período de sesiones de la Asamblea Mundial de la Salud, *Summary Records and Reports of Committees*, Ginebra, I a 12 de mayo de 1995.

Llegó el momento de preguntarse cómo valorará la comunidad internacional los avances alcanzados y los obstáculos encontrados al intentar cumplir con las metas y objetivos de la UNGASS. Basta con echar una simple ojeada a los mecanismos creados con miras a controlar este proceso para detectar la preocupante ausencia de criterios bien definidos y la omisión deliberada de cuestiones molestas. Se tiende a efectuar una valoración centrada en el proceso (es decir, en *qué se ha hecho* para alcanzar los objetivos) mientras que se hace caso omiso de toda pregunta relacionada con los resultados (*cómo han afectado* esas medidas a la situación de las drogas). Así pues, queda por formular la cuestión principal: ¿va en buen camino la comunidad internacional para alcanzar los objetivos y metas fijados para 2008. Todo parece indicar que la revisión de mitad de período no aspira a realizar una verdadera valoración que tenga en cuenta las lecciones del pasado para poder así mejorar la eficacia del sistema. Se diría, más bien, que su objetivo consiste en conservar el compromiso político necesario para luchar “en el bando de los buenos”. Las naciones y las agencias de la ONU se congratularán mutuamente por todos los esfuerzos realizados sin siquiera preguntarse en qué medida han influido en la oferta y el uso de las drogas ilícitas. El origen de este enfoque radica en que se prevé que las respuestas a lo que deberían ser las preguntas principales – es decir, las centradas en los resultados – cuestionarían las ideas establecidas y resultarían demasiado incómodas para el *statu quo*.

Durante el 42° Período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes, que se celebró en marzo de 1999 y en el que se estudió el proceso de seguimiento de la UNGASS, se concluyó que “ese período extraordinario de sesiones representó un hito en los esfuerzos internacionales por lograr un mundo libre de drogas.

(...) La Asamblea General había pedido a la Comisión que desempeñara un papel importante en el seguimiento del período extraordinario de sesiones y velara por que los objetivos se cumplieran en las fechas estipuladas.” El verdadero desafío consistía en “establecer un proceso de seguimiento eficaz, de modo que se mantuvieran el dinamismo político y el compromiso generados por el vigésimo período extraordinario de sesiones.”¹ Se adoptaron directrices para la presentación de informes sobre el desarrollo de los objetivos fijados para 2003 y 2008. La aplicación de las ambiciosas metas aprobadas en la *Declaración Política* de la UNGASS estaba vinculada a tres Planes de Acción: uno sobre erradicación y desarrollo alternativo, otro sobre reducción de la demanda de estupefacientes y, por último, uno para luchar contra los estimulantes de tipo anfetamínico. Se disponía además de una serie de medidas propuestas para controlar los precursores, combatir el blanqueo de dinero y fomentar la cooperación judicial.

Instrumentos

El Cuestionario para los informes bienales (CIB) es uno de los instrumentos clave del proceso de seguimiento. Es el cuestionario que usan los países para notificar los logros obtenidos a la hora de aplicar los planes de acción y las medidas adoptadas. Absolutamente todas las preguntas – ciento cuarenta y una – están dirigidas al proceso. “¿Ha tomado su Gobierno medidas para...?” “¿Ha establecido su Gobierno procedimientos operativos para...?” “¿Ha promulgado su Gobierno leyes o reglamentos nuevos, o revisado los ya vigentes...?”² Partiendo de este conjunto de datos estándar, el PNUFID elabora un resumen general e íntegro del proceso de aplicación en forma de un informe bienal presentado ante la Comisión de Estupefacientes con la idea de “que faciliten el examen de mitad de período y la preparación del informe a la Asamblea General en 2003.”³ La introducción del primer informe bienal cla-

¹ E/CN.7/1999/15/Rev.1. *Comisión de Estupefacientes, Informe sobre el 42° Período de sesiones* (16 a 25 de marzo de 1999 y 30 de noviembre y 1 de diciembre de 1999).

² CIB - *Cuestionario para los informes bienales*.

³ E/CN.7/2001/16. *Primer informe bienal consolidado del Director Ejecutivo sobre la aplicación de los resultados del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General*, 4 de octubre de 2001.

rificaba que el “análisis siguiente es un reflejo de las medidas adoptadas por los Estados miembros, notificadas en el cuestionario, sin pasar a una evaluación detallada de la eficacia de esas medidas”. De hecho, no se realiza ningún tipo de evaluación en el Informe Bienal ni en los informes de seguimiento independientes acerca de la aplicación de los Planes de Acción que el director ejecutivo del PNUFID presenta a la Comisión de Estupefacientes. No hay rastro de evaluación ni siquiera en los debates mantenidos durante el período de sesiones anual de la Comisión de Estupefacientes sobre dichos informes. Toda persona familiarizada con ese tipo de encuentros coincide en lo molestas que resultan las interminables intervenciones de los delegados citando las incautaciones, los esfuerzos de erradicación, las nuevas medidas y los programas llevados a cabo en sus naciones. Los debates con contenido y sobre estrategia brillan por su ausencia.

Existe un procedimiento parecido mediante los *Cuestionarios para Informes Anuales* que emplea la Sección de Investigaciones del PNUFID para redactar el informe anual titulado *Tendencias Mundiales de las Drogas Ilícitas*. En él se incluyen estadísticas detalladas con cálculos sobre la producción, el tráfico y el consumo, acompañadas de una sección de análisis sobre la evolución del problema mundial de las drogas ilícitas, que cada año se centra en un tema determinado. Se trata de una fuente de información muy valiosa concebida como una herramienta para valorar de manera continuada la situación desde la perspectiva de los objetivos y metas de la UNGASS. Además, reconoce que “en la actualidad no se dispone de datos fiables y sistemáticos para controlar y valorar el progreso realizado con miras a alcanzar dichos objetivos. (...) El PNUFID ha desarrollado dos programas integrales: en primer lugar, un programa global para controlar el cultivo y el potencial de producción de cultivos ilícitos; en segundo, un programa global para valorar el alcance y el patrón del uso indebido de dro-

gas. Una vez aplicados, ambos programas se convertirán en el eje central de un seguimiento internacional con credibilidad de acuerdo con el compromiso manifestado por los Estados miembro de la ONU para reducir la producción y el consumo de drogas ilícitas”.⁴

La importancia concedida por la UNGASS de 1998 al fin de “eliminar o reducir considerablemente el cultivo ilícito del arbusto de coca, la planta de cannabis y la adormidera para el año 2008” se tradujo en la medida prioritaria de establecer el *Programa de Vigilancia del Cultivo Ilícito (ICMP, siglas en inglés)*. En estos momentos, hay varios estudios en marcha sobre los cultivos y la producción potencial de opio en Afganistán, Birmania y Laos, y sobre la coca en Colombia, el Perú y Bolivia. “Se estima que, en la actualidad, un porcentaje superior al 96% de los cultivos ilícitos de adormidera y de arbusto de coca se encuentra en estos seis países y, por lo tanto, los seis subprogramas abarcarán prácticamente la totalidad de las áreas de cultivo.”⁵ Se trata de un gran avance con respecto a la petición de la Comisión de Estupefacientes que requería “una labor sistemática para recopilar datos y establecer puntos de referencia que facilitaran la evaluación de los progresos realizados con miras a lograr dicho objetivo”.⁶

Metodología e indicadores

A pesar de las numerosas dificultades para conseguir datos fiables y comparables y de las diversas lagunas informativas, se han dado ya algunos pasos que permitirían intentar valorar los logros alcanzados en el transcurso de cinco años, tanto en términos de su proceso como de su impacto. El sistema de la ONU cuenta con una gran experiencia en el ámbito del control y la valoración de mecanismos, adquirida en otras cumbres y conferencias temáticas, y concede una especial importancia al desarrollo de indicadores básicos para formular políticas eficaces y controlar los avances hacia los objetivos prioritarios de sus

⁴ Global Illicit Crops Monitoring Programme (ICMP), UN-ODCCP, Viena, enero 2000.

⁵ Global Illicit Crops Monitoring Programme (ICMP), UN-ODCCP, Viena, enero 2000.

⁶ E/CN.7/1999/15/Rev.1. Comisión de Estupefacientes, Informe sobre el 42º Período de sesiones (16 a 25 de marzo de 1999 y 30 de noviembre y 1 de diciembre de 1999).

principales conferencias.⁷ De hecho, tras la celebración de la UNGASS sobre el problema de las drogas “varios representantes estimaron que la Comisión debía establecer una metodología común y convenir en un conjunto de principios e indicadores para vigilar los progresos realizados. A ese respecto, se hizo referencia a la experiencia de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), de la Organización de los Estados Americanos (OEA), y del Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías. Esa experiencia podía servir de modelo para otras regiones y ofrecer lecciones valiosas a la Comisión”.⁸

En 2000, se presentó un proyecto de resolución ante la Comisión de Estupeficientes que destacaba “la necesidad de adoptar indicadores que sirvan como guía en la preparación de informes para la Asamblea General sobre la marcha de los trabajos para alcanzar los objetivos y metas fijados para 2003 y 2008. Esta medida serviría para garantizar la imparcialidad y objetividad del recientemente creado mecanismo con vistas a permitir un examen conjunto de la comunidad internacional sobre los logros alcanzados mediante el esfuerzo internacional para combatir el problema de las drogas y del crimen derivado de éste”.⁹ El proyecto establecía una distinción explícita entre los “indicadores de objetivos relacionados con la aplicación”, en que se incluían los programas, la legislación y medidas afines, y los “indicadores de objetivos relacionados con los resultados que permitirían a la Comisión valorar el avance logrado para alcanzar las metas fijadas para 2008”. Este comentario, por lo tanto, subrayaba la necesidad de establecer dos tipos de indicadores. Sin embargo, los países que presentaron la resolución la retiraron porque otros delegados los persuadieron de que era innecesaria.

La Comisión podría ciertamente haber tomado ejemplo de la CICAD y del Observatorio Europeo (OEDT). Este último organismo ha desarrollado, en colaboración con Europol, métodos y herramientas para valorar la estrategia de la Unión Europea en materia de drogas. A petición de la Comisión Europea, establecen una clara distinción entre varios niveles de evaluación. La primera etapa se centrará en el proceso y se empleará para controlar y analizar el grado de aplicación de las medidas acordadas. A continuación, se medirá el posible impacto de dichas acciones sobre la situación de las drogas.¹⁰

Medición de los resultados

De momento, el proceso de seguimiento ha proporcionado, por una parte, abundantes datos sobre la situación de las drogas en el mundo (tendencias globales y vigilancia de cultivos) y, por otra, amplia documentación sobre las acciones emprendidas por los gobiernos para aplicar las medidas adoptadas en la UNGASS. Nadie ha intentado discernir si dichas medidas han influido de alguna manera en la situación, no existen indicadores bien definidos para determinar el ‘progreso’ y ni siquiera se cuenta con una metodología para medir el impacto de las intervenciones policiales. Cada cierto tiempo se anuncia a bombo y platillo alguna historia de éxito local que, normalmente, se atribuye a una operación del cuerpo policial. Y después, estos episodios se extrapolan al ámbito regional o global aunque las cifras del PNUFID no suelen corroborarlos.

En 1999, por ejemplo, la Comisión de Estupeficientes señalaba que: “Se había avanzado apreciablemente en la consecución del objetivo fijado en el período extraordinario de sesiones, a saber

⁷ E/2000/60. Informe sobre la marcha de los trabajos relativos a los indicadores básicos para la aplicación y seguimiento integrados y coordinados de las decisiones adoptadas en las principales conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en todos los niveles, Informe del Secretario, Consejo Económico y Social, 26 de mayo de 2000.

⁸ E/CN.7/1999/15/Rev.1. Comisión de Estupeficientes, Informe sobre el 42º período de sesiones (16 a 25 de marzo de 1999 y 30 de noviembre y 1 de diciembre de 1999).

⁹ E/CN.7/2000/L.10. Indicators for determining progress achieved in meeting the goals and targets for the years 2003 and 2008, Argentina y México: proyecto de resolución, 6 de marzo de 2000 (retirada).

¹⁰ Report by the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction and Europol on the identification of criteria for an evaluation of the European Union Strategy on Drugs (2000-2004) by the Commission. Europol File NR 2564-144.

eliminar o reducir apreciablemente el cultivo ilícito de la coca, la cannabis y la adormidera en el año 2008, a más tardar. La novedad más destacada en 1999 fue la continua y progresiva disminución de la extensión del cultivo de la coca en la región andina, pero se expresó preocupación por el desplazamiento de los cultivos de coca de una zona a otra. (...) En Asia se habían logrado apreciables progresos en la eliminación del cultivo ilícito de la adormidera.”¹¹

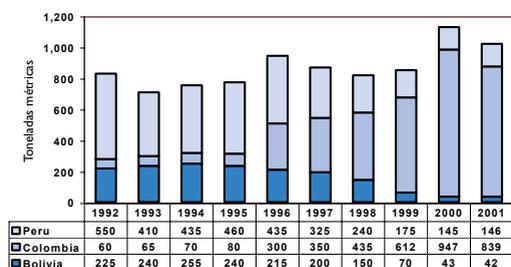
En 2000, de nuevo, “se habían realizado progresos sin precedentes en la aplicación del Plan de Acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y desarrollo alternativo, concretamente con la erradicación de cultivos ilícitos de estupefacientes en varios países”. Esa fue la conclusión del debate en el orden del día sobre el seguimiento de la UNGASS. Cuando, en ese mismo período de sesiones, se debatió el informe sobre la situación de las drogas en el mundo, se apuntó que, de hecho “el cultivo ilícito del arbusto de coca en Bolivia y en el Perú disminuyó en los últimos años.” No obstante, “la oferta estimada de cocaína en los mercados ilícitos se mantuvo relativamente estable”.¹² La CICAD, en su último informe sobre el control de drogas 2001-2002, detecta incluso un fuerte incremento de la producción de cocaína debido al aumento del potencial pro-

ductivo de los cultivos: “El cultivo de coca, comparado con 2000, disminuyó aproximadamente en un 9% y sigue comprendiendo cerca de 200.000 hectáreas, la extensión habitual durante los últimos 10 años. (...) Aunque el número de hectáreas cultivadas no ha variado en los últimos 10 años, la producción potencial ha aumentado en un 23% durante ese mismo período, alcanzado un nivel de producción de 1.027 toneladas métricas en 2001”.¹³ El año anterior, la CICAD había manifestado que: “La conclusión general es que a pesar de los esfuerzos de reducción de cultivos de los países productores y de la incautación de cocaína no se ha logrado reducir la producción ni la disponibilidad de esta droga para el consumo.”¹⁴

Con respecto a la producción de opio y heroína en todo el mundo, los cálculos del PNUFID apuntan a una tendencia más fluctuante pero con relativa estabilidad durante la última década, con índices máximos en 1994 y 1999 y un marcado descenso en 2001, el año de peor cosecha en Afganistán. Ésta, a su vez, fue causa de la prohibición del opio por parte del régimen talibán, la sequía y el derrumbe de los precios por la sobreproducción del año precedente. La producción afgana se reanudó en 2002 y, por lo tanto, los índices mundiales mostraron una leve recuperación en comparación con la media de la década anterior.¹⁵

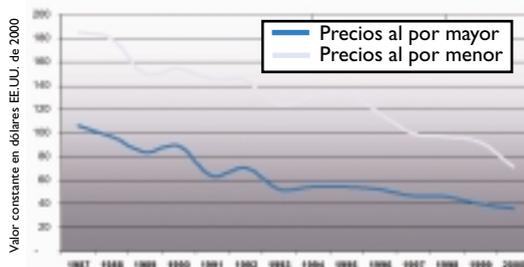
T
N
I

Producción potencial de cocaína



Fuente: UNDCP

Precios del gramo de cocaína al por mayor y al por menor en Europa Occidental (1987 - 2000)



Fuente: UNDCP

¹¹ E/CN.7/2000/11. Comisión de Estupefacientes. Informe sobre el 43º Período de sesiones (6 a 15 de marzo de 2000).

¹² E/CN.7/2001/12. Comisión de Estupefacientes. Informe sobre el 44º Período de sesiones (20 a 29 de marzo de 2001).

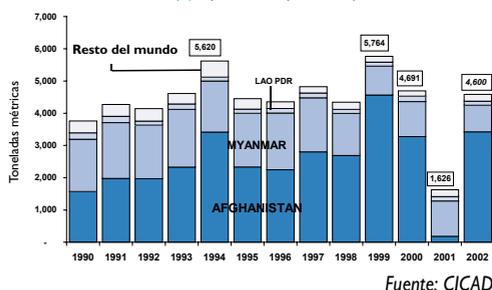
¹³ OAS/CICAD – Resumen Estadístico sobre Drogas 2002. Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), Sistema Estadístico Uniforme sobre el Control del Área de la Oferta (CICDAT).

¹⁴ OAS/CICAD – Resumen Estadístico sobre Drogas 2001. CICAD/CICDAT.

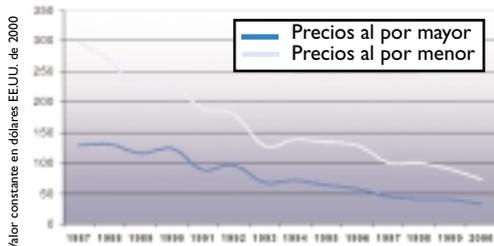
¹⁵ The Opium Economy in Afghanistan - An International Problem, ODC, 2003.

Producción ilícita global de opio (1990 - 2002)

(cifras para 2002 son provisionales)



Precios del gramo de heroína al por mayor y al por menor en Europa Occidental (1987 - 2000)



Valoración del impacto

“Varios países habían impuesto un requisito de notificación previa a la exportación aplicable a toda remesa de permanganato de potasio y de anhídrido acético, por ser estas sustancias químicas esenciales para la fabricación ilícita de la cocaína y la heroína. Con estas medidas se había logrado así uno de los objetivos más ambiciosos, fijados por el período extraordinario de sesiones, relativo al control aduanero del comercio legítimo de precursores.”¹⁶ La aplicación de las medidas de la UNGASS en este campo y las operaciones de interdicción contra los precursores químicos suelen aplaudirse como claros ejemplos de la puesta en práctica positiva de la legislación sobre drogas. “Operación Púrpura es una de las operaciones de más éxito emprendidas hasta la fecha en el marco de la fiscalización internacional de precursores. Durante la primera fase (abril-diciembre de 1999) se siguieron casi 8.000 toneladas de permanganato potásico, y se detuvieron en la fuente o se incautaron por el país importador 32 envíos que ascendieron a un total de 2.200 toneladas. (...) Debido a la Operación Púrpura, se ha traducido en la prevención de la desviación de grandes cantidades de esa sustancia hacia la fabricación ilícita de cocaína”.¹⁷ En octubre de 2000 se lanzó la Operación Topacio, un programa similar para la vigilancia del anhídrido acético.

Es indudable que representan logros mensurables. Con todo, no dan ninguna pista sobre el impacto real relacionado con el objetivo

clave de tantos esfuerzos: reducir la oferta de cocaína y heroína en los mercados internacionales.

La CICAD señala los avances alcanzados mediante las medidas de control contra precursores y, al mismo tiempo, cuestiona su resultado cuando afirma que “la primera ronda de evaluación 1999-2000, los países han avanzado desarrollando su legislación y la capacidad para determinar sus necesidades y prevenir así la desviación de sustancias farmacéuticas y químicas controladas. (...) A pesar de ello, la creciente desviación de precursores químicos es equiparable a la tendencia al alza observada en la producción de drogas ilícitas”. Ello coincide con su conclusión de que “la información disponible, (...) revela una tendencia al alza en el uso de drogas en el hemisferio entre varios grupos sociales, especialmente entre los jóvenes”.¹⁸

Y, en 2002, la Comisión de Estupefacientes se refirió a la tendencia de los precios, un indicador considerado clave para determinar la oferta de drogas y el control de precursores indicando que “los precios de la heroína habían seguido disminuyendo en América del Norte y Europa occidental. (...) en esas dos subregiones, los precios de la cocaína habían permanecido estables o habían disminuido.” Además, “diversos representantes mencionaron el alarmante incremento de la fabricación y el tráfico ili-

¹⁶ E/CN.7/2000/11. Comisión de Estupefacientes. Informe sobre el 43° Período de sesiones (6 a 15 de marzo de 2000).

¹⁷ E/CN.7/2001/16. Primer informe bienal consolidado del Director Ejecutivo sobre la aplicación de los resultados del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la lucha en común contra el problema mundial de las drogas, Informe del Director Ejecutivo, 4 de octubre de 2001.

¹⁸ OAS/CICAD – Informe Hemisférico. Evaluación del Progreso de Control de Drogas 2001-2002.

ritos y el uso indebido de drogas sintéticas, particularmente estimulantes de tipo anfetamínico”.¹⁹

Conclusión

Existe una sorprendente falta de argumentos sólidos sobre las consecuencias y el impacto de las medidas políticas sobre el mercado ilícito, especialmente en cuanto a la reducción de la oferta se refiere. Se da por sentado que las operaciones de interdicción ayudan a alcanzar dicho objetivo sólo porque se han concebido con esa idea. Pero cuando se juzgan los resultados obtenidos, no se tiene en cuenta la respuesta del mercado ni el contraataque de los grupos criminales conexos. Hay preguntas básicas que raramente se plantean. Por ejemplo, si la tendencia de los precios representa un indicador fiable de la oferta de drogas, no se dispone de datos que corroboren que las incautaciones de envíos hayan reducido la oferta en los mercados de consumo. Da más bien la impresión de que han fomentado la producción que busca compensar las pérdidas. Si se refuerza el control de los precursores, lo más probable es que aumente su precio en el mercado negro, se incremente la inversión en I+D de los grupos criminales para desarrollar otros productos químicos y se extienda la corrupción a la industria farmacéutica. Todo menos alcanzar el principal objetivo: reducir la oferta de las drogas ilícitas. No hay que olvidar que el contrabando de precursores ya se ha convertido en una actividad ilegal tan lucrativa como el contrabando de las drogas en sí.

Si observamos los cálculos disponibles sobre indicadores clave, como la producción mundial o la tendencia de los precios, llegaremos a conclusiones positivas sobre la eficacia del régimen de control de drogas actual. Chris

Mullin, el presidente de la Comisión de Investigación sobre Asuntos Internos de la Cámara de los Comunes del Reino Unido, afirmó cuando presentó en mayo de 2000 el informe *La política de drogas del gobierno, ¿está funcionando?* que “*las tentativas de combatir las drogas ilícitas por medio de la imposición de la ley se han revelado tan ineficaces que es difícil argumentar a favor de su continuidad*”. El informe concluía 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. Está de presente el hecho lamentable de que los mejores esfuerzos de la policía y de las Aduanas han tenido poco o casi ningún impacto en la disponibilidad de drogas ilegales y esto se refleja en los precios en la calle que*

están más bajos que nunca. Como mucho se puede decir, aunque las evidencias de esto son poco sólidas, que hemos logrado contener el problema”.²⁰

En el seno de la ONU no resultan convincentes los

intentos por ocultar todos estos hechos tras una cortina de humo de éxitos mediante la cantidad de medidas de control tomadas y la descripción de fluctuaciones locales o temporales en el mercado ilícito. Una revisión de mitad de período que se limite a valorar el proceso de las medidas aplicadas ofrecerá una imagen errónea de los avances reales. Si el objetivo de la valoración consiste en aprender de las lecciones del pasado y mejorar la eficacia de las políticas, no se puede hacer caso omiso del impacto de éstas sobre la situación de las drogas. Una auténtica valoración podría llevar a conclusiones incómodas y, por lo tanto, necesita de la voluntad política para cuestionar la validez de las políticas actuales. Y ahí está el problema.

“Las tentativas de combatir las drogas ilícitas por medio de la imposición de la ley se han revelado tan ineficaces que es difícil argumentar a favor de su continuidad”

¹⁹ E/CN.7/2002/11. Comisión de Estupefacientes. *Informe sobre el 45º Período de sesiones* (13 de diciembre de 2001 y 11 a 15 de marzo de 2002).

²⁰ *The Government's Drugs Policy: Is it Working?*, House of Commons Home Affairs Select Committee, Reino Unido, mayo de 2002.

A mitad de camino de la fecha límite del 2008 establecida por UNGASS, debería reconocerse que hay que ser más realistas con respecto a estas fechas. No hay indicaciones de que las tendencias de la producción estén mostrando un patrón sostenible de reducción, y lo mismo podría decirse de la demanda. El mundo no estará libre de drogas en el 2008, ni se habrá avanzado respecto a la “eliminación o reducción significativa de los cultivos ilícitos del arbusto de coca, la planta de cannabis y la adormidera”. El ministro del interior, David Blunkett, llegó a la conclusión de que los objetivos más modestos del Reino Unido para 2008 – de reducir a la mitad la disponibilidad y uso de heroína y cocaína, y de disminuir los niveles de criminalidad relacionados con drogas a un 50% – “no eran creíbles”. Según Blunkett, estos objetivos se establecieron en 1998 con cifras “traídas de los cabellos”.¹ Algo similar podría decirse de los objetivos de UNGASS, aunque en este caso la fecha del 2008 fue sacada de un discurso de Clinton. El director ejecutivo del PNUFID, Pino Arlacchi, quería sobre todo mostrarse amistoso con el presidente de la nación líder de la guerra global a las drogas. Fue un gesto cordial y nada más. Mientras que Arlacchi mismo creía de verdad que las drogas podían desaparecer del mundo en una década, la mayoría de los países se plegaron a esto sabiendo que era otro ejemplo del funcionamiento habitual de la ONU de impulsar compromisos morales y políticos con objetivos difíciles.

Los progresos han sido en su mayoría poco satisfactorios, no porque no se hayan implementado las suficientes medidas, sino porque la estrategia está viciada. Un “mundo libre de

drogas” es una ilusión. En consecuencia, las estrategias adoptadas y los objetivos deben ser evaluados genuinamente y revisados con un espíritu abierto a futuras perspectivas políticas. En el texto proponemos una serie de recomendaciones para el examen de mitad de período y para el período 2003-2007, encaminadas a superar el impasse en cuatro áreas fundamentales: la introducción de la reducción del daño/riesgo en los debates sobre drogas en la ONU, la apertura del espacio de maniobra en el lado de la oferta, la realización de esfuerzos para mejorar el clima del debate sobre drogas en la ONU y una revisión de las convenciones de control de drogas.

Reducción del daño/riesgo en los debates sobre drogas en la ONU

Ha llegado el momento de hacer avances importantes en la adopción del concepto de reducción del daño o reducción del riesgo. Dicho concepto debería pasar a ser parte normal y aceptada del debate en la ONU. En el Plan de Acción adoptado en 1999 para implementar los Principios Rectores de la Reducción de la Demanda de UNGASS, los países se comprometieron a ofrecer “todo el espectro de servicios, incluida la reducción de las consecuencias perjudiciales para la sociedad y la salud del uso indebido de drogas”.² La Declaración de Compromiso sobre el VIH/SIDA adoptada en la UNGASS de junio de 2001, hace un llamamiento específico a las naciones para que en el 2005 se garantice la ampliación del acceso a jeringuillas limpias, y para que promuevan “actividades para la reducción de los daños causados por el consumo de drogas”.³ Existe ahora una amplia

La Declaración de Compromiso sobre el VIH/SIDA hace un llamamiento específico para que las naciones promuevan “actividades para la reducción de los daños causados por el consumo de drogas”

¹ Blunkett scraps the targets for fighting drug abuse, Ian Burrell, en “The Independent”, Londres, 4 de diciembre de 2002.

² A/RES/54/132. Plan de acción para la aplicación de la declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda de drogas, anexo a la resolución, Asamblea General, 2 de febrero de 2000.

³ A/RES/S-26/2. Declaración de compromiso en la lucha contra el VIH/SIDA, 26º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General sobre el VIH/SIDA, junio de 2001; artículo 53.

aceptación de que hay mucho más por hacer y por lograr en el lado de la demanda que la simple observación de los datos de la prevalencia. La *Estrategia de la UE en materia de drogas (2000-2004)* establece como uno de sus objetivos “reducir de forma substancial en un plazo de cinco años el daño a la salud producido por la droga (VIH, hepatitis B y C, tuberculosis, etc.), así como el número de muertes relacionadas con la droga”. Actualmente está en proceso una recomendación del Consejo de la UE sobre reducción de riesgos que busca especificar las acciones a emprenderse para alcanzar este objetivo.

A pesar de las considerables diferencias entre las naciones, el OEDT ve en Europa una tendencia a favor de políticas más pragmáticas. “En muchos países, los progresos más destacados en el terreno legislativo incluyen medidas relativas a sustancias diana concretas, independientemente de su situación legal, para ampliar la distinción entre consumidores de drogas y delinquentes que infringen la legislación en materia de drogas, para reducir o suprimir las sanciones por el uso personal o la posesión de cannabis, y para reforzar el marco legal del tratamiento de sustitución”.⁴ Fuera de Europa, otros países han dado pasos en la misma dirección, particularmente Canadá, Australia y Nueva Zelanda, y varios países latinoamericanos están explorando la misma posibilidad.

Hay también un reconocimiento cada vez mayor de la necesidad de distinguir entre uso recreativo y uso problemático y el cambio correspondiente en el enfoque de las políticas. Solamente un bajo porcentaje de consumidores recreativos desarrolla patrones problemáticos de abuso. Aunque el uso, lícito o ilícito, de sustancias psicoactivas nunca está completamente exento de comportar riesgos para la salud, éste hace parte de culturas o modas juveniles relacionadas con la música, la vida nocturna, etc. Según el OEDT, las respuestas políticas al uso recreativo de drogas deben estar basadas en la información

y en una mejor comprensión del modo de hacer frente a los riesgos, “Los intentos por controlar la disponibilidad de la droga no son la respuesta adecuada para reducir los riesgos de su consumo” ni los mensajes que simplemente dicen “no consumas drogas”.⁵

Estos pasos en su conjunto deberán conducir a un cambio de ambiente en el PNUFID, la Comisión y la JIFE, el trío central de la maquinaria de control de drogas de la ONU que hasta ahora ha rechazado de manera sistemática el uso de estos términos en el debate de las políticas. Esta actitud contrasta con la asumida por agencias como la OMS, ONUSIDA y el PNUD, que ya están usando el concepto de reducción del daño/riesgo.⁶ Así pues, también está en juego la coherencia del sistema de la ONU en su totalidad.

Espacio para maniobrar en el lado de la oferta

Por el lado del consumo hay una tendencia clara hacia políticas de drogas más indulgentes y pragmáticas. Por el lado de la producción, por el contrario, se han escalado los enfoques represivos. Las convenciones de la ONU dejan poco “espacio para maniobrar” con respecto a los cultivos relacionados con drogas en los países en desarrollo en donde miles de campesinos dependen de estos cultivos ilícitos para subsistir. La última década estuvo marcada por: una intensificación de las fumigaciones químicas de los cultivos en Colombia; una tentativa de desarrollar microherbicidas para iniciar un frente biológico en la guerra a las drogas; incremento de la acción militar en el control de drogas, especialmente en América Latina bajo la dirección de EE.UU.; colaboración con el régimen talibán para imponer en 2000 una prohibición del opio, y ahora presiones al gobierno de Karzai para que se siga aplicando la prohibición, a pesar de que no se han implementado en su lugar alternativas de subsistencia. Las inicia-



⁴ Informe Anual de 2002 sobre el problema de la drogodependencia en la Unión Europea y Noruega, OEDT, 2002.

⁵ Uso recreativo de las drogas. Un reto a nivel de la UE. “Las Drogas en el Punto de Mira”, n. 6, OEDT, 2002.

⁶ Para más información, véase: *Illicit drugs convention reform and the United Nations agencies*. Compilación de Andrew Wilson para NEF, septiembre de 2002; disponible en: www.senliscouncil.net.

tivas de reducción de la oferta en los países productores han generado un enorme perjuicio a los individuos y a la sociedad en su conjunto, intensificando los conflictos internos, la corrupción, las violaciones a los derechos humanos, la destrucción de medios de subsistencia y la degradación del medio ambiente. Este es un ámbito en el que se requiere con urgencia una política de reducción del daño.

Los eslabones más vulnerables de la cadena de drogas – consumidores por un lado y pequeños campesinos y comunidades indígenas involucrados en cultivos ilícitos por el otro – han sufrido de manera desproporcionada las consecuencias negativas de las políticas de drogas. Para los consumidores, el régimen global permite al menos un margen de flexibilidad del que los países pueden optar por servirse. Este margen incluye la despenalización del consumo, la agilidad y proporcionalidad en la aplicación de la ley, una variedad de servicios de tratamiento y medidas de reducción del daño como el intercambio de jeringuillas.

La ausencia de flexibilidad en el lado de la producción es un obstáculo importante a las tentativas de introducir políticas pragmáticas para los pequeños campesinos ilícitos

Desde la Convención de 1988, no hay tal espacio de maniobra para el lado de la producción. La “disposición especial aplicable al cultivo” de la Convención de 1961 (artículo 22) deja todavía en manos de los países individualmente la decisión de penalizar o no: “Cuando las condiciones existentes en el país o en un territorio de una Parte sean tales que, a su juicio, la prohibición del cultivo de la adormidera, del arbusto de coca o de la planta de la cannabis resulte la medida más adecuada para proteger la salud pública y evitar que los estupefacientes sean objeto de tráfico ilícito, la Parte interesada prohibirá dicho cultivo”. Se especificaron, no obstante, varias condiciones bajo las cuales un país puede permitir el cultivo de adormidera, coca y cannabis. Se debería establecer una agencia especial del gobierno para regular la producción sobre la base de un sistema de licen-

cias. Por fuera de este sistema no se permitiría ningún cultivo. Esta flexibilidad de la Convención de 1961 estaba vinculada a un acuerdo para eliminar el consumo de opio en 15 años, y el de coca y cannabis en 25.

Estas posibilidades se extinguieron con la adopción del artículo 3, parágrafo 1 de la Convención de 1988, que tiene un carácter obligatorio absoluto, al estatuir que todas las partes firmantes deben “tipificar como delitos penales en su derecho interno (...)el cultivo de la adormidera, el arbusto de coca o la planta de cannabis con objeto de producir estupefacientes en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961”. Hay dos exenciones expuestas de manera poco clara relacionadas con el cultivo para el consumo personal (art. 3-2) y con la exigencia de erradicación que “tendrán debidamente

en cuenta los usos tradicionales lícitos, donde al respecto exista la evidencia histórica” (art. 14-2). Cualquier otro cultivo será tratado obligatoriamente como un delito grave. Un problema adicional lo plantea el hecho de que los tres cultivos (adormidera, coca y cannabis) se mencio-

nan específicamente en varios artículos de las convenciones de 1961 y 1988. Una reclasificación de estos en una lista de control más ligera o su exclusión de las listas permitiría un mayor espacio de maniobra en el lado del consumo pero no en el del cultivo. Como opción para reformar el régimen de control se han hecho propuestas de reclasificación, especialmente para sacar a la hoja de coca de la Lista I y al cannabis de las Listas I y IV de la Convención de 1961. Aunque esto le daría más campo a las políticas, habría que enmendar los artículos en los cuales éstos aparecen mencionados para generar alguna flexibilidad en relación con los cultivos.

La ausencia de flexibilidad en el lado de la producción es un obstáculo importante a las tentativas de introducir políticas pragmáticas

para los pequeños campesinos ilícitos. Ha sido así en las negociaciones con sindicatos de cocaleros en Bolivia y el Perú, en las propuestas que se debatieron en el Congreso colombiano para despenalizar los cultivos ilícitos de pequeña escala o en el deseo de varios países de despenalizar el cannabis. Esto impide también, en el marco de los programas de desarrollo alternativo, las tentativas de encontrar una base legal que permita más esquemas realistas de reducción gradual, adecuados al paso lento en que se generan medios alternativos de subsistencia.

En la sesión de la Comisión de marzo, 2002, se adoptó una resolución sobre Desarrollo Alternativo pidiendo una “*evaluación temática rigurosa y amplia, dentro de los recursos voluntarios disponibles, a fin de determinar las prácticas óptimas de desarrollo alternativo, evaluando el efecto de ese desarrollo tanto en los índices de desarrollo humano como en los objetivos de fiscalización de la droga y abordando las cuestiones de desarrollo esenciales de la reducción de la pobreza, el género, la sostenibilidad ambiental y la solución de controversias*”.⁷ Esta evaluación podría suministrar un marco para discutir el tema urgente de la ausencia de justificación legal para enfoques pragmáticos. Los cultivos ilícitos se perciben cada vez más como un asunto que no se puede desligar de los otros aspectos que componen la realidad local, en consecuencia hay que diseñar respuestas equilibradas que tengan en cuenta el desarrollo, derechos humanos, prevención y resolución de conflictos, etc. Pero para esto se necesita cierto espacio de maniobra.

Un ambiente más favorable para el debate

La diferencia entre el ambiente en la Comisión y los debates sobre políticas de drogas y prácticas fuera de Viena es asombrosa. Durante décadas, las dificultades para desarrollar un discurso común en materia de control internacional de drogas han conducido a la creación de una especie de recin-

to hermético, despresurizado, impermeable a ciertas ideas y términos, como modo de garantizar la obtención del consenso.

Pero se necesita airear el ambiente si se quiere mejorar el debate. El secretariado de la Comisión, el PNUFID y la JIFE ha funcionado principalmente como un aire acondicionado que hace recircular el mismo aire dentro del sistema. En la preparación de la agenda y los documentos para una sesión, este aparato filtra los conceptos y puntos de vista indeseables que amenazan ejercer alguna presión en el ambiente reinante al interior. El aparato recircula solamente el aire generado por los principios ya previamente acordados y por las convenciones. En vez de un aire acondicionado, lo que de verdad se necesita es un ventilador que sople aire fresco.

Los grupos especiales de expertos podrían desempeñar aquí un papel importante. Sin embargo, hasta ahora se ha controlado y restringido su composición a miembros del triángulo Comisión-PNUFID-JIFE. Con el resultado de que ellos hacen también de aire acondicionado y no de ventilador. Los proyectos de investigación auspiciados por la ONU podrían igualmente desempeñar tal función, pero hasta ahora siempre han sido víctimas de la politización, sometidos a las censuras. Como pasó en 1995, con el proyecto sobre cocaína de la OMS, cuando las cosas parecían estar yéndose de las manos y hubo tal presión que se eliminó simplemente todo el proyecto por temor a que el recinto hermético se contaminara. El PNUFID, en su calidad de centro competente, podría servir de ventilador, pero bajo la dirección de Arlachchi la agencia se caracterizó por un ambiente interno de caza de brujas y selló las salidas de ventilación. El proceso de reforma emprendido bajo el nuevo director ejecutivo, Antonio Maria Costa, podría traer, no obstante, mejoras importantes a ese nivel. Las nuevas *Prioridades Operacionales* de la Oficina contra la Droga y el Delito subrayan la necesidad de “*evaluaciones independientes para*



⁷ El papel del desarrollo alternativo en la fiscalización de drogas y la cooperación para el desarrollo, Resolución 45/14, Comisión de Estupefacientes, Viena, 15 de marzo de 2002.

medir el éxito o el fracaso de los objetivos y sus repercusiones”.⁸ Una participación más activa de las ONG podría tener también un importante papel de ventilador, aunque el acceso es extremadamente restringido y la mayoría de los grupos que cuestionan el discurso dominante han encontrado el ambiente de la Comisión tan espantoso que prefieren permanecer al margen.

Hay que superar el temor que se tiene a un debate franco y abierto. Las agencias multilaterales poseen un amplio conocimiento y experiencia que están siendo infrutilizados. Si se contara con más espacio aumentaría el nivel del debate al fundamentarse en evidencias. Un proceso de fecundación cruzada entre la sección de investigación del PNUFID, el equipo del Informe sobre Drogas de la ONU, la Comisión de Expertos de la OMS, la JIFE, el Grupo de Expertos de la CICAD y del OEDT sería potencialmente valioso. Un grupo de expertos en el que participen estas entidades, con una audiencia adecuada o con procedimientos que permitan la consulta de académicos, de ONG, de consumidores y de campesinos, podría jugar un papel realmente valioso en la evaluación de la efectividad de las actuales políticas.

Revisión de las Convenciones

Giorgos Papandreou, ministro griego de asuntos exteriores, propone “una evaluación exhaustiva de los tratados internacionales de drogas. Tenemos que verificar su efectividad, exponer a la luz pública sus deficiencias y presentar propuestas para encontrar nuevos modos de formular y aplicar las políticas de drogas”.⁹ Hay que comenzar a abrir el debate sobre las convenciones a partir del reconocimiento de que “en este campo existe una diferencia entre la teoría y la práctica”, dijo. Esto tiene que ver con la tendencia a la despenalización del cannabis, pero también con prácticas de reducción del riesgo, como los cuartos para

consumidores, análisis de pastillas, prescripciones de heroína, etc. Según el actual presidente de la JIFE, Philip O. Emafo, el mismo intercambio de jeringuillas debería ser visto como “contrario a las disposiciones de las convenciones”,¹⁰ señalando la clara tensión que hay entre las convenciones y las prácticas, y la contradicción entre los objetivos de ONUSIDA – convenidos en la UNGASS sobre el SIDA (2001) – y las convenciones.

Según Papandreou, “Todos los países de la UE han ratificado los tratados de la ONU de lucha contra las drogas, pero en la vida cotidiana los países se desvían de los preceptos allí contenidos. Estas desviaciones obedecen a los requisitos de ciertas prácticas dictadas por las políticas”. Si la comunidad internacional pudiera enorgullecerse de los logros del control de drogas en las pasadas décadas, bien podría abogarse en contra de políticas alternativas. Pero como no es el caso, los países necesitan margen para una experimentación de la que el resto del mundo podría sacar sus propias conclusiones. La tendencia europea está llegando al límite de lo que puede justificarse dentro de los márgenes de las convenciones. En lo que a cultivos ilícitos se refiere, no ha habido tal margen de experimentación y pragmatismo político.

La propuesta de Papandreou argumenta claramente a favor de un ajuste de las convenciones a los “requisitos de las políticas prácticas”, y no al contrario. Todos los años la JIFE insiste en la tensión creciente entre teoría y práctica, pero trata de presionar a los países para que ajusten sus prácticas textualmente a las convenciones que firmaron. Los países de mentalidad liberal asumen normalmente una posición defensiva, negando que sus prácticas presenten cierta tirantez con las convenciones. Papandreou propone que se revierta este argumento. En vez de tratar de negar la creciente tensión, debería usarse como el argumento principal para defender la necesidad de una modificación de los trata-

⁸ Operational Priorities: guidelines for the medium term, ODC, 20 de enero de 2003.

⁹ Aims and Priorities... G. Papandreou en ‘Eleftherotypia’ Atenas, 25 de noviembre de 2002.

¹⁰ Entrevista con el Dr. Philip O. Emafo, presidente de la JIFE, en ‘Update’, Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito, diciembre de 2002.

dos. El hecho de que la JIFE, una y otra vez, señale las incoherencias (haciendo caso omiso de la solidez de su interpretación judicial) debería ser razón suficiente para pedir ajustes apropiados a las convenciones, aunque no fuera sino para evitar más ambigüedades. El juicio de la Junta tiene peso, dada la autoridad con la que cuenta. La primera reacción de los gobiernos atacados ha sido la búsqueda frenética de fisuras legales, lo que ha conducido a incoherencias en la elaboración de leyes y la realización de prácticas.

Después de explorar algunas opciones que se le presentaron dentro de las obligaciones de los tratados, la Comisión de la Marihuana de Jamaica concluyó que para su deseo de despenalizar el cannabis, solamente “es posible un arreglo realizable, aunque descoordinado, que no buscaría cambios significativos por el momento en el statu quo, fuera de un alivio a las miles de personas que deben comparecer anualmente ante las cortes por consumo personal”.¹¹ Refiriéndose al ejemplo de la política neerlandesa para el cannabis, la Comisión señaló la evidente contradicción que hay entre la despenalización del uso personal y la supresión del cultivo y el comercio, “una posición a mitad de camino”. Las ambigüedades legales nacionales se están extendiendo en todo el mundo, y son el resultado directo de la camisa de fuerza que representan las convenciones, combinado con la idea de que los procedimientos para cambiar las estipulaciones de los tratados son demasiado complejos. Tampoco se cree que las medidas unilaterales dirigidas a hacer enmiendas puedan tener éxito. La denuncia se ve como algo perjudicial para la reputación internacional, o arriesgado debido a las potenciales sanciones

“Las leyes – incluso las Convenciones internacionales – no han sido escritas en piedra. Se pueden cambiar si la voluntad democrática de las naciones así lo desea”

por parte de Estados Unidos, país que mantiene su propio marco disciplinario de descertificación, o de cortes en acuerdos comerciales preferenciales ligados al control de drogas. La única manera es buscar alianzas con países que tengan posiciones similares para protegerse en la cantidad. La Comisión de Jamaica recomendó que “en tanto que asunto de gran urgencia, Jamaica emprenderá iniciativas diplomáticas con sus colegas de CARICOM y otros países fuera de la región, en particular con miembros de la Unión Europea, con la perspectiva de (a) obtener apoyo para su posición interna, e (b) influir en la comunidad internacional para que se reexamine el estatus del cannabis”.

Las tres extensas investigaciones parlamentarias realizadas recientemente en Canadá, el Reino Unido y Jamaica sugieren una iniciativa diplomática en el ámbito de la ONU. El Comité del Senado Canadiense “recomienda que el gobierno de Canadá informe a las autoridades correspondientes en las Naciones Unidas que Canadá está solicitando una enmienda a las convenciones y tratados que rigen las drogas ilícitas”.¹² La Comisión de Investigación sobre Asuntos Internos de la Cámara de los Comunes del Reino Unido concluyó que, “creemos que ya es hora de reconsiderar los tratados internacionales” y recomendó que, “el gobierno inicie una discusión en la Comisión de Estupefacientes sobre vías alternativas – incluyendo la posibilidad de regulación y legalización – para hacer frente al dilema global de las drogas”.¹³ Y la Comisión de la Marihuana de Jamaica concluyó que se “requieren esfuerzos diplomáticos para cerrar filas junto con un creciente número de países que están tomando unilateralmente medidas para mejorar sus propias prácticas anti-marihuana con

¹¹ A Report of the National Commission on Ganja to Rt. Hon. P.J. Patterson, Q.C., M.P. Primer Ministro de Jamaica, 7 de agosto de 2001.

¹² Cannabis: Our Position for a Canadian Public Policy, Informe del Comité Especial del Senado sobre Drogas Ilegales, Informe Final, septiembre de 2002.

¹³ The Government's Drugs Policy: Is it Working?, House of Commons Home Affairs Select Committee, Reino Unido, mayo de 2002.

respecto a la posesión y al uso, siendo nuestro objetivo conseguir que la comunidad internacional enmiende apropiadamente las Convenciones”.¹⁴ Estos llamamientos recientes se suman a otros anteriores, como una resolución del Parlamento Europeo adoptada en 1995 por una aplastante mayoría, que pedía “promover la reflexión y el análisis sobre los resultados de las políticas en vigor tal como extablecen los Convenios de las Naciones Unidas de 1961, 1971 y 1988 sobre los estupefacientes, a fin de permitir una posible revisión de dichos Convenios”.¹⁵

Un esfuerzo diplomático conjunto en esa dirección podría asumir diversas formas. Una podría ser una resolución – en el sentido de la propuesta de Papandreou – pidiendo que la Comisión emprenda una evaluación exhaustiva de la efectividad del actual marco de control de drogas. Esto podría realizarlo, por ejemplo, un comité especial tal como se ha sugerido arriba, conformado por expertos pertenecientes a los diferentes foros multilaterales, con procedimientos de consulta apropiados para las organizaciones no gubernamentales. Para el cannabis y la coca se podrían abrir procedimientos específicos de revisión. Otra opción posible a explorar sería la ‘denuncia selectiva’, por ejemplo de las estipulaciones referentes al cannabis, coca, posesión para uso personal y cultivo. La Ley de los Tratados permite la denuncia selectiva sobre la base del ‘error’ histórico, o de un ‘cambio fundamental de circunstancias’ (‘rebus sic stantibus’). “La doctrina del cambio de circunstancias en la ley de los tratados dice básicamente que si la situación indicada en las estipulaciones del tratado se modifica a tal punto que la actuación del tratado no cumple el objetivo para el cual fue diseñado, se debe excusar la actuación de esas obligaciones”.¹⁶

No va a ser fácil llegar a un consenso para un nuevo enfoque del fenómeno de las drogas.

Los países que ahora no están convencidos de que se necesita un cambio fundamental podrían, sin embargo, apreciar los experimentos de los otros con estrategias innovadoras. Esto ampliaría el espectro de prácticas de las cuales aprender y enriquecer el debate global de las políticas. Tal iniciativa debería en consecuencia aumentar la flexibilidad y permitir más diversidad en las políticas, en vez de querer llegar a un consenso en asuntos controvertidos. Los países tienen razones sólidas para cuestionar la efectividad del actual régimen, para mostrarse firmes en sus logros con enfoques pragmáticos, y para exigir ajustes al marco legal global que les permita continuar en la vía que han escogido democráticamente. Como dice el primer Informe Mundial de Drogas de la ONU: “Las leyes – incluso las Convenciones internacionales – no han sido escritas en piedra. Se pueden cambiar si la voluntad democrática de las naciones así lo desea”.¹⁷

¹⁴ A Report of the National Commission on Ganja to Rt.Hon P.J. Patterson, Q.C., 7 de agosto de 2001.

¹⁵ 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, artículo 59.

¹⁶ The International Law of Treaties and United States legalization of marihuana, Leinwand, M., en ‘Columbia Journal of Transnational Law’, vol 10, 413-441, 1971.

¹⁷ PNUFID, World Drug Report, Oxford University Press 1997, p. 199.

El cannabis en la mira

A lo largo del año pasado, continuó la tendencia a despenalizar el uso del cannabis, sobre todo en Canadá y el Reino Unido. Dicha tendencia fue criticada fuertemente en el *Informe 2001* de la JIFE, así como durante el 45° Período de Sesiones de la Comisión de Estupeficientes de marzo de 2002.

En mayo de 2002, tras el ataque producido en el seno de la Comisión de Estupeficientes contra las políticas de drogas consideradas demasiado tolerantes, la Comisión de Investigación sobre Asuntos Internos de la Cámara de los Comunes del Reino Unido publicaba el informe *La política de drogas del gobierno: ¿Está funcionando?* En él afirmaba: “Apoyamos la propuesta del Ministro del Interior de reclasificar el cannabis de la clase B a la clase C. (...) En el futuro las sentencias máximas contra el suministro y la posesión de cannabis, entre otras ofensas, sería reducida de 14 años de prisión a cinco años (suministro) y de cinco años a dos años (posesión). (...) Además, la posesión de cannabis dejaría de ser una ‘ofensa digna de arresto’”.

En julio del mismo año, el Ministro del Interior del Reino Unido, David Blunkett, reafirmó los planes para reclasificar el cannabis de la Clase B a la Clase C, la categoría más inofensiva de drogas ilegales de su país. Pero según el nuevo código de justicia penal, sin embargo, cualquier persona que posea drogas de la Clase C podrá ser arrestada. El decreto propone también aumentar la pena máxima por traficar con drogas de Clase C de cinco a catorce años de prisión. En la práctica todo cambiaría para permanecer igual – aunque el gobierno sigue prometiendo ‘indicaciones’ contra los arrestos por posesión de drogas para uso personal.

En febrero de 2003, el Ministro del Interior publicó otra investigación que fustigaba la prohibición, titulado *Substance use by young offenders: the impact of the normalisation of drug use in the early years of the 21st Century*. El informe decía: “Muchas escuelas han adoptado una tolerancia baja o cero hacia el empleo de las drogas. Esto puede ser desaconsejable, ya que

conduce a los niños a ocultar, y no a manejar, su empleo de la droga y puede llevar a la exclusión de quienes son atrapados usándola”.

La situación en Canadá es menos contradictoria, a pesar de la presión de EE.UU. para que cese su tendencia a la tolerancia. En diciembre de 2002, el Ministro de Justicia canadiense, Martin Cauchon, anunció que en breve su país podría eliminar las sanciones penales por poseer pequeñas cantidades para dosis personal. Días después, un informe especial de la Cámara de los Comunes recomendaba “una estrategia global para despenalizar la posesión y el cultivo de no más de treinta gramos de cannabis como dosis de consumo personal”.

Tras dos años de investigación, un informe de la Comisión Especial del Senado de Canadá sobre Estupeficientes fue aún más lejos. Recomendó “que el gobierno de Canadá enmiende la Ley de Drogas y Sustancias Controladas para crear un esquema de exenciones penales. Dicha legislación deberá estipular las condiciones para obtener licencias así como para producir y vender cannabis.” El senador Pierre Claude Nolin, Presidente de la Comisión, declaró a la prensa: “Hemos llegado a la conclusión de que, como droga, deberá ser regulado por el Estado en forma similar al vino y la cerveza, por tanto nuestra preferencia a legalizar la descriminalización”.

Otros países también exploran un enfoque menos severo. En octubre 2002, el Presidente de Kazajistán, Nursultan Nazarbaev, comisionó un estudio sobre los efectos de la despenalización y legalización de las llamadas drogas blandas, como el hachís y el cannabis. El Parlamento suizo está considerando actualmente una ley para despenalizar el uso, cultivo, producción, compra y posesión del cannabis para consumo personal. El *Informe 2002* de la JIFE anota que “de ser adoptada en su actual forma provisional, dicha legislación violaría las disposiciones vigentes de la convenciones para el control internacional de drogas”.



SERIE DROGAS Y CONFLICTO

Europa y el Plan Colombia

Documentos de Debate n. 1, abril 2001

Fumigaciones y Conflicto en Colombia. Al calor del debate

Documentos de Debate n. 2, septiembre 2001

Afganistán, drogas y terrorismo. Fusión de guerras

Documentos de Debate n. 3, diciembre 2001

Desarrollo alternativo y erradicación. Un enfoque desequilibrado

Documento de debate n. 4, marzo 2002

Polarización y parálisis en la ONU. Superando el impasse

Documento de debate n. 5, julio 2002

DOCUMENTOS E INFORMES SOBRE POLÍTICAS DE DROGAS

- Martin Jelsma, *Diverging Trends in International Drug Policy Making: The Polarisation Between Dogmatic and Pragmatic Approaches*, presentada en la “2nd European Conference on Drug Trafficking and Law Enforcement”, París, 26 de septiembre de 2002.
- Martin Jelsma, *Revising and Integrating Drug Policies at National and International Level: How Can Reform Be Achieved*, presentada en la “Wilton Park Conference on Drug Policies and their Impact”, 27 de marzo de 2002.
- Perú: *¿Del éxito virtual a políticas realistas?*, Informe sobre políticas de drogas, n. 3, abril de 2002.
- *Conflicto en el trópico Boliviano*, Informe sobre políticas de drogas, n. 3, enero de 2002.
- *Posibilidades de cambio en el control internacional de drogas*, Informe sobre políticas de drogas, n. 1, diciembre 2002.

LIBROS E INFORMES

- Martin Jelsma, *Círculo Vicioso. La guerra química y biológica a las drogas*, TNI, Amsterdam, marzo de 2001.
- Ricardo Vargas y Martin Jelsma, *Cultivos ilícitos y proceso de paz en Colombia. Una propuesta de cambio en la estrategia antidrogas hacia la solución política del conflicto*, TNI/Acción Andina, junio de 2000.
- Ricardo Vargas, *Fumigación y conflicto. Políticas antidrogas y deslegitimación del Estado en Colombia*, TNI/Acción Andina/Tercer Mundo, Santa Fé de Bogotá, 1999.
- *The Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC) and the Illicit Drug Trade*, TNI/Acción Andina/WOLA, Washington D.C., 1999.
- *Drogas, mascarar y juegos - Narcotráfico y conflicto armado en Colombia*, TNI/Acción Andina/Tercer Mundo, Santa Fé de Bogotá, 1999.
- *The Drug War in the Skies - The US Air Bridge Denial Strategy: The Success of a Failure*, TNI/Acción Andina, Cochabamba, 1999.
- *Democracias Bajo Fuego - Drogas y Poder en América Latina*, TNI/Acción Andina/Brecha, Montevideo, 1998.

TEXTOS DE REFERENCIA E INFORMACIÓN EN INTERNET

- www.tni.org/drogas/ungass/index.htm
Sitio del TNI con información sobre el próximo examen de mitad de periodo de UNGASS, antecedentes del sistema de control de drogas de la ONU, funcionamiento de las agencias responsables del control, tendencias en la política internacional de drogas y perspectivas de reforma de las Convenciones de la ONU.
- www.vienna2003.org
Página web de la Coalición Internacional de ONG por Políticas de Drogas Justas y Eficaces sobre la revisión de mitad de periodo de UNGASS. Incluye información sobre eventos nacionales e internacionales alrededor de UNGASS+5, alternativas a la prohibición y un llamamiento para reformar las convenciones internacionales.
- www.senliscouncil.net
Página web del Senlis Council, foro europeo compuesto por académicos, expertos y ONG unidos para dar asistencia a los políticos proporcionándoles documentos con datos e ideas nuevas sobre políticas de drogas integrales. Incluye el documento: *Illicit drugs convention reform and the United Nations agencies*, compilado por Andrew Wilson, septiembre 2002.
- www.unodc.org
Página web de la Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito. Incluye todos los documentos oficiales de las sesiones de la Comisión, las publicaciones del PNUFID, convenciones y resoluciones de la ONU, etc.
- www.oas.org/cicad
Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de los Estados Americanos. Se pueden encontrar los documentos oficiales sobre estrategias anti-drogas, planes de acción para implementarlos, planes nacionales, evaluaciones, acceso a observatorios nacionales sobre drogas, textos de las convenciones en castellano, etc. Incluye el documento: *Informe Hemisférico - Evaluación del Progreso de Control de Drogas 2001 – 2002*.
- www.emcdd.org
El Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías ofrece en su página web un amplio panorama de las políticas de drogas europeas, investigaciones y estudios sobre drogas y políticas de drogas en Europa, criterios para evaluar las políticas de la UE y la evaluación de mitad de periodo de la Comisión y el Plan de Acción sobre drogas de la UE (2000-2004).
- www.who.int/substance_abuse
La Organización Mundial de la Salud trabaja sobre todas las sustancias sicotrópicas, independientemente de su estatus legal. En la sección sobre dependencia de sustancias hay disponibles investigaciones e informes sobre drogas lícitas e ilícitas.
- www.parl.gc.ca/illegal-drugs.asp
Página web del Comité Especial sobre Drogas Ilegales del Senado canadiense con autos judiciales, testimonios, investigaciones, información general y el informe Cannabis: *Our Position for a Canadian Public Policy*, septiembre 2002.
- www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmhaff/318/31802.htm
The Government's Drugs Policy: Is It Working?, House of Commons Home Affairs Select Committee, United Kingdom, mayo 2002.
- www.rism.org/ngc.html
A Report of the National Commission on Ganja to Rt. Hon. P.J. Patterson, Q.C., M.P. Prime Minister of Jamaica, 7 agosto 2001.



En 1998, cuando las Naciones Unidas convocaron una sesión especial de la Asamblea General sobre drogas, ya había evidencias abrumadoras de que el enfoque actual del control de drogas había fracasado miserablemente, dado el continuo aumento del consumo y la producción. De todas formas, se ignoró lo evidente y no se llevó a cabo ninguna evaluación de los fallos. En su lugar, como anotaba un editorial de *The New York Times*, se reciclaron compromisos poco realistas, esta vez orientados a eliminar toda la producción de drogas en el año 2008. A mediados de abril de 2003, se realizará en Viena la revisión de mitad de período de los objetivos y metas marcados en la sesión especial sobre drogas.

Este documento de debate expone la historia de la convocatoria original para una sesión especial sobre drogas en la ONU y explica por qué hasta la fecha no se ha permitido ninguna evaluación genuina. También ofrece una agenda constructiva para la revisión de mitad de período de Viena, con la esperanza de que pueda contribuir a un enfoque más racional, pragmático y humano del fenómeno global de las drogas. Las opiniones expresadas aquí se basan en años de diálogo crítico entre el TNI y responsables de políticas de drogas de todo el mundo. Por lo tanto, tienen un apoyo considerable de funcionarios y expertos en el tema, quienes, hasta ahora, no han podido expresar sus dudas sobre la política actual, presentar sus evidencias y poner sobre la mesa propuestas para un camino hacia delante.

Fundado en 1974, el TNI es una red internacional de activistas e investigadores comprometidos a analizar críticamente los problemas globales presentes y futuros. Tiene como objetivo proporcionar apoyo intelectual a los movimientos sociales preocupados por conseguir un mundo más democrático, equitativo y sustentable.

El programa Drogas y Democracia del TNI analiza, desde 1996, las tendencias de la economía ilegal de las drogas y de las políticas globales sobre drogas, sus causas y efectos en la economía, la paz y la democracia.

El programa realiza investigaciones de campo, promueve el debate político, provee información a funcionarios y periodistas, coordina campañas internacionales y conferencias, produce artículos y documentos de análisis, y mantiene un servicio electrónico de información sobre el tema.

El objetivo del programa y de la serie Drogas y Conflicto es promover una reevaluación de las políticas actuales y presionar a favor de políticas basadas en principios acordes con la reducción del daño, el comercio justo, el desarrollo, la democracia, los derechos humanos, la protección de la salud y el medio ambiente y la prevención de conflictos.