

## Un avance lento pero gradual: los cambios en el lenguaje de la ONU con respecto a las drogas desde 1990

Jamie Bridge (IDPC), Christopher Hallam (IDPC), Marie Nougier (IDPC), Miguel Herrero Cangas (IDPC), Martin Jelsma (TNI), Tom Blickman (TNI) & David Bewley-Taylor (GDPO)

### Introducción

Los procesos diplomáticos en las Naciones Unidas (ONU) son conocidos por su lentitud y complejidad; puede que cada vez más en el mundo contemporáneo, caracterizado por geopolíticas y disputas multipolares. El ámbito del control internacional de las drogas, fuente de numerosas tensiones y polémicas, no es ninguna excepción. Después de la última reunión de alto nivel de la ONU sobre el control de drogas —la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre el ‘problema mundial de las drogas’<sup>1</sup> que tuvo lugar en Nueva York en abril de 2016—,<sup>2</sup> muchas de las partes interesadas se quedaron, en el mejor de los casos, con sentimientos encontrados.<sup>3</sup> A pesar de que se reconocieran los avances logrados en ciertos ámbitos del debate y del rico contenido de algunas de las declaraciones de los

países y de la sociedad civil, en la UNGASS no se materializó el ‘debate amplio y abierto que tenga en cuenta todas las opciones’ al que había instado el que fuera Secretario General de la ONU en aquel momento, Ban Ki-Moon.<sup>4</sup>

Para asimilar y contextualizar mejor el documento final de la UNGASS, resulta útil analizar con más detalle cómo ha ido evolucionando y cambiando en el último cuarto de siglo el lenguaje consensuado de las Naciones Unidas en materia de control de drogas. Con tal fin, este documento examina algunos de los temas clave repasando el lenguaje consensuado por los Estados miembros de la ONU en:

- La ‘Declaración Política y el Programa Mundial de Acción sobre la cooperación internacional contra la producción, la oferta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos



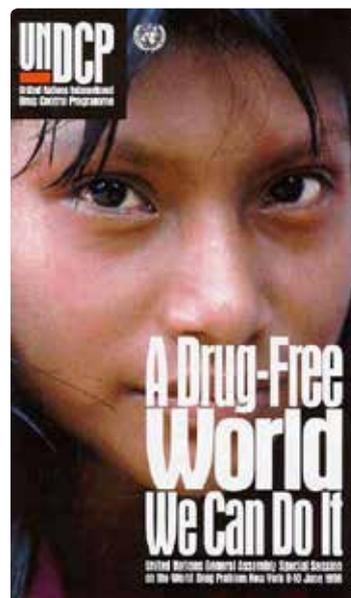
Adopción del documento final durante la UNGASS de 2016, Nueva York

Fuente: Marie Nougier, IDPC

de estupefacientes y sustancias sicotrópicas de 1990', aprobados en la primera UNGASS dedicada a la cuestión del 'uso indebido de estupefacientes'.<sup>5</sup>

- La resolución aprobada en 1993 por la Asamblea General con el título 'Medidas para fortalecer la cooperación internacional contra la producción, la venta, la demanda, el tráfico y la distribución de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y actividades conexas', acordada en una reunión de alto nivel de la Asamblea General para dar continuidad a la Declaración Política de 1990.<sup>6</sup>
- La Declaración política de 1998 —aprobada en la 20ª UNGASS sobre el 'problema mundial de las drogas'—<sup>7</sup> y la 'Declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda de drogas' conexas.<sup>8</sup>
- La 'Declaración Ministerial Conjunta y medidas adicionales para la aplicación de los planes de acción emanados del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General' de 2003, aprobada en el 46º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes (CND) de la ONU, tras el examen de mitad de período de la Declaración política de 1998.<sup>9</sup>
- La 'Declaración Política y Plan de Acción sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas' de 2009, aprobada en la serie de sesiones de alto nivel del 52º período de sesiones de la CND.<sup>10</sup>
- 'La Declaración Ministerial Conjunta del examen de alto nivel de 2014 por la Comisión de Estupefacientes de la aplicación por los Estados Miembros de la Declaración Política y el Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas' de 2014, aprobada en el 57º período de sesiones de la CND, después de un examen de mitad de período de la Declaración Política de 2009.<sup>11</sup>
- El documento final de 2016 (Resolución S-30/1 de la Asamblea General), titulado 'Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas', aprobado en la 30ª UNGASS, en abril de 2016.<sup>12</sup>

Para cada documento de la ONU, los autores también han consultado los trabajos preparatorios correspondientes y otros trabajos de referencia, con el objetivo de comprender mejor el contexto en que se han ido produciendo los cambios en el lenguaje consensuado.



## El éxito o el fracaso del control de drogas

Desde 1990, el sistema de control de drogas de la ONU se ha fijado objetivos ambiciosos con miras a reducir de manera significativa —e incluso erradicar— el mercado mundial de las drogas y, por lo tanto, se ha enfrentado a un dilema de difícil solución: ¿cómo insistir en que abordar el problema mundial de las drogas sigue siendo un asunto prioritario sin reconocer abiertamente el fracaso y la ineficacia inherentes a las políticas y enfoques predominantes?

En la Declaración política de 1990, los Estados miembros se mostraron 'profundamente alarmados por la magnitud de la tendencia al aumento de la demanda, la producción, la oferta, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes' y 'profundamente preocupados por la violencia y la corrupción' generados por los mercados ilícitos de drogas. Sin embargo, además de no reconocer los posibles fallos de los convenios internacionales en materia de drogas, reafirmaron el objetivo de lograr 'una sociedad internacional libre de drogas ilícitas y del uso indebido de drogas'. La resolución de la Asamblea General de 1993 también señaló que esta se encontraba 'profundamente alarmada por la magnitud de la creciente tendencia al uso indebido de estupefacientes', a la que 'los gobiernos, las Naciones Unidas y otras organizaciones nacionales, regionales e internacionales pertinentes deben asignar mayor prioridad'. El documento reconocía que este problema 'requiere la formulación de nuevas estrategias', pero no mencionaba ninguna en concreto y, en

los párrafos dispositivos, se limitaba a aludir a la necesidad de 'reafirmar' y 'fortalecer', y a exhortar a los Estados 'a que ratifiquen y apliquen plenamente todas las disposiciones' de los tratados de fiscalización internacional de drogas.

La Declaración política de 1998 hace referencia a la 'determinación y empeño inquebrantables en resolver el problema mundial de las drogas' de los Estados miembros y, a continuación, reconoce 'con satisfacción los progresos realizados por los Estados, tanto por separado como en colaboración', sin entrar en detalles de cuáles eran esos progresos. Se fijó 'el año 2008 como objetivo para los Estados con miras a eliminar o reducir considerablemente la fabricación, la comercialización y el tráfico ilícitos de sustancias sicotrópicas' (la UNGASS de 1998 se celebró bajo el lema 'Un mundo sin drogas, ¡podemos lograrlo!'),<sup>13</sup> pero sin aludir a un objetivo parecido que se había marcado, sin éxito, para 1990. De hecho, 'el contenido del documento era de total reafirmación y términos como "evaluar", "estudiar", "revisión científica", "detectar puntos débiles", "cambios que deben efectuarse" o "desarrollar nuevas estrategias" no consiguieron sobrevivir... [y] no se reflejaron en la resolución final'.<sup>14</sup>

La fecha que se había fijado como límite para lograr un mundo sin drogas, 2008, llevó a los Estados miembros a un proceso de evaluación, basado en gran medida en un innovador informe del Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), titulado 'Perfeccionamiento de la fiscalización de drogas para adecuarla a la finalidad para la que fue creada: Aprovechando la experiencia de diez años de acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas'.<sup>15</sup> El documento señalaba: 'Un examen retrospectivo aporta el beneficio de conocimientos para evaluar el presente y enriquecer las políticas futuras. Al pasar revista a lo ocurrido durante el último siglo, podemos observar que el sistema de fiscalización de drogas y su puesta en práctica han tenido varias consecuencias no deseadas -que pueden o no haber sido imprevistas, pero que fueron, por cierto, no deseadas'. Entre estas 'consecuencias no deseadas' figuraban el surgimiento de un mercado negro delictivo y la marginación de las personas que consumen drogas.

Sin embargo, la Declaración política del año siguiente, redactada por los Estados miembros

mediante consenso en lugar de por altos funcionarios de la UNODC, volvió a la tónica habitual. El documento comienza aceptando que 'el problema de las drogas sigue siendo una grave amenaza para la salud, la seguridad y el bienestar de toda la humanidad', y hechos como 'el incremento repentino y sin precedentes de la producción y el tráfico ilícitos de opio', 'la violencia creciente' que se deriva del tráfico de drogas y 'los vínculos cada vez más estrechos entre el tráfico ilícito de drogas, la corrupción y otras formas de delincuencia organizada'. Pero se limita a ampliar la fecha límite para lograr un mundo sin drogas a 2019, 'para que los Estados eliminen o reduzcan considerable y mensurablemente' el cultivo, la demanda, la producción, la desviación y el blanqueo de dinero relacionado con las drogas ilícitas.

Sin embargo, en lo que resultó un giro alentador, cada epígrafe del Plan de acción anexo empieza con un subapartado, relativamente sincero, sobre 'El problema', en que se señalaba, por ejemplo, que los 'compromisos contraídos por los Estados Miembros en 1998 de lograr resultados significativos y mensurables en la esfera de la reducción de la demanda de drogas tan solo se han alcanzado parcialmente, debido, en gran medida, a la falta de un criterio equilibrado y amplio', y que 'las iniciativas no han redundado en una disminución general significativa a nivel mundial del cultivo ilícito para la producción de estupefacientes'. Entre los numerosos problemas que se mencionan en el documento cabe destacar: 'no se hace suficiente hincapié en los derechos humanos ni en la dignidad de la persona'; el uso de intervenciones que 'no se habían basado íntegramente en pruebas científicas'; 'la falta de capacitación del personal'; 'unos daños y [a] una violencia cada vez mayores'; el 'problema especial' planteado por los estupefacientes sintéticos; las 'disparidades entre los Estados en lo que respecta a las disposiciones legislativas'; y que 'en la actualidad se utilizan como zonas de desviación países que no habían sido antes blanco de los traficantes'.

La Declaración Ministerial Conjunta de 2014 afirma que '15 años después de los compromisos contraídos en el vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para afrontar el problema mundial de las drogas, y pese a los esfuerzos y progresos cada vez mayores realizados por los Estados, las organizaciones

internacionales competentes y la sociedad civil, el problema de las drogas sigue siendo una grave amenaza para la salud, la seguridad y el bienestar de toda la humanidad' (párrafo 6). Es revelador que el documento pase a emplear términos relacionados con la contención y la estabilidad, a pesar de los objetivos de eliminar y reducir: 'la oferta y demanda ilícitas a nivel mundial de estupefacientes... se han mantenido estables, por lo general, en los últimos cinco años'. Este cambio reflejaba una narrativa presente en aquel momento en los Informes Mundiales sobre las Drogas de la UNODC, que para algunos 'debe entenderse como un intento deliberado de reivindicar unos buenos resultados y consolidar el sistema',<sup>16</sup> pero, para otros, representaba un abandono positivo de la retórica de 'un mundo sin drogas'. Por primera vez, la Declaración Ministerial Conjunta de 2014 también se refirió de forma explícita al objetivo de la Declaración política de la ONU sobre el VIH y el SIDA de 2011 de reducir un 50% para 2015 la transmisión del VIH entre consumidores de drogas por inyección, y se volvió a comprometer con él.<sup>17</sup> Este objetivo se incumplió de forma evidente —de hecho, la incidencia del VIH se incrementó un tercio en ese mismo período—<sup>18</sup> y, como era previsible, no se volvió a mencionar en el Documento final de 2016, aprobado unos años después.

Lo más cerca que estuvo el Documento final de 2016 de reconocer el fracaso de la comunidad internacional para lograr sus propios objetivos se hallaba en el tercer párrafo del preámbulo: 'Reconocemos que, si bien se han logrado avances tangibles en algunas esferas, el problema mundial de las drogas continúa planteando retos para la salud, la seguridad y el bienestar de toda la humanidad, y resolvemos redoblar nuestros esfuerzos a nivel nacional e internacional y seguir incrementando la cooperación internacional para hacer frente a esos retos'. La referencia a los 'avances tangibles' suscitó controversia y, durante las negociaciones, se eliminó el adjetivo 'medible', que en un principio acompañaba a este fragmento. Por otro lado, mientras que la contribución del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) manifestaba que 'existe un reconocimiento de numerosas partes, incluidos varios Estados Miembros de Naciones Unidas, organizaciones, academia y sociedad civil, de los daños colaterales de las actuales políti-

cas de control de drogas, y de que son urgentes y necesarios nuevos enfoques',<sup>19</sup> en el documento final no se incorporó esa crítica. Así, a pesar de que solo faltaban tres años para alcanzar la fecha límite, se mantuvo el lenguaje de la 'eliminación' que caracterizó a la Declaración política de 2009, y el documento final de 2016 reafirma, de forma decepcionante, 'nuestra determinación de... promover activamente una sociedad libre del uso indebido de drogas' (aunque algunas partes consideraron que este representó un avance con respecto a formulaciones anteriores, que aludían a una sociedad libre de drogas).

## Reducción de daños

El quid de la cuestión para muchas personas que abogan por la reducción de daños (también llamada 'reducción de riesgos' o 'reducción de riesgos y daños' en algunos contextos) es que los mecanismos de control de drogas de la ONU nunca se han referido a ella de forma explícita en ningún documento de consenso. Más allá de Viena, la Asamblea General de la ONU ha aprobado una serie de declaraciones políticas en materia de VIH/SIDA que aluden explícitamente a la reducción de daños.<sup>20</sup> Así, la Declaración política de 2011 insta a los Estados miembros 'a tratar de reducir la transmisión del VIH entre las personas que consumen drogas por vía intravenosa en un 50 % para 2015'.<sup>21</sup> La Reunión de alto nivel sobre el VIH/SIDA que tuvo lugar en 2016 en Nueva York también acordó una Declaración Política que señala 'que algunos países y regiones han hecho considerables progresos al ampliar los programas de reducción de riesgos y daños'.<sup>22</sup> Los términos 'reducción de daños' o 'reducción de riesgos' son ya usados de forma habitual y generalizada por la UNODC,<sup>23</sup> la Organización Mundial de la Salud (OMS), el ONUSIDA y otros organismos de la ONU. Sin embargo, siguen despertando controversias en la CND en Viena, donde un pequeño grupo de Estados miembros siguen impidiendo que se incorporen en los documentos de políticas,<sup>24</sup> aunque la reducción de daños ya haya sido asumida, como política o como práctica, por 100 países y territorios de todo el mundo.<sup>25</sup>

Los vínculos entre el consumo de drogas y el VIH/SIDA se fueron haciendo cada vez más evidentes y reconocidos a lo largo de la década de 1980, y la Declaración política de 1990 señaló que 'se

alentará a la Organización Mundial de la Salud a que siga analizando conjuntamente con los gobiernos la formulación de programas educativos sobre salud y la elaboración de políticas de reducción de los riesgos y daños del uso indebido de drogas como medio de evitar la transmisión por los drogadictos del virus de inmunodeficiencia humana (VIH)' (párrafo 35). Si bien la resolución de 1993 de la Asamblea General no incluyó esas referencias, un grupo consultivo intergubernamental designado por el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) a mediados de la década de 1990 recomendó que se efectuara 'un estudio más detallado sobre las implicaciones de la despenalización y de las campañas para la reducción del daño' (que fue desaprobado por un representante por considerarlo 'el caballo de Troya de las facciones que defendían la causa de la legalización').<sup>26</sup>

En la UNGASS de 1998, Grecia,<sup>27</sup> los Países Bajos,<sup>28</sup> Canadá<sup>29</sup> y otros países presentaron y defendieron sus programas nacionales de reducción de daños. Suiza (representada por Ruth Dreifuss, entonces Presidenta del país y en la actualidad integrante de la Comisión Global de Políticas de Drogas)<sup>30</sup> habló de sus programas de prescripción de heroína, morfina y metadona intravenosa, y de sus programas de jeringas y agujas.<sup>31</sup> Nueva Zelanda también pronunció la declaración siguiente:

'Sólo ahora empezamos a comprender cuán importante ha sido este programa [de reducción de daños] relativamente sencillo y barato, para ayudar a proteger la salud de todos los neozelandeses. Me doy cuenta de que hay personas que se oponen vehementemente a los programas de metadona o de intercambio de jeringas. Creo que la respuesta "funciona" es la más adecuada para responder a esos críticos quienes, sospecho, nos conducirían ciegamente por el camino de la "guerra contra las drogas", una filosofía que no ha funcionado en opinión de muchos.'<sup>32</sup>

Aunque la Declaración política de 1998 carecía de referencias de peso a la reducción de daños, el documento anexo sobre principios rectores supuso un claro paso adelante, al apuntar que sería conveniente que los programas 'redujeran las consecuencias adversas que el uso indebido de

drogas tiene para la persona y la sociedad en su conjunto' (párrafo 5), y que la reducción de la demanda debería estar orientada a 'la reducción de las consecuencias negativas de su uso indebido [de drogas]' (párrafo 8b). Dos años después, un Plan de Acción para la aplicación de la Declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda de drogas presentó como uno de sus resultados específicos: 'Programas de reducción de la demanda de drogas de fácil acceso e integrados en programas más amplios de carácter social y sanitario, abarcando cuando sea posible todo el espectro de servicios, incluida la reducción de las consecuencias perjudiciales para la sociedad y la salud del uso indebido de drogas'.<sup>33</sup> En cierto sentido, el debate sobre la reducción de daños en el seno de la ONU ha seguido sufriendo de este encasillamiento como un componente de la reducción de la demanda en lugar de una respuesta en sí misma, pero este era seguramente el arreglo de compromiso que se necesitaba en aquel momento para garantizar unos términos progresistas sobre la necesidad de abordar los daños relacionados con las drogas, y no solo el uso de drogas en sí.

La Declaración Ministerial Conjunta de 2003 admitía que 'muchos gobiernos han establecido programas especiales destinados a los grupos de alto riesgo, en particular los consumidores de drogas inyectables, para limitar su exposición a enfermedades infecciosas'. E instaba a los países a 'seguir formulando y aplicando políticas amplias de reducción de la demanda, entre ellas actividades dirigidas a reducir los riesgos, que se ajusten a prácticas médicas sólidas y a las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas y atenúen las consecuencias perjudiciales para la salud y la sociedad del uso indebido de drogas' y a brindar 'una amplia gama de servicios destinados a prevenir la transmisión del VIH/SIDA y otras enfermedades infecciosas vinculadas al uso indebido de drogas'. Sin embargo, dos documentos filtrados en la época pusieron de manifiesto el elevado grado de sensibilidad política que habían alcanzado estas discusiones. En un memorando dirigido en 2002 por expertos jurídicos de la UNODC a la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), se argüía que la mayoría de las medidas de reducción de daños son permisibles con arreglo a las convenciones internacionales de control de drogas.<sup>34</sup> En 2004,

una carta del Director Ejecutivo de la UNODC a un alto diplomático estadounidense apuntaba: ‘Hay gente actuando bajo el lema de “reducción del daño” de manera soterrada para alterar la oposición mundial a las drogas... algo que no debemos permitir’<sup>35</sup> (en aquella época, los Estados Unidos eran el mayor donante de la UNODC y se oponían rotundamente a la reducción de daños).

No obstante, el movimiento en favor de la reducción de daños continuó creciendo en tamaño y aceptación en todo el mundo, y la Declaración Política de 2009 observó ‘con gran preocupación el alarmante incremento de la incidencia del VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sanguínea entre los consumidores de drogas por inyección’, reafirmó el compromiso de ‘esforzarnos por alcanzar el objetivo del acceso universal a programas amplios de prevención del uso indebido de drogas y a los servicios de tratamiento, atención y apoyo conexos’ y citó la reciente y novedosa guía técnica de la OMS, la UNODC y el ONUSIDA, que presentó por primera vez de forma explícita un paquete de medidas de reducción de daños basado en pruebas empíricas.<sup>36</sup> Durante las negociaciones, se pidió encarecidamente que se incluyeran referencias a la reducción de daños, pero el hecho de que no se permitiera incorporar ningún pasaje que no contara con un pleno consenso dio lugar a un compromiso diplomático y muy desleído sobre los ‘servicios de apoyo conexos’ mencionados finalmente en el documento. En unas negociaciones muy tensas, la Presidenta de la CND incluso convocó una votación oficiosa en la que 13 países votaron en contra de añadir una nota a pie de página sobre la reducción de daños, frente a 12 países que votaron a favor.<sup>37</sup> A raíz de este episodio, y una vez se adoptó formalmente la Declaración Política de 2009, Alemania presentó una declaración interpretativa. En nombre de 25 países más,<sup>38</sup> manifestó que, según su interpretación, el término ‘servicios de apoyo conexos’ equivalía a la reducción de daños.<sup>39</sup> Cabe destacar que la Declaración Política de 2009 también recomienda ‘un sistema amplio de tratamiento’ y ‘mantenimiento con agonistas y antagonistas de opioides’, que abarca medicamentos básicos para la terapia de sustitución de opioides (TSO), como la metadona y la buprenorfina.

Estos mismos debates se mantuvieron durante los nueve meses de negociaciones para la

Declaración Ministerial Conjunta de 2014, que terminaron de forma parecida: el término ‘reducción de daños’, a pesar del firme apoyo de algunos Estados miembros, finalmente se omitió por la falta de consenso. Una vez más, se recurrió a un ampuloso arreglo de compromiso: ‘Medidas encaminadas a minimizar las consecuencias sociales y para la salud pública del uso indebido de drogas, de conformidad con la legislación nacional y los tres tratados de fiscalización internacional de drogas’.<sup>40</sup> Es importante destacar que el documento observa que ‘los Estados que han realizado las intervenciones que figuran en la guía técnica elaborada por la OMS, la UNODC y el ONUSIDA... han reducido de forma notable el número de infecciones por el VIH, y que algunos de ellos están próximos a eliminar la transmisión del VIH relacionada con el consumo de drogas por inyección’, lo cual refleja los debates plasmados en el informe oficial de la CND.<sup>41</sup>

Esto nos lleva a la UNGASS de 2016, cuando algunos Estados miembros y otros participantes volvieron a intentar superar el atolladero ideológico en torno al término ‘reducción de daños’. En la Sesión Especial, 46 países se pronunciaron a favor de la reducción de daños (entre otras, mediante una declaración coordinada de los 28 Estados miembros de la UE), mientras que solo China y Singapur se manifestaron explícitamente en su contra.<sup>42</sup> Algunos Estados miembros, grupos de la sociedad civil y organismos de la ONU habían propuesto que se empleara un lenguaje progresista en materia de reducción de daños,<sup>43</sup> algo que se recoge en las aportaciones de la OMS, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), el PNUD, la UNODC y el ONUSIDA (que instó a que en la UNGASS se resolviera ‘aplicar plenamente los servicios de reducción de riesgos y daños y los relacionados con el VIH’, en particular en las cárceles).<sup>44</sup> Sin embargo, el término se volvió a omitir y se sustituyó en el párrafo 1.o, que finalmente empleó la fórmula siguiente:

‘Invitar a las autoridades nacionales pertinentes a que, de conformidad con su legislación nacional y con los tres tratados de fiscalización internacional de drogas, consideren la posibilidad de incluir entre las medidas y programas nacionales de prevención, tratamiento, atención, recuperación,

rehabilitación y reinserción social, en el contexto de las iniciativas integrales y equilibradas de reducción de la demanda de drogas, medidas eficaces destinadas a reducir al mínimo las consecuencias adversas del uso indebido de drogas para la sociedad y la salud pública, entre ellas, cuando proceda, programas de terapia asistida por medicación, programas relacionados con el equipo de inyección, así como la terapia antirretroviral y otras intervenciones pertinentes destinadas a prevenir la transmisión del VIH, la hepatitis viral y otras enfermedades de transmisión sanguínea relacionadas con el consumo de drogas, y a que consideren la posibilidad de garantizar el acceso a esas iniciativas, incluso en los servicios de tratamiento y divulgación, las cárceles y otros centros de detención, y promover a ese respecto, según proceda, el uso de la guía técnica publicada por la Organización Mundial de la Salud, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el ONUSIDA para que los países establezcan metas en relación con el acceso universal de los consumidores de drogas por inyección a la prevención, tratamiento y atención del VIH.’

Este representó un claro avance en comparación con los textos de 1998 y 2009, pero entrañó un gran desgaste en cuanto a la energía y los recursos diplomáticos, y podría decirse que el pasaje no es mejor y está menos claro que la Declaración Política de 1990, en que se alude a ‘programas educacionales sobre salud y la elaboración de políticas de reducción de los riesgos y daños del uso indebido de drogas’. A pesar de ello, las delegaciones gubernamentales que habían sido partidarias de incorporar el término llegaron al fin del proceso con un ligero sentimiento de victoria por haber logrado las primeras referencias explícitas a la naloxona como recurso para reducir las muertes relacionadas con las drogas (párrafo 1j) y a los ‘programas relacionados con el equipo de inyección’ (párrafo 1l). En el mismo párrafo se incluyó una referencia a los ‘programas de terapia asistida con medicación’, que engloban medicamentos esenciales de la TSO como la metadona y la buprenorfina, pero que también pueden abarcar antagonistas de opiáceos y otros medicamentos utilizados en programas de desintoxicación (como la naltrexona).

## Derechos humanos

En 2008, el entonces Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la salud, Paul Hunt, definió los sistemas internacionales de control de drogas y de derechos humanos como ‘universos paralelos’<sup>45</sup> y, hasta hace poco, así lo reflejaban los documentos de alto nivel de la ONU en materia de fiscalización de estupefacientes. Por ejemplo, la Declaración política de 1990 solo hace una referencia limitada a la cuestión de los derechos humanos, y alude más a la ‘grave y persistente amenaza’ de los mercados ilícitos que a la dignidad y los derechos de los millones de personas que participan en el comercio de drogas. Las referencias directas a documentos y obligaciones de la ONU importantes en materia de derechos humanos, como la Carta de las Naciones Unidas, solo aparecen con respecto a los principios del derecho internacional, en especial ‘el respeto de la soberanía y la integridad territorial de los Estados’.

A pesar de los numerosos debates sobre las repercusiones de las políticas de drogas para los derechos humanos que se produjeron en las sesiones plenarias de la UNGASS —en especial con la participación de los representantes de Finlandia,<sup>46</sup> Uruguay<sup>47</sup> y Dinamarca—,<sup>48</sup> la Declaración política de 1998 adopta una posición parecida, aunque algo más progresista, que la de su predecesora. En ella, se vuelve a hacer referencia a la Carta de las Naciones Unidas en relación con la soberanía estatal y los derechos conexos de los Estados. Sin embargo, en una situación de ‘responsabilidad común y compartida’ y de un ‘planteamiento integral y equilibrado’, los Estados también se obligan a respetar ‘todos los derechos humanos y las libertades fundamentales’. En el 50º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, algunos conceptos relativos a los derechos humanos en el ámbito del control de drogas se seguían cuestionando y simplificando, como lo demuestran los comentarios en la plenaria del Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas: ‘No debemos olvidar que la idea de que el uso de drogas es una clase de derecho humano es intrínsecamente inmoral ya que sugiere que no merece la pena salvar vidas humanas de la devastación de la adicción’.<sup>49</sup>

La Declaración Ministerial Conjunta de 2003 no introdujo ninguna referencia a los derechos humanos propiamente dichos, pero sí amplió el marco de referencia al señalar que, en el contexto de un planteamiento integral y equilibrado, la acción contra el ‘problema mundial de las drogas’ exige ‘plena conformidad con los objetivos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y con el derecho internacional’ (párrafo 2).

Sin embargo, en 2008, Uruguay encabezó la iniciativa para que se aprobara la primera resolución de la CND centrada en los derechos humanos: la resolución 51/12, relativa al ‘Fortalecimiento de la cooperación entre la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y otras entidades de las Naciones Unidas para la promoción de los derechos humanos en la aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas’.<sup>50</sup> La delegación de Uruguay luchó arduamente para que esta resolución se aprobara, coincidiendo con el 60º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, con el apoyo, en distintos grados, de Alemania, Argentina, Bélgica, Bolivia, Eslovenia (en nombre de la Unión Europea), España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Noruega, Países Bajos, Perú, Reino Unido, Rumania y Suiza.<sup>51</sup> Sin embargo, es evidente que ‘tocó la fibra’ de otras delegaciones: China manifestó que ‘la discusión de cuestiones políticas como los derechos humanos no es algo adecuado en la CND’ y que ‘es ridículo que se nos pida [refiriéndose a la CND] que trabajemos en consonancia con la legislación sobre derechos humanos’, mientras que a Tailandia le preocupaba que discutir sobre derechos humanos en la CND ‘interrumpirá la tradición de toma de decisiones por consenso’.<sup>52</sup> La redacción definitiva quedó diluida durante las negociaciones, y las referencias a la pena capital y a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, entre otras, desaparecieron,<sup>53</sup> pero, a pesar de ello, representó un gran paso adelante para el debate en Viena sobre los derechos humanos.

La resolución de 2008 fue también una importante precursora de la Declaración Política del año siguiente, que se vio claramente influenciada por un creciente debate en torno a la interrelación entre los derechos humanos, las obligaciones de los Estados y las políticas de drogas. La Declaración Política de 2009 se presentó como ‘un nuevo

ímpetu a la fiscalización internacional de drogas’ unos ‘10 años después de... 1998’ y establece de forma explícita la importancia de que las políticas de drogas se apliquen de conformidad con la Carta, el derecho internacional y la Declaración Universal de Derechos Humanos. Además, aunque la soberanía del Estado sigue siendo un tema relevante, ahora se vincula con una preocupación por ‘la dignidad inherente de todas las personas’. Más allá de este pasaje, cabe destacar que los derechos humanos también recibieron atención en el párrafo 24a, relativo a ‘estrategias sostenibles de control de los cultivos ilícitos’ (aunque estas volvieran a vincularse con los derechos de los Estados), así como en varios puntos del Plan de Acción que acompañaba a la Declaración Política de 2009.

En 2014, la interrelación entre el control de drogas y el derecho internacional se había hecho aún más explícita. En efecto, además de las observaciones generales sobre la Carta y la Declaración Universal de Derechos Humanos, y basándose en la atención concedida anteriormente a los derechos individuales, en la Declaración Ministerial Conjunta de 2014 se dispone que las iniciativas de control de drogas ‘deberían seguir afrontándose de un modo amplio, integrado y equilibrado, de plena conformidad con los tres tratados de fiscalización internacional de drogas y en total consonancia con las obligaciones internacionales aplicables en materia de derechos humanos, en lo que respecta tanto a la reducción de la demanda como a la reducción de oferta’ (párrafo 23). La Declaración de 2014 también señala varias veces la importancia de que se respeten las obligaciones en materia de derechos humanos a nivel operativo (por ejemplo, en los párrafos 30 y 45). Sin embargo, de las discusiones complementarias que se mantuvieron en la CND se deduce que las connotaciones del término ‘derechos humanos’ seguían generando controversias, en especial en lo que se refiere al uso de la pena de muerte para delitos relacionados con las drogas.<sup>54</sup>

Después de que en 2014 no se lograra una referencia explícita a la abolición de la pena de muerte, este punto se convirtió en una evidente fuente de divisiones y en un elemento de confrontación para el consenso entre los Estados miembros en Viena.<sup>55</sup> Después de que se aprobara la Declaración Ministerial Conjunta, Grecia (que en aquel

momento ostentaba la presidencia de la Unión Europea) formuló una declaración en nombre de otros 57 Gobiernos,<sup>56</sup> que ‘lamentaban profundamente que en la Declaración Ministerial Conjunta no se hiciera referencia a la pena de muerte’ y reiteraban ‘que se oponían firme e inequívocamente a la pena de muerte, en todas las circunstancias’.<sup>57</sup> Como respuesta, la declaración de Irán, en nombre de otros 16 países,<sup>58</sup> señaló que cada Estado tenía el derecho soberano a elegir su propio sistema jurídico.

Como era de esperar, la pena de muerte también se convirtió en un punto de discusión importante en la UNGASS de 2016, en la que 66 Estados miembros se pronunciaron en contra de ella y 16 países defendieron su derecho a aplicar esta sanción en los casos de delitos relacionados con las drogas.<sup>59</sup> En última instancia, sin embargo, el documento final no aludió en ningún momento a la pena de muerte —ni mucho menos la condenó—, a pesar de las largas y pesadas negociaciones que se mantuvieron en la CND a lo largo de 2015 y 2016.<sup>60</sup> Una vez más, la adopción del documento fue seguida de inmediato por una serie de declaraciones que lamentaban los temas sobre los que no se había logrado un consenso:<sup>61</sup> Suiza, Brasil, Costa Rica, Noruega, Uruguay y la Unión Europea hablaron en contra de la pena de muerte (esta última en nombre de 56 países),<sup>62</sup> mientras que Indonesia leyó una contradecación en nombre de otros 14 países.<sup>63</sup>

No obstante, salvo la pena de muerte, el documento final de 2016 contiene referencias sólidas y explícitas a los derechos humanos en varios puntos, desde compromisos de alto nivel hasta recomendaciones operativas, e incluso todo un capítulo temático que incorpora de manera específica los derechos humanos. Por otra parte, aunque en relación con lo anterior, el Consejo de Derechos Humanos había aprobado, en 2015, su primera resolución relativa a las drogas y los derechos humanos,<sup>64</sup> en la que había instado a la Oficina del Alto Comisionado a que presentara un informe<sup>65</sup> en el marco de los preparativos de la UNGASS, y también había celebrado, en septiembre de 2015, su primera mesa redonda de alto nivel dedicada al control de drogas. Los compromisos del documento final en materia de derechos humanos abarcan ámbitos tan amplios como los derechos de las mujeres y los niños, el derecho

a la salud y un planteamiento de la justicia penal basado en los derechos humanos. El párrafo 4I, en concreto, se ha elogiado como un importante ‘triumfo’, ya que representa la disposición relativa a los derechos humanos más firme jamás aprobada en una resolución de la ONU sobre control de drogas, y no incluye ninguno de los términos de cautela que diluyeron muchos otros párrafos del documento final.<sup>66</sup>

‘Promover y aplicar respuestas en materia de justicia penal a los delitos relacionados con las drogas, a fin de llevar a sus autores ante la justicia, que sean eficaces y respeten las garantías legales y procesales propias del proceso penal, incluidas medidas prácticas que respalden la prohibición de la detención y la privación de libertad arbitrarias y la tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes y eliminen la impunidad, de conformidad con el derecho internacional pertinente y aplicable y teniendo en cuenta las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, y asegurar el pronto acceso a la asistencia letrada y el derecho a un juicio justo.’

Los avances logrados en lo que se refiere a los derechos indígenas y las políticas de drogas —y más en concreto, que estas últimas respeten la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobada en 2007— son mucho más escasos.<sup>67</sup> El intento por parte de Jamaica, en 2016, de incorporar un pasaje relativo a esta cuestión recibió poco apoyo,<sup>68</sup> y el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos manifestó su gran decepción con respecto al documento final: ‘Habría sido mejor si se hubiera indicado con claridad que a los pueblos indígenas se les debe permitir el uso de drogas en sus prácticas tradicionales o religiosas cuando existen precedentes históricos de ello’.<sup>69</sup> La raíz de este problema se halla en la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, que obliga específicamente a los Estados miembros a abolir todos los usos tradicionales, aunque el Convenio de 1971 reconoce los usos tradicionales y religiosos de las plantas que contienen sustancias psicotrópicas. En cuanto a la Convención de 1988 (que se cita a este respecto en el documento final de 2016), esta señala que las medidas de erradicación ‘deberán respetar los derechos humanos

fundamentales y tendrán debidamente en cuenta los usos tradicionales lícitos, donde al respecto exista la evidencia histórica’, aunque también dispone que la aplicación de dichas medidas ‘no será menos estricta’ que las normas aplicables en virtud de la Convención de 1961.<sup>70</sup> En este sentido, el documento final presenta una contradicción inherente, ya que insta a que los Estados miembros ‘respeten los derechos humanos fundamentales’ y ‘tengan debidamente en cuenta los usos lícitos tradicionales’, pese a la obligación de 1961 de abolirlos. Con respecto a los derechos indígenas, existe un conflicto innegable entre las obligaciones internacionales de derechos humanos y los tratados de control de drogas de la ONU (cuyo mejor ejemplo sea quizás la decisión de Bolivia de retirarse de la Convención de 1961 en 2012 y, después, volver a adherirse a ella con una excepción sobre la coca)<sup>71</sup> y la Asamblea General no ha hecho nada para corregir la situación.

Sin embargo, en general, con el paso del tiempo se han logrado avances evidentes en lo que respecta al lenguaje de los derechos humanos en el sistema de control de drogas de la ONU, así como en la forma en que estos se conciben y los compromisos a que dan lugar, aunque el nexo entre las políticas de drogas y los derechos humanos sigue siendo un territorio de disputa, en el que distintos Estados adoptan perspectivas muy diferentes. Por otro lado, persiste una falta de conexión entre las declaraciones generales formuladas por los Estados miembros sobre los derechos humanos y las drogas, y las obligaciones específicas que se incorporan en los documentos de alto nivel de la política mundial en la materia. Puede que este sea un resultado inevitable de las negociaciones multilaterales y la diplomacia, tanto en Viena como en Nueva York, pero sigue siendo una zona gris en cuanto a las obligaciones de los Estados miembros de garantizar la protección de los derechos humanos en el marco del control de drogas.

## Desarrollo

Las primeras iniciativas para la sustitución de cultivos promovidas por la ONU se remontan a principios de la década de 1970, cuando se pusieron en marcha proyectos de desarrollo que perseguían reducir el cultivo de adormidera en Tailandia y de cannabis en el Líbano.<sup>72</sup> El

reconocimiento internacional del vínculo entre las drogas y el desarrollo quedó plasmado más adelante en la Convención de 1988, que, por un lado, obliga a las Partes a erradicar las plantas de adormidera, los arbustos de coca y las plantas de cannabis, pero que, por el otro, también fomenta la cooperación internacional que promueva el ‘desarrollo rural integrado tendiente a ofrecer soluciones sustitutivas del cultivo ilícito que sean económicamente viables’.<sup>73</sup> La Convención de 1988 también subrayaba que ‘factores como el acceso a los mercados, la disponibilidad de recursos y las condiciones socioeconómicas imperantes deberán ser tomados en cuenta antes de que estos programas hayan sido puestos en marcha’.<sup>74</sup>

La Declaración política de 1990 reconoció ‘los vínculos existentes entre la demanda, el consumo, la producción, la oferta, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y las condiciones económicas, sociales y culturales de los países afectados por esas actividades’, y subrayó la necesidad de intensificar la cooperación al desarrollo y facilitar ‘las corrientes comerciales, en apoyo de planes viables para la obtención de ingresos por otros medios’. El Presidente colombiano Virgilio Barco llamó la atención de la UNGASS sobre la falta de acceso a los mercados internacionales, después de que en 1989 se derrumbara el Convenio Internacional del Café, que provocó que muchos pequeños cafetaleros colombianos en bancarrota se pasaran al cultivo ilícito: ‘No podemos hablar en términos ideales de la sustitución de cultivos de coca por otros productos legales mientras que, al mismo tiempo, se perjudica la principal exportación del país [el café] y la fuente de ingreso de millones de campesinos colombianos’, manifestó ante la Asamblea General, añadiendo que los proyectos de desarrollo alternativo eran una medida positiva, ‘pero aún más importante es la adopción de medidas comerciales que le permitan a nuestra economía un mayor acceso a los mercados de los países industrializados y obtener precios justos para nuestras exportaciones’.<sup>75</sup> Otra resolución aprobada por la Asamblea General en 1993 exhortó a la comunidad internacional a estudiar ‘medios de reforzar y mejorar la cooperación internacional contra las drogas en materia de programas de desarrollo alternativo con objeto de eliminar la producción y el tráfico ilícitos de drogas en el marco del desarrollo sostenible, mejorar

las condiciones de vida y contribuir a erradicar la miseria'.<sup>76</sup>

Sin embargo, fue en la UNGASS de 1998 cuando se reconoció plenamente el desarrollo alternativo como un componente importante de la política mundial de drogas. La Declaración Política fue acompañada de un Plan de Acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y desarrollo alternativo, que afirmaba la intención de 'promover opciones socioeconómicas lícitas y sostenibles para las comunidades y poblaciones que han recurrido al cultivo ilícito como único medio de vida posible, contribuyendo de manera integrada a la erradicación de la pobreza'.<sup>77</sup> El Plan de Acción también formulaba con cautela la secuencia adecuada de las intervenciones de desarrollo y las medidas de erradicación: 'Donde existen estructuras campesinas de producción agrícola de baja rentabilidad, el desarrollo alternativo es una medida más sostenible, así como social y económicamente más apropiada que la erradicación forzosa... la puesta en práctica de la erradicación forzosa podría hacer peligrar el éxito de dichos programas'. La Declaración política en sí también hacía hincapié en 'la necesidad de adoptar un enfoque global respecto de la eliminación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas' (párrafo 18), y fijó 2008 como fecha límite para 'eliminar o reducir considerablemente el cultivo ilícito del arbusto de coca, la planta de cannabis y la adormidera'.

En el 45º período de sesiones de la CND, celebrado en 2002, la resolución 45/14 solicitó 'una evaluación rigurosa y amplia... a fin de determinar las prácticas óptimas... evaluando el efecto de ese desarrollo [alternativo]'.<sup>78</sup> El informe resultante, titulado 'Desarrollo alternativo: Evaluación temática mundial', llegaba, entre otras, a la conclusión siguiente: 'La eliminación de los cultivos ilícitos debe estar condicionada al mejoramiento de las vidas y los medios de subsistencia de los hogares. No debe constituir un requisito previo de la asistencia para el desarrollo. Los cultivos ilícitos se deben erradicar sólo cuando existan alternativas viables para la participación de los hogares en el desarrollo alternativo. El éxito del desarrollo alternativo requiere una secuencia apropiada'.<sup>79</sup>

En las negociaciones que culminarían con la Declaración Política de 2009, no se pudo alcanzar

un consenso sobre la cuestión de la condicionalidad, pero, tras largos debates, sí se acordó una cláusula importante con respecto a la secuenciación: 'Asegurarse, al considerar la posibilidad de adoptar medidas de erradicación, de que las familias de los pequeños agricultores hayan adoptado medios de vida viables y sostenibles, a fin de que las medidas se puedan aplicar en sucesión correcta y de manera sostenible y coordinar adecuadamente' (párrafo 47g). Lamentablemente, los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo, aprobados en 2013, diluyeron un tanto esos términos, al sustituir 'hayan adoptado' por 'se ofrezca... la oportunidad', pero sin incluir referencias a los indicadores de desarrollo humano ni a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.<sup>80</sup> Los Principios Rectores también instaban a que se pusieran en práctica medidas para 'crear y mantener una relación de confianza, diálogo y cooperación con las partes interesadas y entre ellas, desde los miembros de las comunidades y las autoridades locales hasta los dirigentes nacionales y regionales', con miras a 'promover la implicación y la participación a nivel local de las partes interesadas en el diseño, la ejecución, la vigilancia y la evaluación de los programas y proyectos de desarrollo alternativo'.<sup>81</sup>

En 2016, el documento final reforzó aún más este lenguaje, y se convirtió en la primera declaración en materia de políticas de drogas de la ONU que trata el problema de las drogas y el desarrollo en un apartado individual, separado de las cuestiones relativas a la erradicación y la aplicación de la ley.<sup>82</sup> El documento alude a la necesidad de garantizar 'el empoderamiento, la implicación y la responsabilidad de las comunidades locales afectadas, incluidos los agricultores y sus cooperativas', y también se refiere a la cooperación con la UNODC, el PNUD, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otras organizaciones pertinentes 'con miras a contribuir a la construcción de sociedades pacíficas, inclusivas y justas, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible' (párrafo 7b). El documento final de 2016 también tiene algunos subapartados dedicados a cuestiones socioeconómicas y a las políticas de drogas orientadas al desarrollo, y recomienda luchar contra el cultivo ilícito 'mediante la aplicación de estrategias amplias destinadas a aliviar la pobreza y fortalecer el

estado de derecho... y la promoción del desarrollo sostenible destinado a mejorar el bienestar de las poblaciones afectadas y vulnerables mediante alternativas lícitas' (párrafo 7a). Sin embargo, uno de los párrafos del capítulo dedicado al desarrollo sigue vinculando el desarrollo alternativo con las medidas de erradicación y aplicación de la ley, al aludir a 'la necesidad de fortalecer las estrategias sostenibles de control de cultivos, que pueden incluir, entre otras cosas, medidas de desarrollo alternativo, erradicación y aplicación de la ley, con el fin de prevenir y reducir de forma considerable y medible el cultivo ilícito' (párrafo 7c), sin introducir una nota de cautela sobre la necesidad de seguir una secuenciación adecuada o evitar la imposición de condicionalidades. Por último, el documento final de 2016 presenta un elemento innovador, al ampliar el alcance del desarrollo alternativo a los entornos urbanos y animar a 'formular iniciativas de desarrollo urbano sostenible para los afectados por las actividades ilícitas relacionadas con las drogas' (párrafo 7k).

## Participación de la sociedad civil

El lenguaje de la ONU en torno a la participación de la sociedad civil ha ido evolucionando poco a poco a lo largo del tiempo, creciendo en fuerza y amplitud, pero al mismo tiempo mostrándose cada vez más cauteloso para mantener el consenso. Este cambio paulatino representa, sin duda, un reflejo de la participación de la sociedad civil en los eventos de la ONU dedicados a las drogas que, aunque ha mejorado mucho en los últimos años, sigue siendo muy limitada en comparación con otros organismos de la ONU, como la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el ONUSIDA y el Consejo de Derechos Humanos.<sup>83</sup>

La Declaración política de 1990 solo se refiere una vez a la participación de las organizaciones no gubernamentales (ONG), en el párrafo 12, que se centra exclusivamente en el papel de estas en los ámbitos de la prevención y la formación. Tres años después, la resolución de la Asamblea General de 1993 amplió la participación de las ONG más allá de la reducción de la demanda, al mencionar la conveniencia de 'promover y estimular la participación activa de las organizaciones no gubernamentales y del sector privado en diver-

sos aspectos del problema de la droga' (párrafo 10j). Sin embargo, tanto el documento de 1990 como el de 1993 dejan claro que esta participación debe ir encaminada a eliminar el mercado ilícito de drogas.

Este objetivo cobró aún mayor relevancia en la Declaración política de 1998, en la que el único párrafo que menciona a la sociedad civil insta 'a las organizaciones no gubernamentales y a los medios de comunicación de todo el mundo, a que fomenten activamente una sociedad libre del uso indebido de drogas' (párrafo 12). En la UNGASS de 1998 solo participaron de forma activa unas pocas ONG, pero varios Estados miembros — como los presidentes de Portugal y Costa Rica— ya comenzaron a destacar el papel positivo que desempeñaba la sociedad civil en la ejecución de programas sobre el terreno. En sus palabras inaugurales, Hennadiy Udoenko (entonces Presidente de la Asamblea General), también señaló que 'un requisito previo para tener éxito a largo plazo es la creación de una nueva colaboración con las organizaciones no gubernamentales, el sector privado, los sindicatos, las comunidades locales y las familias individuales'.<sup>84</sup>

Mientras tanto, a raíz de las frustraciones y las experiencias de la UNGASS de 1998, surgió un movimiento de la sociedad civil moderno y más coordinado en apoyo de la reforma de las políticas de drogas, que abogaba por reestructurar el obsoleto régimen de control y, al mismo tiempo, unas reformas pragmáticas y graduales en los aspectos más problemáticos del régimen. Entre otras cosas, se generó una colaboración más estrecha con el incipiente movimiento a favor de la reducción de daños que, hasta aquel momento, por lo general, había ignorado los debates mantenidos en la sede de la ONU en Viena (y sido ignorado por estos). Con los años, esto dio lugar a la aparición de un grupo de organizaciones de la sociedad civil resuelto a participar de forma activa en los debates de la ONU —entre otros, en los encuentros de 2003, 2009, 2014 y 2016— y que, en 2006, contribuyó a la creación del propio Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC).

En la Declaración Ministerial de 2003 se consiguió dar un paso notable, ya que en ella no solo se anima a la sociedad civil y a los Gobiernos a que 'sigan cooperando estrechamente', sino que

se insta a que dicha colaboración no se reduzca únicamente a las iniciativas de reducción de la demanda, sino también ‘a abordar los problemas relacionados con la transmisión del VIH y otras enfermedades infecciosas (párrafo 17). Con esto se allanó el camino para el innovador proyecto ‘Más allá de 2008’, una consulta global de organizaciones de la sociedad civil de todas las tendencias coordinada por el Comité de ONG de Viena sobre Drogas, con el fin de formular recomendaciones y elaborar una declaración de la sociedad civil con motivo de la Reunión de alto nivel que tendría lugar en Viena en 2009.<sup>85</sup> Más de 200 ONG asistieron a esa Reunión, y al menos 11 representantes de ONG se incorporaron en las delegaciones gubernamentales.<sup>86</sup> Los Estados miembros hicieron caso omiso de muchas de las recomendaciones de ‘Más allá de 2008’, ya que no existía ningún mecanismo para integrar estas recomendaciones en la negociación formal de la Declaración Política de 2009. Sin embargo, la Declaración Política concedió más visibilidad que nunca a la participación de la sociedad civil y la destacó en seis párrafos, en particular en el 10:

‘Acogemos con beneplácito el importante papel que desempeña la sociedad civil, en particular las organizaciones no gubernamentales, en la lucha contra el problema mundial de las drogas, y observamos con reconocimiento su importante contribución al proceso de examen, observando también que se debería permitir que representantes de las poblaciones afectadas y de entidades de la sociedad civil, cuando proceda, participen en la formulación y ejecución de estrategias de reducción de la demanda y de la oferta de drogas.’

Por primera vez en Viena, los Estados miembros acordaron tomar nota del papel de las ‘poblaciones afectadas’ en la formulación y la ejecución de las políticas de drogas, algo que, posteriormente, se reiteró de forma textual en la Declaración Ministerial Conjunta de 2014 y que también se reafirmó en el documento final de 2016. La participación de las ONG siguió fortaleciéndose en la Reunión de alto nivel de 2014, en la que se celebró la primera audiencia informal entre la sociedad civil, los Gobiernos y los organismos de la ONU, cuyas conclusiones se presentaron ante la plenaria. Sin embargo, una vez más, no se había

previsto ningún proceso para incorporar las recomendaciones de la sociedad civil en la Declaración Ministerial Conjunta de 2014, y no se invitó a las ONG a observar las negociaciones informales del documento.<sup>87</sup>

A fines de 2014 se creó un Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil (CSTF, por su sigla en inglés) para que actuara como enlace oficial entre las Naciones Unidas y la sociedad civil en los preparativos para la UNGASS de 2016.<sup>88</sup> El Grupo de Trabajo es un grupo estructurado y plural de representantes de la sociedad civil de nueve regiones, así como de representantes de las poblaciones afectadas y de las áreas temáticas fundamentales. El Grupo desempeñó un papel clave a la hora de coordinar e impulsar la participación y visibilidad de las ONG en la misma UNGASS, a la que asistieron cientos de representantes de ONG que trabajan en un gran abanico de ámbitos, como la reducción de daños, los derechos humanos, la prevención de drogas, la justicia penal, el género, los cuidados paliativos y el desarrollo. Representantes de la sociedad civil formaron parte de las cinco mesas redondas de la UNGASS y también efectuaron intervenciones a lo largo de todo el encuentro. Unos meses antes de la UNGASS, también se celebró en Nueva York una consulta interactiva informal con las partes interesadas, convocada por el Presidente de la Asamblea General, de la que surgió un resumen con visión de futuro que se presentó formalmente a la CND como parte del proceso preparatorio.<sup>89</sup> Al igual que ‘Más allá de 2008’, todas estas iniciativas estaban concebidas para involucrar, representar y reunir las amplias y diversas perspectivas de la sociedad civil, que dista mucho de ser un actor unitario en la política de drogas, y trabajar a partir de las bases comunes allí donde las hubiera.

El compromiso constante y firme, la profesionalidad y la pericia de la sociedad civil se reflejó claramente en el documento final de 2016, en el que se destaca el papel de la sociedad civil en nueve párrafos relacionados con diversos elementos del control y la política de drogas. Entre ellos, cabe destacar los dedicados a la prevención y el tratamiento (párrafo 1q), el desarrollo (párrafos 7b y 7l) y, por primera vez, el género: el párrafo 4g se muestra categórico en lo que se refiere a fomentar una ‘perspectiva de género’ y asegurar ‘la participación de las mujeres en todas las etapas de su

elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación [los programas y políticas en materia de drogas], sin añadir ninguna nota de cautela por cuestiones diplomáticas. El documento final también amplía el papel de la sociedad civil, de modo que entrañe el suministro de ‘datos científicos’ de apoyo a ‘la evaluación de dichas políticas y programas [de drogas]’. El párrafo final, además, señala:

‘Resolvemos adoptar las medidas necesarias para trasladar a la práctica las recomendaciones operacionales anteriormente detalladas, en estrecha colaboración con las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales y la sociedad civil...’

## Respuestas de justicia penal y flexibilidades de los tratados

La UNGASS de 1990 tuvo lugar dos años después de que se aprobara la Convención de 1988,<sup>90</sup> que perseguía reprimir las ricas y poderosas organizaciones de traficantes violentas que habían prosperado durante la década de 1980. Por lo tanto, los debates en la UNGASS tenían por objeto impulsar la nueva Convención.<sup>91</sup> Esta implicaba reforzar el sistema de control de drogas de la ONU intensificando las medidas de justicia penal relativas a cuestiones como la extradición de personas, el lavado de dinero, la cooperación judicial y el control de precursores, aunque respetando los principios de la soberanía nacional y la no injerencia en los asuntos internos de los Estados (véase, por ejemplo, el párrafo 5 del Preámbulo). A pesar del paso de los años, este mismo mensaje se ha mantenido prácticamente idéntico en los diversos documentos de alto nivel de las Naciones Unidas en materia de drogas. Sin embargo, ya desde la Declaración política de 1990, siempre ha existido un cierto margen para la adopción de medidas alternativas, orientadas a la salud, y el reconocimiento de que dichas medidas no contravienen los tres tratados internacionales sobre drogas. Si estas alternativas hubieran sido utilizadas y adoptadas debidamente por los Gobiernos desde el principio, habrían alterado de manera drástica la forma en que se aplicaron los tratados de control de drogas, pero, en la realidad, la adopción de esas medidas alternativas ha sido, por lo general, limitada.

Los preparativos para la UNGASS de 1998 reflejaron el hecho de que se consideraba necesario

mantener —e incluso incrementar— el uso de las sanciones penales: el presidente de Tayikistán, por ejemplo, se refirió a ‘la creciente comprensión de la necesidad de luchar contra el tráfico ilícito de drogas —la plaga del siglo XX’.<sup>92</sup> En la misma línea, la Interpol declaró que ‘nos oponemos rotundamente a toda forma de legalización de las drogas, lo que conferiría legitimidad a las drogas ilícitas o a su uso indebido’, si bien apoyaba las alternativas al castigo, ya que ‘es muy probable que dicho enfoque polifacético aparte a los toxicómanos de la delincuencia, la enfermedad y la miseria’.<sup>93</sup>

A raíz de los debates en la CND de 2002 y las intervenciones de la JIFE,<sup>94</sup> las reformas jurídicas con respecto al cannabis adquirieron un gran protagonismo durante las conversaciones para la Declaración Ministerial Conjunta de 2003, como se observa en el informe oficial de la CND: ‘Varios oradores expresaron su preocupación por las políticas tolerantes con respecto al cannabis, sustancia fiscalizada de conformidad con la Convención de 1961. El cannabis era una droga perjudicial, y se adujo que no había argumentos de peso para adoptar políticas más liberales hacia ella. Se señaló que ningún gobierno había presentado aún pruebas a la OMS que indicaran que el cannabis debía legalizarse’.<sup>95</sup> Esta cuestión ha seguido siendo el gran tabú en muchos debates sobre drogas en el seno de la ONU hasta el día de hoy, a pesar de que plantea un evidente desafío al enfoque basado en la justicia penal consagrado en las convenciones internacionales sobre drogas y a los límites de cualquier margen de maniobra contemplado por esas mismas convenciones.<sup>96</sup>

En el Prefacio oficial de la Declaración Política de 2009 (basado en parte en el informe ‘Perfeccionamiento de la fiscalización de drogas para adecuarla a la finalidad para la que fue creada’, publicado en 2008),<sup>97</sup> el entonces Director Ejecutivo de la UNODC, Antonio María Costa, señaló: ‘Debemos movernos en el sólido terreno medio entre: a) la criminalización de los consumidores de drogas, y b) la legalización de su consumo, planteando nuestros esfuerzos colectivos contra las drogas menos como una guerra y más como un esfuerzo por curar una enfermedad social’. Sin embargo, la propia Declaración Política de 2009 subraya que ‘las penas sustitutivas del enjuiciamiento y el encarcelamiento para los

delincuentes que consumen drogas son limitadas y los servicios de tratamiento en el marco del sistema de justicia penal suelen ser inadecuados’ (párrafo 15). El documento también destaca que el personal que trabaja en el ámbito de la justicia penal debería estar mejor formado para tratar con las personas que consumen drogas, y que los Estados miembros deberían ‘impartir capacitación adecuada para que los funcionarios de justicia penal y los funcionarios penitenciarios apliquen medidas éticas de reducción de la demanda de drogas basadas en pruebas científicas y de modo que sus actitudes sean respetuosas y no entrañen juicios críticos ni imposición de estigmas’ (párrafo 16d).

El documento final de 2016 representa un punto álgido de estos debates hasta la fecha, pues insta a los Estados miembros a fortalecer ‘la capacidad de las autoridades sanitarias y sociales, las fuerzas del orden y otras autoridades de justicia penal para cooperar... a fin de ofrecer respuestas amplias, integradas y equilibradas’ (párrafo 1l). En el capítulo dedicado a las drogas y los derechos humanos, los jóvenes, los niños, las mujeres y las comunidades, bajo el subapartado ‘Políticas y respuestas proporcionadas y eficaces...’, el documento final también exhorta a los Gobiernos a: ‘Alentar la formulación, adopción y aplicación... de medidas sustitutivas o complementarias en lo que respecta a la condena o la pena en los casos en que proceda’ (párrafo 4j); y a considerar la posibilidad de intercambiar ‘mejores prácticas sobre formulación, aplicación y resultados de las políticas nacionales de justicia penal, incluidas, cuando proceda, las prácticas nacionales en lo que respecta a la proporcionalidad de las penas’ (párrafo 4k). La UNGASS de 2016 brindó también la primera ocasión en que el concepto explícito de ‘flexibilidad’ llegó a quedar plasmado en un documento de la ONU de tal trascendencia (párrafo 13 del Preámbulo):

‘Reconocemos que existen retos persistentes, nuevos y cambiantes que deberían afrontarse de conformidad con lo dispuesto en los tres tratados de fiscalización internacional de drogas, los cuales ofrecen a los Estados partes suficiente flexibilidad para formular y aplicar políticas nacionales en materia de drogas con arreglo a sus prioridades y necesidades, de conformidad con el principio de la

responsabilidad común y compartida y con el derecho internacional aplicable.’

Esta referencia directa al principio de flexibilidad vino propiciada por una serie de novedades en la política de drogas a escala global, y en especial por la adopción en varias jurisdicciones de medidas para regular el cultivo, la distribución y el consumo de cannabis. William Brownfield, el subsecretario de Estado para Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley de los Estados Unidos, opinó en 2014 que ‘las cosas han cambiado... Debemos disponer de la flexibilidad necesaria para poder incorporar esos cambios en nuestras políticas... para tolerar distintas políticas nacionales de drogas... y aceptar el hecho de que algunos países tendrán enfoques muy estrictos frente a las drogas, mientras que otros legalizarán categorías enteras de drogas’.<sup>98</sup> Este argumento refleja la idea de que las convenciones internacionales son documentos vivos, cuya interpretación puede adaptarse para adecuarse a contextos y circunstancias cambiantes.<sup>99</sup> Pero esa flexibilidad tiene sus límites:<sup>100</sup> mientras la JIFE efectuaba referencias de utilidad y en apoyo de la despenalización, la proporcionalidad de las penas y las alternativas al castigo,<sup>101</sup> Brownfield y otras voces consideraban —de forma errónea— que la postura del gobierno estadounidense con respecto a los mercados regulados de cannabis en varios estados de este país se ajustaba a esa flexibilidad. En respuesta a la cuestión de los mercados regulados de cannabis, el entonces Presidente de la JIFE, Werner Sipp, afirmó que ‘la flexibilidad tiene límites; no abarca ningún uso no médico de estupefacientes. Los recientes cambios legislativos en algunos países, que permiten y regulan el uso no médico de sustancias fiscalizadas, en particular el cannabis, contravienen claramente los tratados. Plantean un desafío al consenso internacional del que depende la cooperación internacional. Ustedes —los Estados Partes de los tratados— tienen la responsabilidad de encarar este desafío’.<sup>102</sup> Como muestra de esta responsabilidad, Bolivia decidió retirarse de la Convención de 1961 y, un año después, volver a adherirse a ella con una reserva, con la idea de establecer un mercado nacional regulado de la coca, basado en el uso indígena y cultural (una medida a la que intentaron oponerse, sin éxito, los Estados Unidos y otros países).<sup>103</sup>

El uso del término ‘suficiente flexibilidad’ en el Preámbulo del documento final de 2016 fue una solución de compromiso entre quienes abogaban por la reforma y quienes deseaban proteger la integridad de los tratados de drogas: al añadir la palabra ‘suficiente’, se pretendía neutralizar los intentos de revisar o cuestionar los tratados en sí, o de promover políticas y respuestas que vayan más allá de lo que prevén las convenciones. Un pequeño grupo de países se opuso con firmeza a que se introdujeran esos términos, pero fue en vano.<sup>104</sup> Puede que este debate concreto resulte algo relativamente nuevo en lo que se refiere a las políticas de drogas de la ONU, pero seguirá siendo un campo de batalla importante con miras a futuros documentos y reuniones.

## Acceso a medicamentos fiscalizados

El acceso con fines médicos y científicos a medicamentos fiscalizados es uno de los objetivos principales del régimen de control consagrado en los tres tratados internacionales sobre drogas. Sin embargo, la Declaración política de 1990 centró prácticamente toda su atención en el tráfico de drogas y la delincuencia relacionada con estas, haciendo pocas referencias al acceso a los medicamentos fiscalizados. El Plan de Acción que la acompañaba dispone que a la formación de trabajadores del sector de la salud se incorporará ‘información sobre el modo de recetar y utilizar racionalmente estupefacientes’ (párrafo 23), y que se alentará a la OMS ‘en colaboración con los órganos de fiscalización de estupefacientes’, ONG y otras partes interesadas a que presten ‘asistencia a las autoridades educacionales de los países en la preparación de materiales didácticos y la realización de cursos de formación para que los médicos y otros trabajadores del sector de la salud reciban una capacitación que les permita recetar y utilizar racionalmente los estupefacientes y las sustancias sicotrópicas’ (párrafo 24). Los párrafos 40 y 41 también invitan a encontrar un equilibrio entre la oferta y la demanda de materias primas, entre otras cosas para fines médicos y científicos, y a emprender una acción internacional que ayude a los Estados a satisfacer sus necesidades legítimas de opiáceos. Sin embargo, ocho años después, la Declaración política de 1998 no hizo ninguna referencia a estas cuestiones.

La Declaración Ministerial Conjunta de 2003 siguió exhortando a los Estados miembros a mantener un equilibrio entre la oferta y la demanda lícitas de materias primas de opiáceos para necesidades médicas y científicas, vinculándolo con la necesidad de prevenir la proliferación de fuentes de producción. La Declaración Política de 2009 complementó esta idea del equilibrio instando ‘a una cooperación continua entre los Estados Miembros, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes y la Organización Mundial de la Salud a fin de garantizar una disponibilidad adecuada de estupefacientes y sustancias sicotrópicas sometidos a fiscalización internacional, incluidos opiáceos, para fines médicos y científicos’ (párrafo 19).

En la Reunión de alto nivel de 2014, el problema del acceso a los medicamentos logró más visibilidad y generó más discusión que nunca antes, impulsado en parte por algunos actores de la sociedad civil, que prestaron una mayor atención a este tema y al papel de la JIFE. La Declaración Ministerial Conjunta reiteró una vez más la necesidad de garantizar una oferta adecuada de medicamentos fiscalizados, y añadió su ‘preocupación [de] que la disponibilidad de drogas sometidas a fiscalización internacional para fines médicos y científicos, particularmente para el alivio del dolor y cuidados paliativos, sigue siendo escasa o inexistente en muchos países del mundo’ (párrafo 14). También instó a la OMS y a los organismos de fiscalización de drogas de la ONU a hacer frente ‘a esa situación promoviendo medidas para garantizar su disponibilidad y accesibilidad para fines médicos y científicos’. Cabe destacar que estas referencias a la necesidad de garantizar el acceso a medicamentos controlados para fines médicos y científicos, entre 2009 y 2014, fueron acompañadas de la puntualización: ‘evitando al mismo tiempo su desviación hacia canales ilícitos’ (2009) o ‘previniendo al mismo tiempo su desviación, uso indebido y tráfico’ (2014).

También en 2014 se reavivó el debate sobre la ketamina, lo cual volvió a situar con fuerza en el orden del día la cuestión del acceso a los medicamentos. Mediante la resolución 57/10 de la CND, relativa a la ‘Prevención de la desviación de la ketamina de las fuentes de abastecimiento lícitas, asegurando al mismo tiempo su disponibilidad para fines médicos’, Tailandia, Egipto, China,

India y otros países intentaron animar a los Estados miembros a incrementar los controles a los que está sujeto este medicamento esencial,<sup>105</sup> socavando así la opinión del Comité de Expertos de la OMS en Farmacodependencia (ECDD, por su sigla en inglés), que había recomendado no incluir esta sustancia en las listas de fiscalización, con el objetivo de evitar una ‘crisis de salud pública’, ya que desempeña un papel clave en la cirugía de emergencia en entornos con pocos recursos.<sup>106</sup> En la CND de 2015, China —en contra de lo recomendado por el ECDD— presentó formalmente una propuesta para incluir la ketamina en las listas de fiscalización, pero terminó retirándola en espera de más pruebas y exámenes del ECDD (tras una potente campaña de la sociedad civil, profesionales de la medicina y Estados simpatizantes).<sup>107</sup>

Estas novedades, así como las mejoras implementadas en materia de colaboración entre la OMS y la JIFE,<sup>108</sup> ayudaron a enmarcar los preparativos para el documento final de 2016, que presenta los términos más completos hasta la fecha con respecto al acceso a medicamentos controlados. El documento final admite que la disponibilidad de drogas sometidas a fiscalización internacional para fines médicos y científicos ‘sigue siendo escasa o nula en muchos países del mundo’, y le dedica todo un capítulo temático, que por primera vez incluye una serie de ‘recomendaciones operacionales’ (párrafo 2). La primera de ellas alude a los obstáculos que entorpecen el acceso, ‘incluidos los relacionados con la legislación, los sistemas de reglamentación, los sistemas de atención de la salud, la asequibilidad, la capacitación de los profesionales de la salud, la educación, la creación de conciencia, las estimaciones, las previsiones y los informes, los valores de referencia correspondientes al consumo de sustancias fiscalizadas y la cooperación y coordinación internacionales’. El documento final de 2016 también insta a los Estados miembros, entre otras cosas, a ‘considerar la posibilidad de examinar... la legislación y los mecanismos reglamentarios y administrativos internos’; agilizar y simplificar los canales de distribución; eliminar los obstáculos existentes; mejorar la certificación de importaciones y exportaciones; y abordar la problemática de los costes de los medicamentos. También se pide a la OMS y a la UNODC que impartan capacitación y formación a las autoridades nacionales, se propone establecer sistemas nacio-

nales de gestión de la oferta y se recomienda continuar actualizando periódicamente la Lista Modelo de Medicamentos Esenciales de la OMS.<sup>109</sup> En el capítulo aparte dedicado a las nuevas sustancias psicoactivas, el documento final incluso alude a la necesidad de examinar ‘los posibles usos de las nuevas sustancias psicoactivas para fines médicos y científicos’ (párrafo 5d).

## Coherencia de todo el sistema de la ONU

Pese al carácter transversal del ‘problema mundial de las drogas’, las instituciones con sede en Viena (como la CND, la UNODC y la JIFE) tradicionalmente han excluido o marginado de sus deliberaciones a otros organismos de la ONU. Esta situación ha resultado especialmente preocupante en lo que respecta a la OMS, pese a que esta tiene un papel en las políticas de drogas encomendado por los propios tratados. La ausencia de una participación transversal ha dado lugar a una falta de coherencia entre el ámbito de la ONU centrado en el control de drogas y otros ámbitos de la misma organización, en especial en lo que respecta a la salud pública, los derechos humanos y el desarrollo,<sup>110</sup> una realidad que se ha reflejado de forma evidente en los documentos de alto nivel de la ONU en los que se centra este informe.

A pesar de ello, la Declaración política de 1990 fue uno de los documentos de alto nivel de la ONU que se mostró más categórico en lo que se refiere al fomento de la cohesión de toda la organización. De hecho, instó a que en la gobernanza de las políticas de drogas participara un amplio abanico de instituciones de la ONU, como la OIT, el UNICEF, el PNUD, el PNUMA y la OMS. El documento también subrayó de forma explícita la necesidad de una coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas con respecto al ámbito de las drogas, aunque utilizando una formulación genérica sobre el papel que podrían desempeñar otros organismos.

La Resolución de la Asamblea General de 1993 se mostró mucho más limitada en este sentido, al omitir toda referencia específica a otros organismos de la ONU, aunque sí menciona el Plan de Acción para todo el sistema de las Naciones Unidas (SWAP, por su sigla en inglés) sobre la fiscalización del uso indebido de drogas. El Plan

SWAP, que en muchos sentidos marcó un punto álgido en los esfuerzos de coordinación con respecto a las drogas en todo el sistema de la ONU, fue solicitado en 1989 por la Asamblea General con el objetivo de intensificar ‘la eficacia del sistema de las Naciones Unidas en la lucha contra el uso indebido de drogas’.<sup>111</sup> No obstante, cuando se aprobó la Declaración política de 1998, había desaparecido ya toda alusión a la conveniencia de una participación más amplia del sistema de la ONU.

En 2001, las funciones del Plan SWAP se transfirieron a la UNODC, lo que cual repercutió negativamente en la coherencia de las Naciones Unidas en materia de drogas.<sup>112</sup> Las referencias a la participación más amplia de todo el sistema de la ONU volvieron a aparecer en la Declaración Ministerial Conjunta de 2003: ‘Instamos a los organismos y entidades competentes de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales e instituciones financieras internacionales, incluidos los bancos regionales para el desarrollo, a que incorporen en sus programas cuestiones relativas a la fiscalización de drogas’ (párrafo 16). Sin embargo, el documento no llega a mencionar ningún organismo concreto de la ONU y aborda la coherencia como una vía de sentido único, sin tener en cuenta la problemática ausencia de cuestiones relativas a la salud, los derechos humanos, el desarrollo o el medioambiente en las propias políticas de control de drogas.

Las cosas empezaron a cambiar con la Declaración Política de 2009: el párrafo 2e del Plan de Acción alentó a que la UNODC y la JIFE mantuvieran un diálogo constante con el ONUSIDA, el PNUD y la OMS ‘con el fin de reforzar la cooperación interinstitucional’. Sin embargo, esta redacción seguía siendo floja frente a la Declaración política de 1990, ya que era muy poco precisa y no señalaba cómo se lograría esa cooperación interinstitucional. Por ejemplo, el apartado D del Plan de Acción, dedicado al desarrollo alternativo, reiteró la importancia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio,<sup>113</sup> pero no exhortó a que se estableciera una mayor cooperación con el PNUD.

Los preparativos para la UNGASS de 2016 estuvieron marcados por una inclusión más estructurada de los organismos de la ONU con sede en Nueva York y Ginebra, a través del Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la

Delincuencia Organizada Transnacional y el Tráfico de Drogas.<sup>114</sup> El Equipo de Tareas invitó a todos los organismos a participar y a presentar sus aportaciones antes de que se celebrara la Sesión Especial. En líneas generales, las aportaciones se mostraron progresistas y apoyaron, por ejemplo, cuestiones como la reducción de daños y la despenalización del uso de drogas.<sup>115</sup> Por ejemplo, la aportación de ONU Mujeres señala:

‘ONU Mujeres comparte los principales mensajes del Equipo de Tareas y el planteamiento del sistema de las Naciones Unidas frente al problema mundial de las drogas: que el acento en la seguridad, la justicia penal y la aplicación de la ley solo ha generado resultados desiguales, a expensas de un costo económico y de seguridad humana notable; que es preferible poner un mayor énfasis en las dimensiones de salud pública y las consecuencias socioeconómicas del problema; que los Estados miembros deben evitar militarizar las medidas de lucha contra el tráfico y criminalizar a los más vulnerables en la cadena de producción y tráfico de drogas, incluida la posibilidad de despenalizar el consumo de drogas y los delitos de drogas menores y no violentos; que las medidas de erradicación no tendrán éxito si no se ofrecen incentivos económicos alternativos a las poblaciones afectadas; que el problema mundial de las drogas debe encararse, en definitiva, de una manera más equilibrada y humana, otorgando prioridad a los enfoques centrados en las pruebas empíricas y en la salud, y orientados a la prevención, el tratamiento y la rehabilitación e integración sociales, y abordando la oferta y la demanda.’<sup>116</sup>

Además de las aportaciones oficiales,<sup>117</sup> los organismos de la ONU también se hicieron oír y estuvieron muy visibles en los debates temáticos que tuvieron lugares antes de la UNGASS y en la misma Sesión Especial, y esa contribución transversal sin precedentes se considera en gran medida una de las principales ‘victorias’ de la UNGASS.<sup>118</sup> Por lo tanto, no es ninguna casualidad que el documento final de 2016 represente una mejora significativa con respecto a otros documentos anteriores en lo que respecta a la participación transversal de distintos organismos de la ONU. Pone de relieve la función de la OMS

## Cuadro 1. La documentación de los términos aprobados en la ONU

Para apoyar el proceso preparatorio de la Declaración Política de 2009, Harm Reduction International y Human Rights Watch colaboraron para recopilar los términos ya aprobados en las Naciones Unidas (tanto en la CND como en la Asamblea General y otros organismos) con respecto a temas clave como la reducción de daños, el desarrollo y los derechos humanos.<sup>119</sup> Estos términos acordados son cruciales para los Estados miembros durante las intensas negociaciones ya que, muchas veces, a los Estados les resulta más sencillo llegar a acuerdos en torno a estos que con respecto a nuevos términos sobre un tema concreto.

En 2015, con miras a la próxima UNGASS y la redacción del documento final, el IDPC, Harm Reduction International y el Transnational Institute, con financiación de la UNODC, actualizaron y volvieron a presentar el recurso como una herramienta y una base de datos en línea.<sup>120</sup> Este catálogo de términos de referencia (titulado, en inglés, 'Book of Authorities') recopila el lenguaje aprobado por la ONU en los ámbitos de los derechos humanos, la reducción de daños, la pena de muerte, el acceso a medicamentos fiscalizados, el cultivo y el desarrollo alternativo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, las alternativas al castigo y la proporcionalidad de las penas. Su objetivo consiste en poner de relieve el alcance del apoyo internacional a favor de unas políticas de drogas más progresistas y brindar una ayuda directa a los Estados miembros en las negociaciones que preceden a documentos y declaraciones de alto nivel de la ONU como los analizados en este documento.

con más firmeza que nunca antes, y el Preámbulo destaca la necesidad de fortalecer la cooperación entre las instituciones encargadas del control de drogas y 'otras entidades de las Naciones Unidas, con arreglo a sus respectivos mandatos'. En lo que se refiere al desarrollo alternativo, el párrafo 7d plantea la posibilidad de que se elaboren y ejecuten programas con la FAO, la OIT y el PNUD, con el objetivo de cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (que 'solo se pueden lograr

con el compromiso decidido a favor de alianzas mundiales y cooperación').<sup>121</sup> Sin embargo, el documento final va más allá, al aludir a otros ámbitos de la ONU: el párrafo 4 detalla un amplio abanico de otras convenciones y directrices de la ONU que son pertinentes para que la política de drogas respete los derechos humanos y la salud pública. Desde que tuvo lugar la UNGASS, se ha mantenido este compromiso con una mayor participación de todo el sistema de la ONU, algo que se ha traducido en una mayor visibilidad de varios organismos de la ONU en los debates de la CND (cabe destacar, por ejemplo, la presencia de la entonces Directora Ejecutiva de la OMS, Margaret Chan, en el estrado del 60º período de sesiones de la CND, en marzo de 2017),<sup>122</sup> y la firma de un nuevo Memorando de Entendimiento entre la UNODC y la OMS.<sup>123</sup>

## Conclusión

'El funcionamiento basado en el consenso propio del mecanismo de control de drogas de la ONU ha propiciado situaciones muy curiosas... En privado, "la mayor parte de las 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 que la minoría procura pasar lo más desapercibida posible.'<sup>124</sup>

En muchos sentidos, las negociaciones diplomáticas cada vez más largas y tensas de las que surgen los documentos de alto nivel de la ONU que se analizan en este documento<sup>125</sup> pueden ser blanco de crítica por su desconexión de la realidad sobre el terreno a la que afirman representar, así como por la brecha entre las declaraciones progresistas formuladas por los Estados miembros y los documentos finalmente consensuados en el seno de la ONU. Pero el lenguaje acordado por las estructuras de control de drogas de la ONU puede convertirse en una fuerza eficaz para impulsar el cambio de políticas a escala nacional y regional. Aunque puede que el ritmo sea particularmente lento, los cambios en el lenguaje de consenso que se han ido produciendo con el paso del tiempo son importantes y representan un componente

fundamental del papel normativo desempeñado por organismos de la ONU como la UNODC.

En este informe se señalan algunos ámbitos con respecto a los que la UNGASS de 2016 y su documento final suponen un claro avance en términos del discurso, el lenguaje consensuado y los debates generales en el seno de la ONU: derechos humanos, conceptos de desarrollo, participación de la sociedad civil, flexibilidad de los tratados internacionales sobre drogas, acceso a medicamentos fiscalizados y participación transversal de todo el sistema de las Naciones Unidas. Esto no significa que no sea necesario seguir avanzando en todos estos ámbitos, pero algunas de las tendencias examinadas aquí dan una buena idea de los cambios generales que se están produciendo en los debates y los enfoques relativos al control de drogas en todo el mundo. Entre los elementos principales de esos avances se encuentra una participación más sistemática de la sociedad civil y los organismos de la ONU en los preparativos y debates, el trabajo relativamente coordinado de grupos de países con mentalidad afín y la adopción de una estructura más completa en el documento final, que ahora abarca siete capítulos (dedicados a cuestiones como la salud pública, el desarrollo alternativo, el acceso a medicamentos y los derechos humanos), frente a los tres que se solían incluir (reducción de la demanda, reducción de la oferta y cooperación internacional). Para poder mantener los avances e incluso acelerarlos con miras a 2019 y más allá, todos estos son elementos de los preparativos que se deben proteger y fortalecer aún más.

Sin embargo, cabe destacar que hay cuestiones que siguen siendo poco reconocidas por el sistema de control de drogas de la ONU, o sobre las que el mejor lenguaje acordado procede de décadas anteriores y no de 2016. Cada uno de los documentos de alto nivel de las Naciones Unidas analizados en este documento ha experimentado dificultades en vista de la falta de progresos tangibles atribuibles a las políticas de drogas actuales; sin embargo, puede que el documento en que este tema se trató con más sinceridad fuera el Plan de Acción de 2009. Las francas y poco habituales enunciaciones presentadas bajo la rúbrica de 'El problema', al principio de cada subapartado del documento, se deberían repetir en 2019, con el objetivo de evitar las persistentes acusaciones de negación de la realidad y autoengaño.

Por otro lado, está la ya duradera tensión y polémica en torno a la reducción de daños. El hecho de que los Estados miembros aún no hayan logrado llegar a un acuerdo sobre este término es injustificable y perjudicial para la credibilidad de todo el sistema de control de drogas de la ONU, en especial porque otros ámbitos de la misma Organización han superado esta dificultad; este sería el caso, por ejemplo, de todos los organismos competentes de la ONU e incluso la propia Asamblea General al debatir sobre la respuesta al VIH, incluso en la Reunión de alto nivel sobre el VIH/SIDA que tuvo lugar apenas dos meses después de la UNGASS de 2016 sobre drogas. Aunque la última UNGASS sí nos brindó el lenguaje más categórico hasta la fecha con respecto a intervenciones concretas de reducción de daños, podría decirse que el texto más directo sobre el principio general de la reducción de daños se encuentra en la Declaración política de 1990: 'la formulación de programas educacionales sobre salud y la elaboración de políticas de reducción de los riesgos y daños del uso indebido de drogas'.

Por último, incluso en aquellos ámbitos en los que se ha avanzado, la sociedad civil debe seguir presionando, y asegurándose de que las narrativas cambiantes se traduzcan en novedades sobre el terreno y no se limiten a intercambios loables, pero meramente retóricos, en las salas de reuniones de la ONU. 'Los reformistas que persiguen una nueva era de políticas de drogas humanas y basadas en pruebas empíricas deben saber cómo ver más allá para que los compromisos retóricos frente a la salud pública se transformen en la ejecución de programas efectivos'.<sup>126</sup> Este documento pone de relieve los avances logrados en varios ámbitos de las discusiones en materia de control de drogas en la ONU. Esto es importante en los debates actuales sobre políticas de drogas, como se puso de manifiesto en la CND de 2017, donde se produjo una tensión evidente entre los Estados miembros que deseaban recuperar el lenguaje y el tono de la Declaración Política de 2009 (cuyos objetivos siguen vigentes y deben haberse cumplido en 2019), y aquellos que preferían subrayar la importancia del documento final de 2016, más reciente y de carácter más progresista.<sup>127</sup> Queda mucho trabajo por hacer para alcanzar una política internacional de drogas que se base verdadera y significativamente en la salud pública, el desarrollo y los derechos humanos. No obstante, en

el documento final de 2016 se plasman unos progresos que se deben consolidar, repetir y seguir desarrollando en 2019 y más allá.

## Agradecimientos

Los autores desean expresar su agradecimiento a Catherine Cook, Olga Szubert y a otros compañeros y compañeras de la Internacional de Reducción de Daños (HRI) por sus comentarios sobre el informe, así como a Marie Nougier y Ann Fordham, del IDPC, por sus exhaustivas observaciones, aportaciones y revisiones.

## Notas

1. Cabe destacar que el término en sí, ‘problema mundial de las drogas’, nunca se ha definido de forma clara en los textos de la ONU, aunque se sigue usando con frecuencia.
2. Véase: <http://www.unodc.org/ungass2016>
3. Véase, por ejemplo: Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (septiembre de 2016), *La Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre el problema mundial de las drogas: Informe del evento*, <http://idpc.net/es/publications/2016/09/la-ungass-sobre-el-problema-mundial-de-las-drogas-reporte>; Bewley-Taylor, D. y Jelsma, M. (junio de 2016), *UNGASS 2016: ¿Un consenso roto o a-m-p-l-i-o?* Informe sobre políticas de drogas 45 (Transnational Institute y Observatorio Global de Políticas de Drogas), <https://www.tni.org/es/publicacion/ungass-2016-un-consenso-roto-o-a-m-p-l-i-o>
4. Secretario General de las Naciones Unidas (26 de junio de 2013), *Secretary-General's remarks at special event on the International Day against Drug Abuse and illicit Trafficking*, <http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=6935>
5. Asamblea General (1990), *S-17/2. Declaración Política y Programa Mundial de Acción aprobados por la Asamblea General en su decimoséptimo período extraordinario de sesiones dedicado a la cuestión de la cooperación internacional contra la producción, la oferta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas*, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/S-17/2&referer=/english/&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/S-17/2&referer=/english/&Lang=S)
6. Asamblea General (1993), *Medidas para fortalecer la cooperación internacional contra la producción, la venta, la demanda, el tráfico y la distribución de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y actividades conexas*, A/RES/48/12, <http://www.un.org/es/common/docs/?symbol=A/RES/48/12&Lang=S>
7. Asamblea General (1998), *S-20/2. Declaración política*, A/RES/S-20/2\*, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/775/12/PDF/N9877512.pdf>
8. Asamblea General (1998), *Declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda de drogas*, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/773/98/PDF/N9877398.pdf>
9. Comisión de Estupefacientes (2003), *Declaración Ministerial Conjunta y medidas adicionales para la aplicación de los planes de acción emanados del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General*, E/CN.7/2003/L.23/Rev.1, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/V03/832/87/PDF/V0383287.pdf>
10. Comisión de Estupefacientes (2009), *Declaración Política y Plan de Acción sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas*, [https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND\\_Sessions/CND\\_52/Political-Declaration2009\\_V0984966\\_S.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_52/Political-Declaration2009_V0984966_S.pdf)
11. Comisión de Estupefacientes (2014), *La Declaración Ministerial Conjunta del examen de alto nivel de 2014 por la Comisión de Estupefacientes de la aplicación por los Estados Miembros de la Declaración Política y el Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas*, [https://www.unodc.org/documents/hlr/JointStatement/14-04449\\_S\\_Ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/hlr/JointStatement/14-04449_S_Ebook.pdf)
12. Asamblea General (2016), *Documento final del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas celebrado en 2016 – Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas*, <https://www.unodc.org/documents/postungass2016/outcome/V1603304-S.pdf>
13. Arlacchi, P. (verano de 1998), ‘Towards a drug-free world by 2008 – We can do it’, *UN Chronicle*, 35(2)
14. Jelsma, M. (2003), *La historia no escrita de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS) sobre el problema mundial de las drogas de 1998* (Transnational Institute), <https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/las-drogas-en-el-sistema-de-la-onu-la-historia-no-escrita-de-la-sesion-especial-de-la>
15. Costa, A.M. (mayo de 2008), ‘Perfeccionamiento de la fiscalización de drogas para adecuarla a la finalidad para la que fue creada: Aprovechando la experiencia de diez años de acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas’ - Informe del Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito a modo de contribución al examen de los resultados del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, E/CN.7/2008/CRP.17\*, [https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND\\_Sessions/CND\\_51/1/CRPs/E-CN7-2008-CRP17\\_S.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_51/1/CRPs/E-CN7-2008-CRP17_S.pdf)
16. Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (enero de 2015), *IDPC response to the 2014 UNODC World Drug Report*, <http://idpc.net/publications/2015/01/idpc-response-to-the-2014-unodc->

- [world-drug-report](#); resumen en español: *Respuesta del IDPC al Informe Mundial sobre Drogas de 2014 de la ONUDD*, <http://idpc.net/es/publications/2015/01/respuesta-del-idpc-al-informe-mundial-sobre-drogas-de-la-onudd-para-2014>
17. Asamblea General (julio de 2011), *Resolución 65/277. Declaración política sobre el VIH y el SIDA: intensificación de nuestro esfuerzo para eliminar el VIH y el SIDA*, A/RES/65/277, [http://www.unaids.org/sites/default/files/sub\\_landing/files/20110610\\_UN-A-RES-65-277\\_es.pdf](http://www.unaids.org/sites/default/files/sub_landing/files/20110610_UN-A-RES-65-277_es.pdf)
  18. Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (2016), *Get on the fast-track – The life-cycle approach to HIV*, <http://www.unaids.org/en/resources/documents/2016/get-on-the-fast-track>
  19. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (marzo de 2015), *Perspectives on the development dimensions of drug control policy*, [www.unodc.org/documents/ungass2016//Contributions/UN/UNDP/UNDP\\_paper\\_for\\_CND\\_March\\_2015.pdf](http://www.unodc.org/documents/ungass2016//Contributions/UN/UNDP/UNDP_paper_for_CND_March_2015.pdf)
  20. Véase: Asamblea General (agosto de 2001), *Resolución S-26/2. Declaración de compromiso en la lucha contra el VIH/SIDA*, A/RES/S-26/2, <http://www.undocs.org/es/A/RES/S-26/2>; Asamblea General (marzo de 2006), *Declaración de compromiso en la lucha contra el VIH/SIDA: cinco años después*, A/60/736, [http://www.unaids.org/sites/default/files/sub\\_landing/files/20060324\\_sgreport\\_ga\\_a60737\\_es.pdf](http://www.unaids.org/sites/default/files/sub_landing/files/20060324_sgreport_ga_a60737_es.pdf); Asamblea General (julio de 2011), *Resolución 65/277. Declaración política sobre el VIH y el SIDA: intensificación de nuestro esfuerzo para eliminar el VIH y el SIDA*, A/RES/65/277, [http://www.unaids.org/sites/default/files/sub\\_landing/files/20110610\\_UN-A-RES-65-277\\_es.pdf](http://www.unaids.org/sites/default/files/sub_landing/files/20110610_UN-A-RES-65-277_es.pdf)
  21. Asamblea General (julio de 2011), *Resolución 65/277. Declaración política sobre el VIH y el SIDA: intensificación de nuestro esfuerzo para eliminar el VIH y el SIDA*, A/RES/65/277, [http://www.unaids.org/sites/default/files/sub\\_landing/files/20110610\\_UN-A-RES-65-277\\_es.pdf](http://www.unaids.org/sites/default/files/sub_landing/files/20110610_UN-A-RES-65-277_es.pdf)
  22. Asamblea General (2016), *Resolución 70/266. Declaración Política sobre el VIH/SIDA: En la vía rápida para acelerar la lucha contra el VIH y poner fin a la epidemia del SIDA para 2030*, A/RES/70/266, <http://www.unaids.org/es/resources/documents/2016/2016-political-declaration-HIV-AIDS>
  23. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Red Internacional de Personas que Usan Drogas, Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Organización Mundial de la Salud y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (2017), *Implementing comprehensive HIV and HCV programmes with people who inject drugs: practical guidance for collaborative interventions*, <http://bit.ly/2oghaxx>
  24. <http://cndblog.org/maps/harm-reduction>
  25. Harm Reduction International (2016), *Global state of harm reduction 2016*, <https://www.hri.global/con-tents/1739>
  26. Jelsma, M. (2003), *La historia no escrita de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS) sobre el problema mundial de las drogas de 1998* (Transnational Institute), <https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/las-drogas-en-el-sistema-de-la-onu-la-historia-no-escrita-de-la-sesion-especial-de-la>
  27. Naciones Unidas, *Asamblea General, Vigésimo período extraordinario de sesiones, 6ª sesión plenaria, Martes 9 de junio de 1998*, A/S-20/PV.6, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/S-20/PV.6&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-20/PV.6&Lang=S)
  28. Naciones Unidas, *Asamblea General, Vigésimo período extraordinario de sesiones, 8ª sesión plenaria, Miércoles 10 de junio de 1998*, A/S-20/PV.8, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/S-20/PV.8&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-20/PV.8&Lang=S)
  29. Naciones Unidas, *Asamblea General, Vigésimo período extraordinario de sesiones, 9ª sesión plenaria, Miércoles 10 de junio de 1998*, A/S-20/PV.9, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/S-20/PV.9&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-20/PV.9&Lang=S)
  30. Véase: <https://www.globalcommissionondrugs.org/about-us/mision-and-history/commissioners>
  31. Naciones Unidas, *Asamblea General, Vigésimo período extraordinario de sesiones, 9ª sesión plenaria, Miércoles 10 de junio de 1998*, A/S-20/PV.9, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/S-20/PV.9&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-20/PV.9&Lang=S)
  32. Naciones Unidas, *Asamblea General, Vigésimo período extraordinario de sesiones, 8ª sesión plenaria, Miércoles 10 de junio de 1998*, A/S-20/PV.8, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/S-20/PV.8&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-20/PV.8&Lang=S)
  33. Asamblea General (febrero de 2000), *Resolución 54/132. Cooperación internacional contra el problema mundial de las drogas*, A/RES/54/132, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/246/89/PDF/N0024689.pdf>
  34. Sección de Asuntos Jurídicos del PNUFID (2002), *Flexibility of treaty provisions as regards harm reduction approaches*, <http://www.druglawreform.info/en/issues/harm-reduction/item/372-flexibility-of-treaty-provisions>; Transnational Institute (marzo de 2005), *Las Naciones Unidas y la Reducción del Daño*, Informe sobre políticas de drogas, núm. 12, <http://www.druglawreform.info/images/stories/brief12-s.pdf>
  35. Véase: <http://idpc.net/publications/2004/08/dear-bobby-unodc-letter-on-harm-reduction>. Para más información sobre los debates en torno a la reducción de daños, véase: Transnational Institute (marzo de 2005), *Las Naciones Unidas y la Reducción del Daño*, Informe sobre políticas de drogas, núm. 12, <http://www.druglawreform.info/images/stories/brief12-s.pdf>; Jelsma, M. (abril de 2005), *Las Naciones Unidas y la reducción del daño de nuevo bajo la lupa – Un informe no autorizado sobre los resultados de la 48ª*

- sesión de la CE, Informe sobre políticas de drogas, núm. 13 (Transnational Institute), <https://www.tni.org/files/download/brief13s.pdf>
36. Organización Mundial de la Salud, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (2009), *WHO, UNODC, UNAIDS Technical Guide for countries to set targets for universal access to HIV prevention, treatment and care for injecting drug users*, [https://www.unodc.org/documents/hiv-aids/idu\\_target\\_setting\\_guide.pdf](https://www.unodc.org/documents/hiv-aids/idu_target_setting_guide.pdf) – actualizada en 2012, véase: [http://www.who.int/hiv/pub/idu/targets\\_universal\\_access/en/](http://www.who.int/hiv/pub/idu/targets_universal_access/en/)
  37. Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (abril de 2009), *La Comisión de Estupefacientes 2009 y el segmento de alto nivel - Informe de la sesión*, <http://idpc.net/es/publications/2009/07/comision-de-estupefacientes-2009-y-segmento-de-alto-nivel-informe-de-sesion>
  38. Alemania habló en nombre de Australia, Bolivia, Bulgaria, Croacia, Chipre, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Georgia, Grecia, Hungría, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumanía, Santa Lucía y Suiza.
  39. Comisión de Estupefacientes (2009), *Informe sobre el 52º período de sesiones (14 de marzo de 2008 y 11 a 20 de marzo de 2009)*, E/CN.7/2009/12, <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=E/2009/28>. Para más información sobre este asunto, véase: Bewley-Taylor, D. (2012), *International drug control: Consensus fractured* (Cambridge University Press)
  40. Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (junio de 2014), *The 2014 Commission on Narcotic Drugs and its High-Level Segment: Report of proceedings*, <http://idpc.net/publications/2014/06/the-2014-commission-on-narcotic-drugs-and-its-high-level-segment-report-of-proceedings>; resumen en español: *La Comisión de Estupefacientes 2014 y su segmento de alto nivel - Informe sobre el período de sesiones*, <http://idpc.net/es/publications/2014/07/la-comision-de-estupefacientes-2014-y-su-segmento-de-alto-nivel-informe-sobre-el-periodo-de-sesiones>
  41. Comisión de Estupefacientes (2014), *Informe sobre el 57º período de sesiones (13 de diciembre de 2013 y 13 a 21 de marzo de 2014)*, E/CN.7/2014/16, <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=E/2014/28>
  42. <http://cndblog.org/maps/harm-reduction/>
  43. Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (abril de 2016), ¿Diplomacia o negacionismo? La terminología omitida por el documento de resultados de la UNGASS, Comunicado de prensa, <http://idpc.net/es/media/press-releases/2016/04/diplomacia-o-negacionismo-la-terminologia-omitida-por-el-documento-de-resultados-de-la-ungass>
  44. Hallam, C. (marzo de 2016), *Striving for system-wide coherence: An analysis of the official contributions of United Nations entities for the UNGASS on drugs* (Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas), <http://idpc.net/publications/2016/03/striving-for-system-wide-coherence-an-analysis-of-the-official-contributions-of-united-nations-entities-for-the-ungass-on-drugs>
  45. Hunt, P. Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (2008), *Human rights, health and harm reduction – States’ amnesia and parallel universes*, <https://www.hri.global/files/2010/06/16/Human-RightsHealthAndHarmReduction.pdf>
  46. Naciones Unidas, *Asamblea General, Vigésimo período extraordinario de sesiones, 2ª sesión plenaria, Lunes 8 de junio de 1998, A/S-20/PV.2*, p. 22, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/S-20/PV.2&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-20/PV.2&Lang=S)
  47. Naciones Unidas, *Asamblea General, Vigésimo período extraordinario de sesiones, 3ª sesión plenaria, Lunes 8 de junio de 1998, A/S-20/PV.3*, p. 2, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/S-20/PV.3&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-20/PV.3&Lang=S)
  48. Naciones Unidas, *Asamblea General, Vigésimo período extraordinario de sesiones, 5ª sesión plenaria, Martes 9 de junio de 1998, A/S-20/PV.5*, p. 17, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/S-20/PV.5&Lang=E](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-20/PV.5&Lang=E)
  49. Naciones Unidas, *Asamblea General, Vigésimo período extraordinario de sesiones, 9ª sesión plenaria, Miércoles 10 de junio de 1998, A/S-20/PV.9*, p. 27, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/S-20/PV.9&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-20/PV.9&Lang=S)
  50. Comisión de Estupefacientes (2008), *Resolución 51/12. Fortalecimiento de la cooperación entre la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y otras entidades de las Naciones Unidas para la promoción de los derechos humanos en la aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas*, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/V08/529/97/PDF/V0852997.pdf>
  51. Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (abril de 2008), *IDPC Briefing Paper 8 – Comisión de Estupefacientes 2008 - Informe sobre el período de sesiones*, [http://fileserv.idpc.net/library/IDPC\\_CND\\_BP08\\_ES.pdf](http://fileserv.idpc.net/library/IDPC_CND_BP08_ES.pdf)
  52. *Ibíd.*
  53. Harm Reduction International (abril de 2008), *The life of a human rights resolution at the UN Commission on Narcotic Drugs*, <https://www.hri.global/contents/288>
  54. Véase: Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (junio de 2014), *The 2014 Commission on Narcotic Drugs and its High-Level Segment. Report of proceedings*, pp. 1-2 y 6, <http://idpc.net/publications/2014/06/the-2014-commission-on-narcotic-drugs-and-its-high-level-segment-report-of-proceedings>; resumen en español: *La Comisión de Estupefacientes 2014 y su segmento de alto nivel - Informe sobre el período de sesiones*, <http://idpc.net/es/publications/2014/07/la-comision-de-estupefacientes-2014-y-su-segmento-de-alto-nivel-informe-so>

bre-el-periodo-de-sesiones

55. Comisión de Estupefacientes (2014), *Informe sobre el 57º período de sesiones (13 de diciembre de 2013 y 13 a 21 de marzo de 2014)*, E/CN.7/2014/16, pp. 68-69, <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=E/2014/28>
56. Albania, Andorra, Argentina, Armenia, Australia, Bosnia y Herzegovina, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Haití, Islandia, Kazajstán, Liechtenstein, Macedonia, México, Mónaco, Montenegro, Namibia, Nueva Zelanda, Panamá, República de Moldova, San Marino, Serbia, Sierra Leona, Suiza, Turquía, Ucrania, Uruguay y Uzbekistán
57. Comisión de Estupefacientes (2014), *Informe sobre el 57º período de sesiones (13 de diciembre de 2013 y 13 a 21 de marzo de 2014)*, E/CN.7/2014/16, p. 69, <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=E/2014/28>
58. Arabia Saudita, Bahrein, China, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Indonesia, Kuwait, Libia, Malasia, Omán, Qatar, República Árabe Siria, Singapur, Sudán, Viet Nam y Yemen
59. <http://cndblog.org/maps/death-penalty>
60. Véase: Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (2015), *The 2015 Commission on Narcotic Drugs and its Special Session on Preparations for the United Nations General Assembly Special Session on the World Drug Problem – Report of Proceedings*, <http://idpc.net/publications/2015/06/the-2015-commission-on-narcotic-drugs-and-its-special-segment-on-preparations-for-the-ungass-on-the-world-drug-problem-report-of-proceedings>; Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (2016), *The 2016 Commission on Narcotic Drugs and its Special Session on Preparations for the UNGASS on the World Drug Problem – Report of Proceedings*, <http://idpc.net/publications/2016/07/the-2016-commission-on-narcotic-drugs-and-its-special-segment-on-preparations-for-the-ungass-on-the-world-drug-problem>; resumen ejecutivo en español: *La Comisión de Estupefacientes 2016 y su serie extraordinaria de sesiones dedicada a la preparación de la UNGASS sobre el problema mundial de las drogas – Informe sobre el período de sesiones*, <http://idpc.net/es/publications/2016/07/la-comision-de-estupefacientes-2016-y-su-fase-especial-relativa-a-los-preparativos-para-la-ungass-sobre-el-problema-mundial-de-las-drogas>; Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (septiembre de 2016), *La Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre el problema mundial de las drogas – Informe del evento*, p. 4, <http://idpc.net/es/publications/2016/09/la-ungass-sobre-el-problema-mundial-de-las-drogas-reporte>. Para más información sobre las discusiones mantenidas en la UNGASS, véanse los Documentos Oficiales: <http://www.un.org/es/ga/sessions/special.shtml>
61. Naciones Unidas, *Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 1ª sesión plenaria, Martes 19 de abril de 2016, A/S-30/PV.1*, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/S-20/PV.1&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-20/PV.1&Lang=S)
62. Los 28 Estados miembros de la Unión Europea y Albania, Andorra, Argentina, Australia, Bosnia y Herzegovina, Canadá, Cabo Verde, Chile, Colombia, El Salvador, Georgia, Islandia, Liechtenstein, Macedonia, México, Moldova, Mónaco, Montenegro, Namibia, Nueva Zelanda, Noruega, Panamá, San Marino, Serbia, Turquía, Ucrania, Uruguay y Uzbekistán
63. Arabia Saudita, Bahrein, China, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Irán, Kuwait, Malasia, Omán, Pakistán, Qatar, Singapur, Sudán y Yemen
64. Consejo de Derechos Humanos (abril de 2015), *Resolución 28/28. Contribución del Consejo de Derechos Humanos al período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas de 2016*, A/HRC/RES/28/28, [http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc\\_id=24820](http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=24820)
65. Véase: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (septiembre de 2015), *Estudio sobre las repercusiones del problema mundial de las drogas en el ejercicio de los derechos humanos*, A/HRC/30/65, [http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session30/Documents/A\\_HRC\\_30\\_65-%20SPA.docx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session30/Documents/A_HRC_30_65-%20SPA.docx)
66. Lines, R. y Barret, D. (mayo de 2016), *The human rights ‘win’ at the UNGASS on drugs that no one is talking about, and how we can use it*, Universidad de Essex, blog del Centro de Derechos Humanos, <https://hrcessex.wordpress.com/2016/05/09/the-human-rights-win-at-the-ungass-on-drugs-that-no-one-is-talking-about-and-how-we-can-use-it>
67. Véase, por ejemplo: Burger, J. y Kapron, M. (junio de 2017), ‘Drug policy and indigenous peoples’, *Health and Human Rights Journal*, **19**(1): 269-278, <http://cdn2.sph.harvard.edu/wp-content/uploads/sites/13/2017/06/Burger.pdf>
68. Durante las negociaciones de la UNGASS de 2016, Jamaica propuso incluir el pasaje siguiente: ‘Respetar los usos lícitos de plantas que contienen sustancias psicoactivas para prácticas tradicionales, culturales y religiosas, reconocidas en el Convenio de 1971 sobre Sustancias Sicotrópicas y la Convención de 1988 contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, de conformidad con las obligaciones aplicables en materia de derechos humanos y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas’.
69. Zeid Ra’ad Al Hussein, *Statement by Zeid Ra’ad Al Hussein, United Nations High Commissioner for Human Rights*, Mesa redonda 3: Cuestiones transversales - Drogas y derechos humanos, jóvenes, mujeres, niños y comunidades, 30º período extraordinario sobre el problema mundial de las drogas, Asamblea General, 20 de abril de 2016, <http://webtv.un.org/meetings-events/general-assembly/watch/round-table-3-30th-special-session-on-world-drug-problem-general-assembly/4855628109001>
70. Artículo 14/2, Convención de las Naciones Unidas

- contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, [https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1988\\_es.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf)
71. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (enero de 2013), *Bolivia vuelve al convenio sobre drogas de la ONU, mientras que hace una excepción en cuanto a masticación de hoja de coca*, <https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/frontpage/2013/01/16-bolivia-volta-a-aderir-a-convencao-sobre-drogas-da-onu-com-excecao-para-folha-de-coca.html>
  72. Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (septiembre de 1993), Technical information paper, Alternative development as an instrument of drug abuse control, TIP No. 5, p. 1-4, [http://www.unodc.org/pdf/Alternative%20Development/AD\\_DrugControlInstrument.pdf](http://www.unodc.org/pdf/Alternative%20Development/AD_DrugControlInstrument.pdf)
  73. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (junio de 2015), 'Capítulo 2 - Desarrollo alternativo' y 'Annex I. Evolution of the Drug Control Treaties', *Informe Mundial sobre las Drogas 2015*, [http://www.unodc.org/documents/wdr2015/World\\_Drug\\_Report\\_2015\\_Spanish\\_.pdf](http://www.unodc.org/documents/wdr2015/World_Drug_Report_2015_Spanish_.pdf)
  74. Artículo 14, §3(a); véase también: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (junio de 2015), 'Capítulo 2 - Desarrollo alternativo' y 'Annex I. Evolution of the Drug Control Treaties', *Informe Mundial sobre las Drogas 2015*, [http://www.unodc.org/documents/wdr2015/World\\_Drug\\_Report\\_2015\\_Spanish\\_.pdf](http://www.unodc.org/documents/wdr2015/World_Drug_Report_2015_Spanish_.pdf)
  75. Asamblea General, Cuadragésimo cuarto período de sesiones, Discurso del Sr. Virgilio Barco Vargas, Presidente de la República de Colombia, Viernes 29 de septiembre de 1989, a las 15.15 horas, A/44/PV.13, <http://undocs.org/es/A/44/PV.13>
  76. Asamblea General (1993), *Medidas para fortalecer la cooperación internacional contra la producción, la venta, la demanda, el tráfico y la distribución de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y actividades conexas*, A/RES/48/12, párr. 10b, <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/48/12&Lang=S>
  77. Asamblea General (8 de septiembre de 1998), *Resolución S-20/4. Medidas de fomento de la cooperación internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas – Plan de Acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y desarrollo alternativo*, A/RES/S-20/4, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/775/18/PDF/N9877518.pdf>
  78. Comisión de Estupefacientes (2002), *Resolución 45/14. El papel del desarrollo alternativo en la fiscalización de drogas y la cooperación para el desarrollo*, E/CN.7/2002/11, [https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND\\_Sessions/CND\\_45/E-2002-28\\_E-CN7-2002-11/E-2002-28\\_E-CN7-2002-11\\_S.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_45/E-2002-28_E-CN7-2002-11/E-2002-28_E-CN7-2002-11_S.pdf)
  79. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2005), *Desarrollo alternativo: Evaluación temática mundial*, p. 18, [https://www.unodc.org/pdf/Alternative\\_Development\\_Evaluation\\_Dec-05\\_S.pdf](https://www.unodc.org/pdf/Alternative_Development_Evaluation_Dec-05_S.pdf)
  80. Asamblea General (febrero de 2014), *Resolución 68/196. Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo*, A/RES/68/196, <https://undocs.org/es/A/RES/68/196>. Lamentablemente, los organismos de la ONU especializadas en desarrollo, como el PNUD y la FAO, no participaron en el proceso.
  81. *Ibíd.*
  82. La séptima área temática del documento final de la UNGASS de 2016 lleva por título 'Recomendaciones operacionales sobre desarrollo alternativo; cooperación regional, interregional e internacional para lograr una política de fiscalización de drogas equilibrada y orientada al desarrollo; cuestiones socioeconómicas'.
  83. International Harm Reduction Association (2010), *Through a harm reduction lens: Civil society engagement in multilateral decision making*, <https://www.hri.global/files/2010/06/01/CSEReportWeb.pdf>
  84. Naciones Unidas, *Asamblea General, Vigésimo período extraordinario de sesiones, 1ª sesión plenaria, Lunes 8 de junio de 1998, A/S-20/PV.1*, p. 4, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/S-20/PV.1&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-20/PV.1&Lang=S)
  85. Véase: <https://vngoc.org/beyond-2008/beyond-2008-forum/>
  86. Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (abril de 2009), *La Comisión de Estupefacientes 2009 y el segmento de alto nivel - Informe de la sesión*, <http://idpc.net/es/publications/2009/07/comision-de-estupefacientes-2009-y-segmento-de-alto-nivel-informe-de-sesion>
  87. Véase: CND Blog (12 de marzo de 2014), *3rd informal Civil Society Hearing, Opening session*, <http://cndblog.org/2014/03/3rd-informal-civil-society-hearing-opening-session>
  88. Véase: <https://www.cstfondrugs.org>
  89. Presidente de la Asamblea General (10 de febrero de 2016), *Summary of the President of the General Assembly on the Informal Interactive Stakeholder Consultation in support of the preparatory process for the United Nations General Assembly Special Session on the world drug problem (UNGASS)*, <http://fileservr.idpc.net/library/President-of-the-General-Assembly-Summary-of-February-10-Stakeholder-Consultation.pdf>
  90. Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, [https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1988\\_es.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf)
  91. Jelsma, M. (2015), *UNGASS 2016: perspectivas para la reforma de los tratados y la coherencia de todo el sistema de la ONU en materia de políticas de drogas* (Brookings), [https://www.tni.org/files/publication-downloads/jelsma\\_spanishv1.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/jelsma_spanishv1.pdf)
  92. Naciones Unidas, *Asamblea General, Vigésimo período extraordinario de sesiones, 2ª sesión plenaria*,

- Lunes 8 de junio de 1998, A/S-20/PV.2, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/S-20/PV.2&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-20/PV.2&Lang=S)
93. Naciones Unidas, *Asamblea General, Vigésimo período extraordinario de sesiones, 9ª sesión plenaria, Miércoles 10 de junio de 1998, A/S-20/PV.9*, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/S-20/PV.9&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-20/PV.9&Lang=S)
  94. Blickman, T. (abril de 2002), *European cannabis policies under attack* (Transnational Institute), <http://www.undrugcontrol.info/en/issues/cannabis/item/2400-european-cannabis-policies-under-attack>; Bewley-Taylor, D., Jelsma, M. y Blickman, T. (marzo de 2014), *Auge y caída de la prohibición del cannabis* (Transnational Institute y Observatorio Global de Políticas de Drogas), <https://www.tni.org/es/publicacion/auge-y-caida-de-la-prohibicion-del-cannabis>
  95. Comisión de Estupefacientes (2003), *Informe sobre el 46º período de sesiones (15 de marzo de 2002 y 8 a 17 de abril de 2013)*, E/CN.7/2003/19, párr. 75, [https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/session/46\\_Session\\_2003/CND\\_46\\_Session.html](https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/session/46_Session_2003/CND_46_Session.html)
  96. Bewley-Taylor, D. y Jelsma, M. (marzo de 2012), *Los límites de la flexibilidad: Las convenciones de control de drogas de la ONU*, Serie reforma legislativa en materia de drogas No. 18 (Transnational Institute y Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas), <https://www.tni.org/es/publicacion/los-limites-de-la-flexibilidad>
  97. Costa, A.M. (mayo de 2008), *“Perfeccionamiento de la fiscalización de drogas para adecuarla a la finalidad para la que fue creada: Aprovechando la experiencia de diez años de acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas” - Informe del Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito a modo de contribución al examen de los resultados del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General*, E/CN.7/2008/CRP.17\*, [https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND\\_Sessions/CND\\_51/1\\_CRP/E-CN7-2008-CRP17\\_S.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_51/1_CRP/E-CN7-2008-CRP17_S.pdf)
  98. William Brownfield, Departamento de Estado de los Estados Unidos (9 de octubre de 2014), *Trends in global drug policy*, <https://www.hsdl.org/?view&did=758628>
  99. Para un análisis más detallado, véase: Lines, R., Barrett, D. y Gallahue, P. (diciembre de 2014), ‘Has the US just called for unilateral interpretation of multilateral obligations?’ *Opinio Juris*, <http://opiniojuris.org/2014/12/18/guest-post-us-just-called-unilateral-interpretation-multilateral-obligations/>
  100. Bewley-Taylor, D. y Jelsma, M. (marzo de 2012), *Los límites de la flexibilidad: Las convenciones de control de drogas de la ONU*, Serie reforma legislativa en materia de drogas No. 18 (Transnational Institute y Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas), <https://www.tni.org/es/publicacion/los-limites-de-la-flexibilidad>
  101. Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (19 de abril de 2016), *Statement by Mr. Werner Sipp, President, International Narcotics Control Board (INCB), Special session of the General Assembly on the world drug problem*, [http://www.incb.org/documents/Speeches/Speeches2016/INCB\\_speech\\_UNGASS\\_plenary\\_opening.pdf](http://www.incb.org/documents/Speeches/Speeches2016/INCB_speech_UNGASS_plenary_opening.pdf)
  102. *Ibíd.* Véase también: Servicio de Información de las Naciones Unidas (2 de febrero de 2015), *INCB warns against weakening the international drug control legal framework*, UNIS/NAR/1228, [https://www.incb.org/documents/Publications/PressRelease/PR2015/press\\_release\\_020215.pdf](https://www.incb.org/documents/Publications/PressRelease/PR2015/press_release_020215.pdf)
  103. Blickman, T. (enero de 2013), *Objeciones a la reserva de Bolivia para permitir la masticación de la coca en las convenciones de la ONU* (Transnational Institute), <https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/objeciones-a-la-reserva-de-bolivia-para-permitir-la-masticacion-de-la-coca-en-las>
  104. Véase el cuadro 3 en: Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (septiembre de 2016), *La Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre el problema mundial de las drogas: Informe del evento*, <http://idpc.net/es/publications/2016/09/la-ungass-sobre-el-problema-mundial-de-las-drogas-reporte>
  105. Comisión de Estupefacientes (2014) *Informe sobre el 57º período de sesiones (13 de diciembre de 2013 y 13 a 21 de marzo de 2014)*, E/CN.7/2014/16, [https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND\\_Sessions/CND\\_57/Report/E2014\\_28\\_sV1402551.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_57/Report/E2014_28_sV1402551.pdf)
  106. Organización Mundial de la Salud (2012), *WHO Expert Committee on Drug Dependence- Thirty-fifth Report*. WHO Technical Report Series 973, [http://www.who.int/medicines/areas/quality\\_safety/35thecddmeet/en/](http://www.who.int/medicines/areas/quality_safety/35thecddmeet/en/)
  107. Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (2015), *The 2015 Commission on Narcotic Drugs and its Special Session on Preparations for the United Nations General Assembly Special Session on the World Drug Problem – Report of Proceedings*, <http://idpc.net/publications/2015/06/the-2015-commission-on-narcotic-drugs-and-its-special-session-on-preparations-for-the-ungass-on-the-world-drug-problem-report-of-proceedings>
  108. Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (2015), *Disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización internacional: Garantizar suficiente acceso a esas sustancias para fines médicos y científicos - Indispensables, con disponibilidad adecuada y sin restricciones indebidas*, [https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2015/Spanish/Supplement-AR15\\_availability\\_Spanish.pdf](https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2015/Spanish/Supplement-AR15_availability_Spanish.pdf)
  109. 19<sup>th</sup> WHO Model list of essential medicines (abril de 2015), [www.who.int/medicines/publications/essentialmedicines/EML2015\\_8-May-15.pdf](http://www.who.int/medicines/publications/essentialmedicines/EML2015_8-May-15.pdf)
  110. Jelsma, M. (2016), *UNGASS 2016: perspectivas para la reforma de los tratados y la coherencia de todo el sistema de la ONU en materia de políticas de drogas*

- (Transnational Institute), [https://www.tni.org/files/publication-downloads/jelsma\\_spanishv1.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/jelsma_spanishv1.pdf)
111. Asamblea General (diciembre de 1989), *Resolución 44/141. Programa mundial de acción contra los estupefacientes ilícitos*, A/RES/44/141, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/44/141&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/44/141&Lang=S)
  112. Jelsma, M. (2016), *UNGASS 2016: perspectivas para la reforma de los tratados y la coherencia de todo el sistema de la ONU en materia de políticas de drogas* (Transnational Institute), [https://www.tni.org/files/publication-downloads/jelsma\\_spanishv1.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/jelsma_spanishv1.pdf)
  113. <http://www.un.org/es/millenniumgoals>
  114. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (febrero de 2011), *Estados miembros expresan su firme apoyo al enfoque "One UN" de la UNODC y otros asociados a la delincuencia organizada transnacional y el narcotráfico*, <https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/frontpage/2012/02/11-member-states-express-strong-support-for-one-un-approach-of-unodc-and-other-partners-to-transnational-organized-crime-and-drug-trafficking.html>
  115. Hallam, C. (marzo de 2016), *Striving for system-wide coherence: An analysis of the official contributions of United Nations entities for the UNGASS on drugs* (Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas), <http://idpc.net/publications/2016/03/striving-for-system-wide-coherence-an-analysis-of-the-official-contributions-of-united-nations-entities-for-the-ungass-on-drugs>
  116. ONU Mujeres (2014), *A gender perspective on the impact of drug use, the drug trade and drug control regimes*, [http://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/UN/Gender\\_and\\_Drugs\\_-\\_UN\\_Women\\_Policy\\_Brief.pdf](http://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/UN/Gender_and_Drugs_-_UN_Women_Policy_Brief.pdf)
  117. Véase: [http://www.unodc.org/ungass2016/en/contribution\\_UN\\_Entities.html](http://www.unodc.org/ungass2016/en/contribution_UN_Entities.html)
  118. Hallam, C. (marzo de 2016), *Striving for system-wide coherence: An analysis of the official contributions of United Nations entities for the UNGASS on drugs* (Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas), <http://idpc.net/publications/2016/03/striving-for-system-wide-coherence-an-analysis-of-the-official-contributions-of-united-nations-entities-for-the-ungass-on-drugs>
  119. International Harm Reduction Association y Human Rights Watch (marzo de 2009), *Book of Authorities: Building consensus*, <https://www.hri.global/contents/250>
  120. El catálogo de términos de referencia, *The E-Book of Authorities*, se puede consultar aquí: <http://bookof-authorities.info/>
  121. <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-17-partnerships-for-the-goals.html>
  122. Declaración de la Dra. Margaret Chan, ex Directora General de la Organización Mundial de la Salud, disponible aquí: <http://cndblog.org/es/2017/03/12/sesion-plenaria-inauguracion-de-la-60ma-sesion-de-la-cnd>
  123. [http://www.who.int/entity/substance\\_abuse/activities/msb\\_who\\_unodc\\_mou.pdf?ua=1](http://www.who.int/entity/substance_abuse/activities/msb_who_unodc_mou.pdf?ua=1)
  124. Jelsma, M. (2003), *La historia no escrita de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS) sobre el problema mundial de las drogas de 1998* (Transnational Institute), <https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/las-drogas-en-el-sistema-de-la-onu-la-historia-no-escrita-de-la-sesion-especial-de-la>
  125. Véase, por ejemplo: The Guardian (30 de noviembre de 2013), *Leaked paper reveals UN split over war on drugs*, <https://www.theguardian.com/politics/2013/nov/30/un-drugs-policy-split-leaked-paper>
  126. Csete, J. y Wolfe, D. (marzo de 2017), 'Seeing through the public health smoke-screen in drug policy', *International Journal of Drug Policy*, **43**: 91-95, [http://www.ijdp.org/article/S0955-3959\(17\)30064-6/fulltext](http://www.ijdp.org/article/S0955-3959(17)30064-6/fulltext)
  127. Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas (julio de 2017), *The 2017 Commission on Narcotic Drugs: Report of proceedings*, <http://idpc.net/publications/2017/07/the-2017-commission-on-narcotic-drugs-report-of-proceedings-july-2017>; resumen ejecutivo en español: *La Comisión de Estupefacientes 2017 - Informe sobre el período de sesiones*, <http://idpc.net/es/publications/2017/07/informe-sobre-el-periodo-de-sesiones-de-la-comision-de-es>

---

## Sobre este documento informativo

Este informe del IDPC explora una selección de temas con el objetivo de entender y conceptualizar el documento final de la UNGASS. El informe analiza lenguaje de consenso aprobado por los estados miembros de la ONU durante eventos de alto nivel en los últimos 25 años, enfocándose sobre: el éxito o fracaso del control de drogas, la reducción de daños, los derechos humanos, el desarrollo, la participación de la sociedad civil, las respuestas de justicia penal y flexibilidades en los tratados, el acceso a medicamentos controlados, y la coherencia de todo el sistema de la ONU.

### International Drug Policy Consortium

Fifth Floor, 124-128 City Road  
London EC1V 2NJ, Reino Unido

Tel: +44 (0)20 7324 2975

Email: [contact@idpc.net](mailto:contact@idpc.net)

Sito web: [www.idpc.net](http://www.idpc.net)

## Sobre el IDPC

El Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC) es una red mundial de organizaciones no gubernamentales especializada en cuestiones relacionadas con la producción y el uso ilegales de drogas. El Consorcio trabaja para fomentar un debate objetivo y abierto sobre la eficacia, la dirección y el contenido de las políticas de drogas en el ámbito nacional e internacional, y apoya las políticas que se fundamentan en evidencias científicas y que reducen eficazmente el daño relacionado con las drogas. La red elabora informes periódicos, difunde los informes de sus organizaciones miembro y ofrece servicios de asesoría a encargados de políticas y funcionarios de todo el mundo.

© International Drug Policy Consortium Publication 2018

Diseño del informe - [mathew@mathewbirch.com](mailto:mathew@mathewbirch.com)

---

Financiado, en parte, por



**ROBERT  
CARR  
FUND**  
for civil society  
networks