INTERNATIONAL DRUG POLICY CONSORTIUM

COMISIÓN DE ESTUPEFACIENTES 2008 – INFORME SOBRE EL PERÍODO DE SESIONES

ABRIL 2008

IDPC BRIEFING PAPER 8

COMISIÓN DE ESTUPEFACIENTES 2008 – INFORME SOBRE EL PERÍODO DE SESIONES

El Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC) es una red mundial integrada por ONG y redes profesionales especializada en cuestiones relacionadas con el uso y la producción de drogas ilegales. El Consorcio trabaja para fomentar un debate objetivo y abierto sobre la eficacia, la dirección y el contenido de las políticas de drogas en el ámbito nacional e internacional, y apoya las políticas que se fundan sobre evidencias científicas que efectivamente reducen el daño relacionado a las drogas. La red elabora sus propios informes y documentos de principios, difunde los informes de sus organizaciones miembro sobre cuestiones específicas relacionadas con las drogas, y ofrece servicios de asesoría a los encargados de políticas y funcionarios de todo el mundo.

RESUMEN

El 51º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes (CND) se celebró en Viena entre el 10 y el 14 de marzo de 2008. Esta CND estaba concebida como el momento en que la comunidad internacional debatiría los avances logrados en la fiscalización internacional de drogas durante los últimos diez años, desde que la Declaración política del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (UNGASS) sobre drogas instara a la erradicación o reducción significativa de los cultivos, la oferta y la demanda de drogas ilícitas. En el encuentro, el debate plenario sobre esta cuestión resultó algo decepcionante, ya que muy pocos Gobiernos reconocieron o trataron los auténticos dilemas en materia de políticas que se derivan del fracaso a la hora de conseguir esta reducción significativa, o presentando ideas o propuestas sobre cómo se podría mejorar el sistema internacional de fiscalización de estupefacientes. La reunión, sin embargo, fue también notable por muchos otros motivos como, por ejemplo, el destacado aumento en la participación e influencia de las ONG, la continuación del proceso de abierta aceptación por parte de la ONUDD de principios y prácticas para la reducción del daño, el anuncio del Gobierno boliviano de su intención de solicitar la desclasificación de la hoja de coca de las convenciones de control de drogas, algunos intercambios extraordinarios sobre el tema de fiscalización de drogas y derechos humanos, y el manifiesto desafío planteado por muchos Gobiernos a las posturas y las prácticas de funcionamiento de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE). En cuanto a la revisión de diez años, los delegados acordaron al menos organizar un proceso para la discusión y el desarrollo de textos y materiales que se presentarán ante la reunión política de alto nivel que tendrá lugar en marzo de 2009, y que acordará el camino que debe seguir el sistema de control de drogas de la ONU.

PARTICIPACIÓN DE LAS ONG: ALGUNOS AVANCES, ALGUNAS FRUSTRACIONES

El IDPC y sus miembros han estado llamando sistemáticamente a una participación más respetuosa y constructiva de la sociedad civil en la CND. Esta Comisión, la ONUDD y la JIFE se han quedado muy a la zaga de otros organismos de la ONU en cuanto a sus mecanismos para recibir información y perspectivas de las ONG, e implicarlas en los procesos de formulación de políticas. Aunque aún queda un largo camino por recorrer (algunos países siguen pronunciándose en contra del principio de participación de la sociedad civil; aún se cree en gran mediad que las intenciones de las ONG son sospechosas; se ve a las ONG desde la perspectiva simplista de que son 'liberales' o 'prohibicionistas'), la CND 2008 presenció una evidente mejora en la aportación de las ONG:

- Varios países (calculamos que unos 10) incluyeron a ONG o expertos académicos en sus delegaciones oficiales. Esto ayudó, durante toda la semana, a mejorar la comunicación entre el grupo de ONG y los Gobiernos, y proporcionó a las delegaciones una fuente inmediata de experiencia especializada para ayudar a reaccionar ante los acontecimientos y preparar declaraciones.

- Según la responsable de coordinación con la sociedad civil de la ONUDD, señora Dummar-Frahi, a la CND de este año asistieron aproximadamente 70 delegados de ONG.

- La asistencia al Foro de ONG fue numerosa, y contó con una presentación de Antonio Maria Costa, director ejecutivo de la ONUDD. Lamentablemente, en la ronda de preguntas, el señor Costa socavó sus anteriores referencias positivas a la interacción con la

sociedad civil reaccionando desdeñosamente ante una pregunta perfectamente cortés del delegado de una ONG y haciendo comentarios peyorativos sobre los delegados que asistieron a una conferencia organizada recientemente por la organización Drug Policy Alliance en Nueva Orleáns.

- Muchos Gobiernos y portavoces de la ONU se refirieron con aprobación a la iniciativa 'Más allá de 2008' (*Beyond 2008*), que está facilitando una consulta global entre ONG en el contexto de la revisión de diez años; la atención pasa ahora al Foro de ONG previsto para julio de 2008 y a la presentación de sus resultados ante la CND de 2009.

- Durante el debate temático, se permitió que un gran número de portavoces de ONG realizaran declaraciones ante la sesión plenaria de la CND (véase más adelante). Este nivel de presencia verbal es totalmente inaudito en la CND y, aunque en algunas ocasiones los preparativos fueron un tanto caóticos, el presidente (el embajador de Argentina, Curia) cumplió con su promesa de facilitar esta interacción.

- A los actos paralelos de las ONG –entre los que se contaría una sesión sobre derechos humanos y control de drogas, el 10 de marzo, y una sesión de OSI sobre el impacto de la aplicación de las leyes sobre drogas en las mujeres, el 13 de marzo– asistió un buen número de personas, incluidos algunos representantes de Estados miembro. Los grupos de ONG que son miembros o asociados del IDPC contaron con una destacada representación durante toda la semana, y se coordinaron bien para mantenerse mutuamente informados de los rápidos acontecimientos y garantizar que se cubrían todas las tareas clave.

La atención pasa ahora a centrarse en los preparativos para la reunión de alto nivel que tendrá lugar en 2009. La resolución presentada por la Unión Europea (UE) que define este proceso (véase más adelante) tiene una cláusula que fomenta la participación de la sociedad civil en los grupos de trabajo y en las reuniones entre períodos de sesiones que antecederán al encuentro de 2009 (a pesar de las objeciones de algunos países). Trabajaremos con la secretaría de la CND para hacernos una pronta idea de los mecanismos que se crearán para que este proceso sea significativo.

EL DEBATE TEMÁTICO: ¿ESO ES TODO?

La UNGASS de 1998 generó mucho entusiasmo por su compromiso a revisar los avances logrados a la luz de objetivos claros para el sistema mundial de fiscalización de drogas durante un período de diez años. Sin embargo, a medida que los organismos de la ONU y los Estados miembro han ido tomando conciencia de lo difícil que será hablar de éxito frente a los objetivos de 1998, este compromiso de efectuar una revisión transparente y objetiva se ha ido diluyendo en diversos grados. La revisión de mitad de período de 2003 salió adelante sin ningún análisis significativo de los avances y las opciones de futuro, y hay algunos en el sistema de la ONU y muchos Estados miembro que desearían ver cómo el proceso de 2008/09 sale adelante de la misma forma; la opción por defecto, sin duda, es 'más de lo mismo'.

Los preparativos y el desarrollo de este debate temático servirían por tanto como una buena guía de orientación en cuanto a la predisposición de los diversos actores implicados en el proceso a encarar las cuestiones complejas, los dilemas en materia de políticas y los nuevos desafíos a los que nos enfrentamos. En este sentido, llegamos a la conclusión de que el proceso se ha mostrado hasta ahora débil en varios aspectos:

- La recopilación de información sobre la cual se fundamenta el debate se basó en gran medida en datos oficiales de la ONU y de Gobiernos; datos que, según la mayoría de analistas independientes serían, en el mejor de los casos, cuestionables. A la luz de esta situación, cabría esperar que surgieran propuestas constructivas que persigan mejorar los procesos de recopilación y gestión de datos, pero no se presentó ninguna propuesta de este tipo.

- Los intentos en la CND de 2007 por facilitar la formación de un grupo de trabajo de expertos y la consiguiente preparación de datos e informaciones complementarios por parte de organismos regionales se tradujeron simplemente en una serie de insulsos documentos de sesión que se distribuyeron antes de la CND pero que fueron ignorados casi por completo durante el debate.

- La mayoría de las aportaciones al debate por parte de los Estados miembro siguió la vieja tradición de las plenarias de la CND, y se limitaron a hacer gala de los logros obtenidos por los respectivos países o a instar a seguir apoyando las convenciones, sin entrar en análisis exhaustivos de los actuales desafíos en materia de políticas y las posibles opciones.

- En los casos en que las delegaciones pronunciaron declaraciones que incluían puntos de vista concretos y de peso, o que articulaban la necesidad de que la CND resolviera sus actuales puntos débiles o incoherencias en el régimen (especialmente Italia, Bolivia, Australia, el Reino Unido, Uruguay, Argentina, Nueva Zelanda y Alemania), las declaraciones no provocaron ningún tipo de respuesta o debate en la plenaria.

- Los Estados Unidos, a pesar de la abundancia de recursos que dedica al control de drogas y a la investigación sobre ellas, y de los conocimientos de que dispone (la delegación de este año contaba con 35 miembros), sigue desempeñando un papel principalmente negativo u obstaculizante, y en sus intervenciones se limitaron a defender la lealtad a las convenciones, oponerse a la reducción del daño y apoyar medidas como la realización de análisis de consumo de drogas en las escuelas.

- No es difícil sentir decepción por la falta de sutileza e investigaciones objetivas en este proceso, pero debemos tener en cuenta que nunca fue probable que en la CND se estableciera un debate significativo, a pesar de los esfuerzos dedicados este año por su secretaría, que había instado a los participantes a incluir expertos en sus delegaciones y a no pronunciar declaraciones ya preparadas. Con cientos de delegados en la sala, la mayoría de ellos diplomáticos o funcionarios gubernamentales sin conocimientos especializados en el tema, y con una cultura basada en evitar los enfrentamientos diplomáticos, lo que tuvo lugar fue un debate insulso, incluso con falta de intervenciones en algunos momentos.

Les tocó por tanto a las ONG y –en lo que fue una agradable sorpresa– al propio Antonio Maria Costa encargarse de las intervenciones más significativas del debate. Como ya se ha mencionado, las ONG contaron con espacio para efectuar declaraciones, entre las que cabría mencionar las siguientes:

- Ricardo Soberón, del Transnational Institute (TNI), criticó las recomendaciones de la JIFE en su Informe anual de 2007 que instan a los países a abolir o prohibir la masticación de la hoja de coca y la producción de mate de coca. Expresó además su apoyo al anuncio de Bolivia de solicitar que la hoja de coca se retire de la lista de sustancias fiscalizadas en la Convención Única de 1961.

- Pascal Tanguay, de Asian Harm Reduction Network, respondió al discurso inaugural de Antonio Maria Costa con una descripción de los componentes clave de una respuesta al VIH basada en la reducción de los daños. Además, animó a los organismos de la ONU a garantizar que la revisión de diez años de las políticas de control de drogas incluyera una evaluación de los logros alcanzados en la reducción de los daños asociados con el uso problemático de drogas e instó por tanto a que se estableciera un grupo de trabajo multisectorial para revisar los avances en este campo.

- Balazs Denes, de Hungarian Civil Liberties Union, subrayó los desequilibrios entre la fiscalización de drogas y los tratamientos de drogas en su país, así como en el enfoque de la ONUDD y la JIFE, y cuestionó la inquietud que provocan cuestiones tales como el uso de drogas entre personas famosas mientras que el sistema de control de drogas de la ONU es incapaz de observar la total falta de tratamiento de sustitución en Rusia.

- Rick Lines, de la Asociación Internacional de Reducción de Daños (IHRA), señaló que en 2008 se celebra el 60º aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y que, en este contexto, la CND debe incorporar el fomento de los derechos humanos como elemento fundamental de su labor. Recalcando el hecho de que la CND haya fracasado sistemáticamente en poner en marcha una serie de resoluciones consecutivas de la Asamblea General que dispone que las actividades de fiscalización de estupefacientes se realicen de conformidad con los derechos humanos, la IHRA llamó a la aplicación de evaluaciones de impacto de los derechos humanos de todos los programas y las actividades de la ONUDD, y a dar un respaldo inequívoco a la reducción del daño como elemento clave para respetar el derecho a la salud.

- Stijn Goossens, de International Network of People Who Use Drugs (INPUD), recordó a los delegados que los cientos de millones de personas que utilizan drogas no son, todas ellas, una amenaza al orden social, y que no deberían perder sus derechos humanos y situación social simplemente por elegir consumir determinadas sustancias. Informó también a los delegados sobre el trabajo de INPUD, y sobre su predisposición a interactuar positivamente con los encargados de las políticas para mejorar el entendimiento del consumo y de los consumidores de drogas, y trabajar conjuntamente para mejorar las políticas.

- Deborah Small, de Break the Chains, criticó la política de los Estados Unidos por el arresto y el encarcelamiento en masa de los usuarios de drogas y los autores de delitos relacionados con drogas, señalando sus inevitables consecuencias discriminatorias sobre los usuarios pobres, con menos recursos, negros y de minorías étnicas; la tremenda carga financiera y administrativa que coloca sobre los sistemas policiales, jurídicos y penitenciarios; y su insignificante impacto sobre los niveles generales de consumo de drogas.

Se presentó también una declaración en nombre de la red mundial de sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja que llamaba claramente a abordar los problemas de drogas mediante un enfoque basado en la sanidad pública, que dé prioridad a la salud y a la lucha contra infecciones relacionadas con las drogas como el VIH y la hepatitis.

La mayoría de estas aportaciones fue recibida por los delegados con una atención respetuosa. Este hecho se tomó como un avance, teniendo en cuenta que, apenas el año pasado, se plantearon cuestiones sobre el derecho de las ONG a siquiera estar presentes en el Comité Plenario. Por otro lado, la falta de suficientes auriculares y de claridad sobre el proceso seguido para llamar a las ONG provocó cierta confusión. La presentación de Deborah Small, por ejemplo, se vio interrumpida cuando la secretaría la llamó durante la parte equivocada de la plenaria, a lo que objetó la delegación estadounidense, al igual que la de Pascal Tanguay, cuando se le pidió que aclarara a qué organización representaba. Ricardo Soberón fue interrumpido por el presidente de la sesión, que cuestionó la pertinencia de sus comentarios con respecto al asunto concreto del debate temático, pero se le permitió continuar tras una breve explicación. Los textos de las presentaciones de estas ONG se pueden descargar del sitio web del IDPC (www.idpc.info) y del TNI (www.ungassondrugs.org).

Uno de los defensores de un debate significativo, al menos durante la plenaria, fue el propio director ejecutivo de la ONUDD, Antonio Maria Costa. El IDPC se ha mostrado crítico frente a anteriores intentos del señor Costa de presentar la revisión simplemente como un proceso para celebrar el éxito de las actuales políticas, pero su tono en esta sesión de la CND fue algo distinto. En su discurso inaugural ante la CND, se hizo eco de algunos de los temas subrayados por las ONG, y manifestó que es necesario prestar mayor atención y financiación a la reducción de daños, los derechos humanos, la movilización comunitaria y los aspectos sanitarios del problema de las drogas. Destacó también que hay demasiadas personas en prisión y pocas en los servicios sanitarios; que hay pocos recursos para la prevención, el tratamiento y la rehabilitación, y demasiados para la erradicación de cultivos; y que no hay suficiente para la erradicación de la pobreza. "A pesar del hecho de que la salud pública es el primer principio de la fiscalización de estupefacientes", apuntó Costa, "la seguridad pública ha recibido mucha mayor inversión, a expensas de la prevención y el tratamiento de drogas (con una proporción de 3:1). Me temo que esto es oportunismo político: centrarse en logros rápidos, como confiscaciones y arrestos (que reducen el problema), en lugar de en los agentes del cambio a largo plazo, como la prevención y el tratamiento (que solucionan el problema)". También manifestó claramente que es necesario conceder mayor atención a programas basados en el desarrollo en los países de origen, que apoya la contribución de la sociedad civil a la revisión de la UNGASS, que acoge gratamente el enfoque 'pragmático e integral' adoptado por muchos países para la prevención del VIH, y que las actividades de fiscalización de drogas se deberían regir por la Carta de la ONU y la Declaración Universal de los Derechos Humanos. "Dado que recalcamos los aspectos sanitarios de la fiscalización de estupefacientes, es lógico que la aplicación de las convenciones sobre drogas deben estar en debida consonancia con los derechos humanos", señaló. "Hasta el momento, se ha prestado poca atención a este aspecto de nuestra labor, lo cual, sin duda, debe corregirse. A pesar de que las drogas matan, no creo que debamos matar a causa de las drogas." Costa reiteró su convicción de que el problema del control internacional de las drogas se estaba conteniendo, no solucionando, basando esta conclusión en una supuesta estabilización de la producción y la demanda mundiales de drogas. Aunque seguimos albergando nuestras dudas sobre las pruebas que confirmarían estas declaraciones (véase, en inglés, el Informe 6 del IDPC, http://www.internationaldrugpolicy.net/reports/IDPC_BP06_WorldDrugRpt2007_EN.pdf), el concepto de 'contención' es de gran utilidad para que los encargados de las políticas estudien un conjunto de objetivos y actividades más realistas en sus iniciativas para reducir la escala del mercado, pero también –y esto es de vital importancia– para centrarse más en medidas para reducir el daño provocado por dichos mercados, sin considerar que éstas últimas minan la fiscalización de estupefacientes. Dicho en otras palabras: independientemente de si las actuales políticas están logrando realmente algún nivel de contención, el hecho de que se reconozca que el uso generalizado de drogas sigue y seguirá existiendo abre la puerta a políticas más equilibradas. De hecho, el señor Costa pasó después a reconocer abiertamente que "el sistema internacional de fiscalización de estupefacientes tiene una serie de (...) consecuencias no buscadas", y que era importante enfrentarlas y tratar de resolverlas. El director ejecutivo aludió al poder y al alcance del mercado negro delictivo, al 'efecto globo' (por el que las medidas que consiguen reducir la oferta simplemente desplazan el problema hacia otras zonas), y a la marginalización y estigmatización de las personas a las que se refirió como 'adictas'. Desde entonces, este último

tema ha quedado recogido en comentarios del secretario general de la ONU, Ban Ki Moon, quien, al responder a un informe que defendía un enfoque de sanidad pública en la prevención del VIH en Asia, declaró que esperaba que los Gobiernos "enmienden leyes obsoletas que criminalizan a los sectores más vulnerables de la sociedad, y tomen todas las medidas necesarias para garantizar que vivan con dignidad".

Evidentemente, es difícil mostrarse de acuerdo con algunas de las declaraciones más desdeñosas del señor Costa, que volvió a olvidarse de resaltar en su discurso la necesidad urgente de emprender más acciones para mejorar la prevención y el tratamiento del VIH entre los usuarios de drogas por vía intravenosa. Sin embargo, se mostró claro a la hora de exhortar a los Estados miembro a ser más innovadores en la construcción de un sistema de control de drogas que "se adecue a las necesidades del siglo XXI". Muchos de los temas de su discurso se amplían en un documento de sesión (E/CN.7/2008/CRP.17, en inglés, http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-Session51/CND-UNGASS-CRPs/ECN72008CRP17.pdf), que presenta muchas opiniones y posturas que no son distintas de las defendidas por el IDPC, aunque debemos asegurarnos de que éstas no se conviertan en palabras vacías en un documento olvidado.

Lamentablemente, la postura abierta del señor Costa fue menos evidente en la inauguración del Foro de ONG, cuando uno de los asistentes al acto le preguntó por qué en los Países Bajos, a pesar de recibir la condena de la ONUDD por una política de drogas demasiado liberal, se registraba un menor índice de consumo de cannabis que en otros países con políticas más represivas. Cuando la persona que realizó la pregunta apuntó que la respuesta del señor Costa, que aludió al número cada vez menor de *coffee shops* en los Países Bajos, no abordaba directamente la cuestión, el señor Costa dictaminó que estaba "fuera de orden" y un guardia de seguridad empezó a acercarse. Los comentarios del señor Costa en esta sesión también demostraron los límites de su tolerancia con respecto a la movilización de base a la que se había hecho alusión en la plenaria, describiendo una conferencia de la organización Drug Policy Alliance a la que había asistido en noviembre como un encuentro con "1.000 lunáticos, 200 buenas personas con las que hablar y, el resto obviamente bajo los efectos de las drogas".

RESOLUCIONES: UN PROCESO CAÓTICO AUNQUE CON ALGUNOS DEBATES ESCLARECEDORES

El contenido y la discusión de las resoluciones en la CND suelen ser de mayor interés por la orientación que ofrecen en cuando a los ánimos y las posturas de políticas de los diversos actores que por su impacto en las actividades de los Estados miembro o en los organismos de la ONU. Así volvió a suceder este año, aunque las limitaciones de procedimiento del proceso se pusieron especialmente de manifiesto: muchas resoluciones se presentaron a última hora, los textos cambiaban constantemente y pocas veces estaban disponibles en todos los idiomas, la convención de aprobar todas las resoluciones por consenso y no por mayoría (lo cual facilita que un pequeño grupo de delegaciones obstaculice el proceso y mine las intenciones de la mayoría) siguió en plena forma, y se volvió a vivir el proceso habitual por el que términos de menor importancia se estudian minuciosamente durante la primera parte de la semana y las principales polémicas se resuelven a toda prisa al final.

El presidente

El trabajo de presentación y debate de las resoluciones en el Comité Plenario fue presidido por el embajador Shahbaz, de Pakistán, que gestionó los primeros intercambios, algo caóticos, con una paciencia razonable teniendo en cuenta que en algunos momentos se avanzaba lentamente (el primer día, por ejemplo, sólo estaban listos para discusión dos borradores de resolución). Por desgracia, la objetividad del embajador Shahbaz pareció decaer hacia el final de la semana, cuando se vio envuelto en frecuentes y afilados intercambios con algunos delegados, y pareció combinar su posición como presidente con la de representante de país. Este hecho se hizo especialmente evidente cuando se estaban debatiendo la resolución sobre derechos humanos presentada por Uruguay y la resolución 'Fomento de la coordinación y la alineación de decisiones entre la Comisión de Estupefacientes y la Junta de Coordinación del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA', presentada por Suiza/Noruega. En estos casos, no fue un presidente imparcial quien guió el proceso, sino que actuó más bien como el representante de un grupo de países que se oponían rotundamente a estas resoluciones.

Tensiones subyacentes

Una de las primeras discusiones se centró en un borrador de resolución propuesto por Marruecos en nombre de un grupo de Estados norafricanos y del Golfo, titulado 'Reducción de la demanda de drogas ilícitas' (L.23). El texto instaba a la estricta observancia de las convenciones y expresaba inquietud por el hecho de que algunos Estados "permiten el uso de sustancias sujetas a fiscalización internacional". El embajador paquistaní se había referido al "clima de aceptación del uso de drogas en algunos países", y el borrador de la resolución apuntaba que la JIFE había aludido a este mismo fenómeno en sus tres últimos informes. Los países no se mencionaron por su nombre, pero se supone que son aquellos donde funcionan salas de consumo, se realizan tratamientos de heroína o se están dando respuestas jurídicas relativamente indulgentes con respecto al cannabis. En algunos momentos, bajo

las observancias formales y los discursos diplomáticos, se hizo muy palpable un fuerte trasfondo de enojo en la sala; al parecer, algunos países productores y de tránsito opinaban que se estaba ejerciendo una lasitud excesiva en algunos de los países tradicionalmente consumidores de 'Occidente'. Fue un trasfondo de conflicto que no acabó de resolverse por completo, y la tradición del consenso de Viena dejó muchos aspectos enterrados bajo los términos de compromiso que finalmente conformaron el borrador final de ésta y otras resoluciones.

Prevención y tratamiento del VIH/SIDA

Estas mismas divisiones fundamentales caracterizaron el tratamiento de una resolución presentada por Suiza y Noruega que abogaba por una mayor colaboración entre la ONUDD y ONUSIDA. Durante la última tarde de la CND, países como Pakistán y Nigeria se opusieron a ciertas disposiciones del borrador de resolución que habrían llevado a la ONUDD -en su calidad de principal organismo de la ONU encargado de la prevención y el tratamiento del VIH entre los usuarios de drogas por vía intravenosa y en las cárceles- a distribuir entre todos los Estados miembro las recomendaciones de una reciente reunión de consulta entre expertos que habían organizado sobre esta cuestión. Pakistán, por ejemplo, arguyó que ésta era una reunión de expertos técnicos, sin la participación de Estados, y objetó la sugerencia de que la CND debería recibir estas recomendaciones. Suiza ofreció introducir una enmienda que dejara bien claro que las recomendaciones "carecían de consideración política por parte de los países participantes", pero Pakistán mantuvo sus reparos, señalando que esta información se podría presentar ante los Estados miembro de otra forma, sin necesidad de ninguna referencia en una resolución de la CND; también Nigeria manifestó que esto planteaba problemas de procedimiento. Noruega expresó su decepción por que la CND sentara el precedente de negarse a recibir información de un grupo de expertos técnicos que es muy relevante para su labor, y lamentó que algunos Estados adoptaran este enfoque. Como respuesta, Pakistán declaró que "por supuesto, no queremos esta información" ya que, en caso contrario, "la habríamos solicitado". Finalmente, Noruega propuso solventar las objeciones eliminando esta parte de la resolución, que finalmente fue adoptada por consenso.

Cannabis

Se presentaron tres resoluciones sobre cannabis. La ya mencionada, 'Reducción de la demanda de drogas ilícitas' (L.23), fue la más polémica. Presentada por Marruecos, Arabia Saudí, Sudán, los Emiratos Árabes Unidos y Yemen, expresaba la preocupación de que "algunos Estados permiten el uso de sustancias sujetas a fiscalización internacional" e instaba a "la penalización del uso indebido de drogas" de conformidad con las convenciones. En los párrafos operativos, abogaba por "conservar las políticas establecidas sobre la penalización del uso de drogas ilícitas" y por "tomar medidas adicionales para criminalizar el cultivo de cannabis, incluido para consumo personal, y procesar a aquellas personas dedicadas a tales cultivos".

La aprobación de este borrador habría ampliado notablemente las convenciones sobre drogas de la ONU. Ni siquiera la más restrictiva de ellas, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, obliga a las partes a criminalizar el uso de drogas o a interponer demandas judiciales por el cultivo de cannabis para consumo personal (la interposición de demandas judiciales depende de los sistemas de justicia penal de cada país). El borrador resultó totalmente inaceptable para muchos países, y durante toda la semana se produjeron consultas interminables para modificar el texto. Incluso en determinado momento se invitó a un embajador europeo a quejarse por la intransigencia de los países árabes.

Finalmente, se eliminaron todas las referencias a la penalización. Ésta fue una de las resoluciones que se ultimó en la tarde del viernes, durante la plenaria. El principal problema que quedaba era el primer párrafo, en que se afirmaba que las "diferencias en algunos países en cuanto a los niveles de sanción con respecto al uso indebido de drogas están reduciendo las restricciones sobre el cannabis que están sujetas a fiscalización internacional". A última hora de la tarde, Canadá propuso modificar "uso indebido de drogas" por "se podría considerar que los delitos relacionados con el cannabis" y, para sorpresa de muchos de los implicados en toda una semana de negociaciones, fue aceptado sin ninguna oposición. Sin embargo, por algún motivo, ninguno de los países que había elaborado originalmente el borrador de resolución se había dado cuenta del cambio, y Marruecos y Argelia intentaron reabrir las negociaciones en último momento. Ese intento fue bloqueado por los Países Bajos, con el apoyo de un frente unido formado por algunos otros países de los llamados 'indulgentes'.

La resolución también abogaba por "un estudio exhaustivo sobre el cannabis, que incluya tendencias mundiales de cultivo de la planta, de uso y su impacto". Sin embargo, la secretaría comentó que un estudio exigiría unos notables recursos extrapresupuestarios y que, por tanto, estaba sujeto al clásico problema financiero. Además, la secretaría señaló el Informe Mundial sobre las Drogas 2006, en el cual ya se había realizado un informe a raíz de resoluciones previas, y anunció un próximo número de la revista *Bulletin of Narcotics* sobre la cuestión del cannabis.

La resolución de este año fue prácticamente idéntica a la de 2002, cuando en la CND se produjo un intento de criticar cualquier muestra de lo que se consideraría 'indulgencia' o 'lasitud'. En aquel momento, se basaba en el Informe anual de la JIFE para 2001, que incluía unos términos muy duros sobre la tendencia

hacia la tolerancia. Un borrador de resolución expresaba la preocupación de que las "políticas indulgentes con respecto al uso de drogas ilícitas que no están en conformidad con los tratados internacionales de fiscalización de estupefacientes podrían obstaculizar los esfuerzos de la comunidad internacional para abordar el problema mundial de las drogas", e instaba a "criminalizar el uso de estupefacientes y sustancias sicotrópicas con fines no terapéuticos". Entonces, como ahora, la resolución quedó diluida para poder lograr un consenso, pero dejó tanto a los defensores de políticas estrictas como de políticas indulgentes insatisfechos con el resultado.[1]

1 Ataque a la política europea para el cannabis, **Informe TNI, abril de 2002, http://www.ungassondrugs.org/index.php?option=com_content&task=view&id=132&Itemid=112**

CUADRO 1: CANNABIS – SIN VISOS DE CONSENSO

Los intercambios que tuvieron lugar en la CND de 2008 sobre las diversas resoluciones en materia de cannabis demostraron, una vez más, las diferencias aparentemente insalvables entre los Estados miembro con respecto a este tema.

Mientras que los defensores de políticas más estrictas hacia el cannabis utilizan la CND casi todos los años para impulsar su punto de vista, los países más tolerantes tienden a permanecer en silencio, decantándose por evitar el debate en lugar de azuzar la polarización. Por este motivo, los términos de la tolerancia cero suelen aceptarse en todo el sistema de control de drogas de la ONU. Una de las consecuencias de este proceso se encontró en las afirmaciones exageradas plasmadas por el señor Costa en el Informe Mundial sobre las Drogas 2006 –que dedicó un capítulo especial al cannabis– sobre una catastrófica "pandemia del cannabis" provocada por una oferta ilimitada de cannabis y una demanda "sujeta a los caprichos de la política oficial".[1] Esta afirmación se basaba en gran medida en la aparición en el mercado de un cannabis de alta potencia y en la incapacidad de controlar la oferta a escala mundial.

Los duros comentarios del señor Costa no estaban en sintonía con el contenido del informe, que era mucho más precavido y no hacía mención alguna a una pandemia del cannabis. El informe reconocía que "gran parte de lo publicado antes sobre el cannabis se considera ahora inexacto, y que una serie de estudios en diversos países han exonerado al cannabis de muchas de las acusaciones que se lanzaron en su contra". De hecho, el informe de la ONUDD reconocía implícitamente que los fundamentos científicos para inscribir el cannabis en la lista de la Convención Única de 1961, al mismo nivel que la cocaína y la heroína, eran incorrectos, e indicaba el problema clave que afecta al cannabis hoy en día: "O se salva la brecha entre la letra y el espíritu de la Convención Única, tan manifiesta en el caso del cannabis, o las partes en la Convención tienen que estudiar la posibilidad de definir de nuevo la condición jurídica del cannabis".

Cabe esperar que los países que han presentado la resolución sobre cannabis este año vuelvan a presentar otra el año que viene, ya que se enfadaron bastante con el destino de la resolución el viernes por la noche. Cabe esperar también que la iniciativa acabe con una larga discusión sobre los términos en que se formule el texto que no acabará satisfaciendo a nadie. Para abordar estas diferencias de forma más constructiva se podría hacer un llamamiento a un análisis actualizado y objetivo de las opciones para la fiscalización del cannabis, y buscar un nuevo enfoque basado en las pruebas científicas y las experiencias con que se cuenta hoy en día. La Organización Mundial de la Salud ha ofrecido en numerosas ocasiones revisar los datos médicos sobre el cannabis, y estos datos científicos se podrían combinar con estudios actualizados sobre el impacto socio-cultural de su consumo.

Es también fundamental efectuar más análisis sobre la viabilidad de controlar la oferta. De hecho, el Informe Mundial sobre las Drogas 2006 reconocía que controlar el cultivo de cannabis era prácticamente imposible porque es una planta que crece prácticamente en cualquier lugar y que todos los intentos anteriores para controlar su disponibilidad han fracasado. Limitarse a intensificar las medidas para controlar la oferta a través de una dura aplicación de la ley no sería una decisión basada en un análisis de rentabilidad en comparación con otras opciones, ni en un análisis detallado de por qué han fracasado otros intentos para reducir la oferta.

Estos análisis deberían incluir al menos un estudio de las ventajas y los inconvenientes de situar el cannabis bajo un régimen de fiscalización parecido al de sustancias nocivas como el alcohol y el tabaco. Los actuales regímenes de control para el alcohol y el tabaco están demostrando que

1 Fiscalización internacional de drogas: ¿cien años de éxito? Comentarios de TNI al Informe Mundial sobre las Drogas 2006 de la ONUDD, TNI, Informe sobre políticas de drogas de 18, junio de 2006, **http://www.ungassondrugs.org/index.php?option=com_content&task=view&id=68&Itemid=114**

se pueden lograr mejoras sanitarias y sociales regulando cómo y dónde se suministra la oferta, algo que no es posible con un mercado ilícito. El caso de la fiscalización del tabaco y del alcohol proporciona todo tipo de ejemplos para regular el uso y modificar el comportamiento del consumidor.

Son cuestiones complicadas, pero no se solucionarán con batallas semánticas libradas en torno a las resoluciones de la CND. La comunidad internacional sólo podrá llegar a una política eficaz sobre el cannabis abordando estos dilemas a partir de evidencias científicas y análisis objetivos. Esperamos que las autoridades pertinentes encarguen las investigaciones y los estudios analíticos necesarios pero, mientras tanto, Beckley Foundation está trabajando en una importante revisión de investigaciones sobre este tema cuya publicación está prevista para septiembre de 2008.

Revisión de la UNGASS

En esta CND se presentaron otras dos resoluciones clave. Una, de la Unión Europea, proponía un proceso para realizar la revisión de la UNGASS, que culminará con la reunión de alto nivel de 2009. Esta resolución había sido objeto de importantes consultas antes de la CND, no obstante enfrentó algunas resistencias durante su discusión. La resolución pretendía aclarar el proceso por el que los datos, los informes y los debates de esta CND se traducirían en material preparatorio para la reunión política de alto nivel que se celebrará en marzo de 2009. La UE, apoyada por muchos copatrocinadores, buscaba que el proceso se clarificara para que los Estados miembro dispusieran de la posibilidad de analizar y debatir las cuestiones relevantes. Algunos países (Rusia con especial énfasis) se opusieron concretamente a las referencias sobre la participación de la sociedad civil en el proceso. Sin embargo, sus elementos clave quedaron intactos, y los puntos más destacables se resumen en el siguiente apartado. La otra resolución, presentada por Uruguay, instaba a los Estados miembro y a los organismos de la ONU a garantizar que las actividades de fiscalización de drogas se realizaran de conformidad con las obligaciones que han contraído en virtud de los tratados sobre derechos humanos y la Carta de la ONU. La resolución suscitó algunos intercambios fascinantes, que se repasan con mayor detalle en el apartado sobre derechos humanos de este mismo informe.

Reducción de la oferta

Fueron objeto de resoluciones cuestiones como el tráfico entre fronteras y los problemas a los que se enfrentan los países de tránsito, el control de precursores (incluido el uso innovador de algunos grupos traficantes de precursores no tradicionales) y los fármacos no regulados y falsificados.

Un borrador de resolución, presentado por Irán, proponía que se destinara ayuda financiera a los países fronterizos con Afganistán –país, evidentemente, objeto de gran atención– en función de sus resultados en cuanto al control de drogas (L.12). La primera delegación que expresó sus objeciones al respecto fue la canadiense, planteando la dificultad de medir estos resultados y la posibilidad de que, con un mecanismo de ese tipo, los Estados que necesiten más ayuda no la reciban. Irán replicó alegando que los esfuerzos de lucha contra el tránsito de opiáceos afganos eran tremendamente desiguales, y que los resultados de cada país, según el Informe Mundial sobre las Drogas, deberían servir como base para emitir un juicio. El delegado iraní acusó a la comunidad internacional de no prestar la debida atención a la difícil situación de los Estados de tránsito que rodean Afganistán, e insistió en que eliminar el elemento de medición representaría una falta de reconocimiento y aliento a aquellos que están desempeñando el papel más activo, y pagando el precio más alto en términos de desgaste de sus propios organismos de fiscalización, de la propagación del uso inyectado de heroína a lo largo de las rutas de tránsito, etc.. Llegado el momento, el texto de la resolución cambió de "Estados (...) según sus resultados" a "más afectados por el tránsito".

Celebrando un siglo de fiscalización de estupefacientes

La delegación china también presentó una resolución "Con motivo del centenario de la primera reunión de la Comisión Internacional del Opio" (L.11). En ella se proponía un acto, que se organizaría en febrero de 2009 y sería financiado por el Gobierno chino, para celebrar la labor de la Comisión de Shanghai, que inició el actual régimen de fiscalización de drogas. El borrador reconocía "los grandes avances alcanzados por la comunidad internacional desde 1909", y el delegado explicó que la celebración incluiría una reflexión sobre los logros obtenidos hasta la fecha y los desafíos que siguen vigentes para "el objetivo final de una sociedad internacional libre del uso indebido y del tráfico de drogas".

Esta resolución fue aprobada, como de costumbre, por consenso, pero sin claras declaraciones de aprobación o apoyo al Gobierno chino para organizar el acto. Cabe también destacar que no se hizo ningún esfuerzo para vincular formalmente el acto con el proceso de revisión de la UNGASS.

Aunque aún no se ha decidido la naturaleza exacta de los resultados de la reunión de alto nivel, sí se ha acordado que el producto tangible clave será una declaración política, cuyo tono y contenido conformarán el telón de fondo para la política y los programas de fiscalización de estupefacientes de la ONU durante muchos años.

EL PROCESO PARA LA REVISIÓN DE LA UNGASS - 'UN PERÍODO DE REFLEXIÓN'

La CND, en una resolución que aclaraba el proceso de debate intergubernamental que culminará con la reunión de alto nivel de 2009, instó a la ONUDD a:

Establecer cinco grupos de trabajo intergubernamentales (para cubrir los ámbitos de reducción de la demanda; reducción de la oferta; lavado de dinero; erradicación de cultivos y desarrollo alternativo; precursores y estimulantes de tipo anfetamínico) que tendrán la misión de analizar la información disponible sobre el tema en cuestión, y elaborar borradores para la declaración política y los documentos asociados que se presentarán en la reunión de alto nivel.

Se espera que cada uno de estos grupos de trabajo se reúna una vez (para una sesión de tres días) y haya finalizado su labor para septiembre de 2008, momento en que la tarea de refinar los borradores de texto pasará a una serie de reuniones organizadas entre períodos de sesiones de la CND.

Garantizar que los grupos de trabajo y las reuniones entre períodos de sesiones puedan recibir información y a representantes de la sociedad civil. La resolución también insta a los Estados miembro a facilitar la participación de expertos no gubernamentales en el proceso.

Prepararse para una reunión de alto nivel de dos días en marzo de 2009, que complementará el período de sesiones habitual de cinco días de la CND de 2009. La resolución también exhorta a los Estados miembro a garantizar un alto nivel de representación política en este encuentro.

DERECHOS HUMANOS: UNA ATENCIÓN MERECIDA, PERO UN PREOCUPANTE NIVEL DE IGNORANCIA

Como ya ha indicado el IDPC en su Guía de incidencia política, a pesar del hecho de que el fomento y la protección de los derechos humanos son un elemento clave de la Carta de la ONU (y, por tanto, un principio fundamental para todas las áreas de actividad de la organización, entre las que se incluiría el control de drogas), en la CND o en la labor de la ONUDD y la JIFE se ha prestado muy poca atención a estas obligaciones. Por consiguiente, los miembros del IDPC han estado analizando los puntos de tensión entre las actividades de fiscalización de drogas y los diversos derechos humanos consagrados por la Carta y varios tratados sobre derechos humanos de la ONU. Estas tensiones se han resumido en un informe de Beckley Foundation (co-escrito con IHRA, Human Rights Watch y Canadian HIV/AIDS Legal Network, http://idpc.info/php-bin/documents/BFDPP_RP_13_Recal_Regime_EN.pdf), que sirvió de base para organizar un taller en la primera jornada de la CND. El taller, patrocinado por el Gobierno británico, contó con una asistencia numerosa, tanto por parte de representantes de ONG como de Estados miembro. En él se ofrecieron tres presentaciones:

- Rick Lines presentó el informe de IHRA sobre la pena de muerte por delitos relacionados con drogas [http://www.ihra.net/uploads/downloads/NewsItems/DeathPenaltyforDrugOffences.pdf], en que se demuestra que el uso de la pena de muerte por delitos de este tipo viola la legislación sobre derechos humanos y, a pesar de ello, está aumentando en todo el mundo.

- Richard Elliott, director ejecutivo de Canadian HIV/AIDS Legal Network, subrayó las muchas formas en que actividades emprendidas en nombre de la fiscalización de estupefacientes socavan las iniciativas para proteger el derecho a la salud, especialmente en lo que se refiere a la prevención del VIH.

- Rebecca Schleifer, Human Rights Watch, amplió este tema para cubrir toda una serie de casos documentados que demuestran que algunos Gobiernos han incurrido en claros abusos de los derechos humanos en sus iniciativas para erradicar cultivos relacionados con drogas o el consumo de éstas.

Uno de los motivos de inquietud que se plantearon en esta sesión se convirtió en un tema recurrente durante toda la semana. En los días anteriores a la CND, habían aparecido informes según los cuales el Gobierno tailandés estaría estudiando la posibilidad de repetir la 'guerra contra las drogas' que perpetró en 2003/4.

Teniendo en cuenta que informes bien documentados de aquellos acontecimientos han demostrado que esa 'guerra contra las drogas' se tradujo en más de 2.800 asesinatos extrajudiciales, que la mitad de las personas asesinadas no estaban implicadas en el mercado de las drogas, y que no se han producido esfuerzos significativos para exigir a sus responsables que rindan cuentas, surgió una importante preocupación entre ONG, Estados miembro y funcionarios de la ONU ante la idea de que se estuviera planteando una política tan catastrófica. La delegación tailandesa ante la CND estaba presente en el taller, y procuró tranquilizar a los delegados afirmando que no se había tomado una decisión de tal tipo con respecto al contenido de futuras actividades de control de drogas en Tailandia, y que todas las políticas y acciones respetarían su debido proceso y el derecho internacional. Si bien estas intervenciones fueron bienvenidas, distaron mucho de garantizar que los hechos de 2003 no se volverán a repetir, y las comunidades de la política de drogas y los derechos humanos estarán siguiendo muy de cerca lo que suceda en Tailandia en las próximas semanas. Debido a la incertidumbre sobre las verdaderas intenciones del Gobierno tailandés, no se realizaron declaraciones oficiales de preocupación, pero hubo una intensa actividad entre bambalinas para intentar determinar lo que podría ocurrir en Tailandia y para dejar claro a la delegación tailandesa que una represión como la de 2003 se toparía con una importante crítica y resistencia internacional.

Rick Lines sí aprovechó la declaración de IHRA en la sesión plenaria del martes para hacer referencia a la situación tailandesa, en el contexto de un llamamiento a la CND para que se pronuncie en contra de las políticas de control de drogas abusivas donde quiera que se produzcan. Esta presentación fue bien recibida por la mayoría de los delegados pero, como explicamos en el cuadro que sigue, pareció estimular una curiosa resistencia entre otros cuando se debatió una resolución sobre este tema hacia finales de la semana. Fue también alentador escuchar a Antonio Maria Costa haciendo una evidente referencia en la plenaria a la necesidad de reconocer el contexto de los derechos humanos en todas las actividades de fiscalización de estupefacientes. La cuestión, sin embargo, recibió una escasa atención en la presentación del doctor Philip Emafo, presidente de la JIFE, que resultó decepcionante después del acento que había puesto su Informe anual en el principio de proporcionalidad a la hora de tratar delitos de drogas. Como se comenta en dos informes del IDPC distribuidos durante la CND [http://idpc.info/php-bin/documents/IDPC_BP_07_INCB_TensionsAndOptions_EN.pdf, sólo en inglés, y http://www.idpc.info/php-bin/documents/IDPC_Response2INCB_AnnRpt07_ES.pdf], en su último informe la JIFE había concedido finalmente la debida importancia al hecho de que los Estados miembro, al aplicar la legislación sobre drogas, deben observar las normas internacionales en materia de procesos judiciales y derechos humanos. Si bien felicitamos a la Junta por las declaraciones del informe de este año, señalamos también que nunca había criticado públicamente a ningún Estado miembro por infringir dichas normas, un hecho que se hace especialmente difícil de aceptar teniendo en cuenta su predisposición a criticar a otros países por seguir enfoques basados en la salud pública o a personas famosas, como Amy Winehouse, por sus propios problemas personales.

Hacia finales de la semana se hizo más evidente hasta qué punto ha tocado una fibra sensible el tema de los derechos humanos y el control de drogas. La delegación uruguaya había propuesto una resolución que llamaba a la debida integración entre el sistema de los derechos humanos de la ONU y la política internacional de fiscalización de estupefacientes. Como se puede corroborar con nuestra descripción del debate sobre esta resolución, algunos delegados tuvieron dificultades para comprender la pertinencia de los derechos humanos en su trabajo, y lucharon por minimizar el impacto de la resolución (prefiriendo, al parecer, verse totalmente libres para aplicar cualquier actividad de fiscalización de estupefacientes que consideren oportuna, sin obligaciones para con las libertados y los derechos fundamentales consagrados en la Carta de la ONU). Finalmente, la adopción (a última hora y en el último día de la CND) de una resolución muy aguada puso en evidencia las debilidades del proceso de la CND, especialmente en cuanto a su preferencia por adoptar todas las declaraciones y resoluciones por consenso. Sin bien es perfectamente comprensible que los Estados miembro prefieran el consenso siempre que sea posible, esta 'convención' ha permitido a un pequeño número de países bloquear efectivamente la voluntad de la mayoría. Esta práctica es, en el mejor de los casos, poco democrática, pero además, cuando estas posturas de bloqueo contradicen directamente políticas y declaraciones que se han aprobado previamente en foros superiores de la ONU, el proceso desacredita el propio funcionamiento de la CND.

LA RESOLUCIÓN SOBRE DERECHOS HUMANOS - ¿REESCRIBIENDO EL DERECHO INTERNACIONAL?

La resolución, titulada 'Integración adecuada del sistema de las Naciones Unidas para los derechos humanos con la política de fiscalización internacional de drogas', fue presentada por Uruguay con el copatrocinio de Bolivia, Argentina y Suiza. La resolución, la primera de este tipo en la CND, reconoce el 60° aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (un acontecimiento que se celebrará en todo el sistema de las Naciones Unidas a lo largo de 2008) y reafirma "que la fiscalización internacional de drogas debe llevarse a cabo de conformidad con la normativa internacional de derechos humanos". La resolución solicita a la ONUDD

"que colabore estrechamente para lograr esos fines con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos". El borrador original también reconocía la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y llamaba a poner fin a la pena de muerte por delitos de drogas. Sin embargo, antes de que la resolución se presentara a debate, se eliminó toda referencia a la pena capital.

El martes 13 de marzo, el borrador de la resolución se llevó al Comité Plenario. Fue aquí donde un pequeño grupo de Estados intentó bloquear, o al menos socavar, el contenido del texto. China, por ejemplo, afirmó que "la discusión de cuestiones políticas como los derechos humanos no es algo adecuado en la CND". El delegado chino también puso en tela de juicio si la celebración del 60° aniversario de la Declaración Universal entraba en las competencias de la CND y apuntó, por increíble que parezca, que "es ridículo que se nos pida [refiriéndose a la CND] que trabajemos en consonancia con la legislación sobre derechos humanos".

Países como Japón, Nigeria, Irán y Tailandia se sumaron a la postura de China. El representante nigeriano preguntó: "¿Qué queremos decir con sistema de los derechos humanos de las Naciones Unidas?". Japón, por su parte, cuestionó si la Declaración Universal de los Derechos Humanos forma parte del derecho internacional. Tailandia estaba preocupada por que ""si introducimos la cuestión de los derechos humanos en la CND, se interrumpirá la tradición de toma de decisiones por consenso de la Comisión".

Otros países manifestaron su pleno apoyo a la resolución: Uruguay, el Reino Unido, Italia, Bolivia, Argentina, Rumanía, Francia, los Países Bajos, Noruega, Bélgica, Suiza, Finlandia, Alemania, España, Eslovenia (en nombre de la Unión Europea), Irlanda y Perú. La delegación británica desempeño un destacado papel en la defensa de la resolución, señalando que la primacía de los derechos humanos sobre el derecho internacional era "clara e inequívoca". También manifestó que, como comisión funcional del Consejo Económico y Social de la ONU, los derechos humanos quedan directamente bajo mandato de la CND.

La delegación de los Países Bajos apuntó que la cuestión de los derechos humanos era "lo bastante importante como para que el director ejecutivo, Costa, haya aludido a ella en su discurso inaugural, por lo que no veo el motivo por el que no deberíamos discutirla aquí". Suiza, uno de los países copatrocinadores de la resolución, argumentó que "los derechos humanos no son sólo algo que defendamos en Ginebra o un objetivo que persigamos alcanzar. Son una profunda convicción en el centro del sistema de la ONU". Bolivia apuntó que la resolución era importante para que "en la lucha contra las drogas no se pierdan de vista derechos humanos fundamentales".

Durante los debates, que ocuparon muchas horas del jueves 13 y el viernes 14 de marzo, se efectuaron cuatro grandes cambios, todos ellos para debilitar el contenido en materia de derechos humanos.

En primer lugar, se eliminó toda referencia a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ante la insistencia de los Estados Unidos y Canadá, y con el apoyo de Francia. Bolivia aceptó el cambio después de que se rechazaran todas sus sugerencias para alcanzar un arreglo, afirmando que deseaba respetar el espíritu de consenso. Pero también hizo constar en acta que se oponía a la eliminación de esta referencia y que proponía que estos temas se abordaran en grupos de trabajo como parte de la revisión de la UNGASS que desembocaría en la CND de 2009.

En segundo lugar, se recortaron o se eliminaron todas las referencias a la legislación internacional sobre derechos humanos en los párrafos introductorios y operativos. Si bien en el preámbulo se mantuvo un párrafo "recordando" el 60° aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, toda referencia específica a la Declaración quedó limitada a una sola mención que aparecía tras el reconocimiento de las convenciones sobre drogas. Se trata de una postura que no refleja en modo alguno la jerarquía jurídica de estos instrumentos.

En tercer lugar, con respecto a las disposiciones operativas, el borrador original de la resolución: (1) reafirmaba que la fiscalización internacional de estupefacientes se debe realizar de conformidad con la legislación internacional sobre derechos humanos, y (2) solicitaba a la ONUDD que, con ese fin, colaborara estrechamente con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y con los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos.

La primera de ellas fue eliminada, en gran medida a instancias de China, Pakistán y Egipto, y sustituida por una repetición textual de una declaración acordada en la Asamblea General en su resolución de 2006, reafirmando que la lucha contra el problema mundial de las drogas debe llevarse a cabo en

conformidad con la Carta de la ONU, y 'en particular el pleno respeto de la soberanía y la integridad territorial de los Estados, el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados y el respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales ', y 'sobre la base de los principios de la igualdad de derechos y el respeto mutuo'. En consecuencia, no se ganó terreno en este frente, pero se mantuvo la exigencia de conformidad con los derechos humanos.

Algunos países se mostraron contrarios a toda referencia explícita a la cooperación o a la coordinación con la ACNUDH y el Consejo de Derechos Humanos. China intentó frustrar el objetivo mismo de la resolución y hacerle perder todo su sentido al proponer que la resolución solicitara a la ONUDD "seguir colaborando estrechamente con otros órganos de la ONU en el campo de la fiscalización de estupefacientes", sin ninguna referencia a los derechos humanos. Aunque esta propuesta fue rechazada, siguieron otros intentos para conseguir que la resolución fuera más vaga o para limitar el alcance de cualquier posible interacción con organismos de derechos humanos de la ONU. Pakistán y Nigeria propusieron aludir en términos generales a "otros órganos competentes de la ONU, incluidos los organismos de derechos humanos", pero frente a las continuas objeciones de China, se apresuraron a diluir los términos aún más para hacer sólo referencia a "otros órganos competentes", sin mencionar los derechos humanos. Suiza e Italia propusieron que una frase general sería aceptable, únicamente si incluía una referencia a "organismos de derechos humanos".

El presidente, de forma poco apropiada, apuntó que "parece que no podemos tener ninguna referencia a los derechos humanos" en la resolución para que fuera aceptable para todos los miembros. Uruguay, como copatrocinador del texto, solicitó al presidente que la resolución se sometiera a una votación, proponiendo así romper con la práctica del consenso. En respuesta, China manifestó que deseaba "demostrar cierto grado de flexibilidad" y propuso por tanto que, a la luz de "las notables divergencias" entre los miembros de la CND sobre la cuestión, y para "salvaguardar y mantener el espíritu de consenso", refrendaba una propuesta de Tailandia para suspender la discusión. Posteriores negociaciones informales condujeron a una propuesta de Argentina que China accedió a no bloquear. Sin embargo, advirtió en contra de lo que denominó una "tendencia peligrosa" a discutir temas que "sobrepasan las competencias y el mandato" de la CND, y manifestó que deseaba que constara en acta que, en futuras sesiones, la CND debería "hacer todo lo posible para evitar estudiar tales resoluciones". Finalmente, la resolución aprobada por la CND, "pide, en apoyo a esta resolución, que la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, dentro de su mandato, siga colaborando estrechamente con los órganos competentes de las Naciones Unidas, incluidos los de derechos humanos".

Como cuarto cambio, en sintonía con la eliminación de las referencias a los derechos humanos, China propuso modificar el título de la resolución por 'Pleno respeto de la soberanía y la integridad territorial de los Estados, el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados y el respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en la política de fiscalización de estupefacientes'. Aunque el intento resultó infructuoso, tras otra serie de regateos, en lugar de aludir a la "integración" del sistema de los derechos humanos de la ONU y la política internacional de fiscalización de estupefacientes, el título acordado indica que la resolución persigue un 'Fortalecimiento de la cooperación entre la ONUDD y otros organismos de la ONU, incluidos los de derechos humanos, en consonancia con el Artículo 2 de la Declaración Política de la UNGASS de 1998".

Debido a una enmienda aprobada anteriormente, el director ejecutivo de la ONUDD no debe informar sobre los avances en esta cooperación hasta el período de sesiones que celebrará la CND en 2010, convenientemente después de la reunión de alto nivel que tendrá lugar en 2009 y en que supuestamente se debe completar el proceso de revisión de la década transcurrida desde la Declaración política de la UNGASS de 1998, y la aplicación de ésta última. Esto, por supuesto, no impide que antes se presente un informe ante la CND de 2009 sobre su cooperación con organismos de derechos humanos de la ONU, por lo que muy probablemente éste será un ámbito en que se necesitará una mayor interacción entre la sociedad civil y la ONUDD (y los órganos de derechos humanos de la ONU).

De modo que, finalmente, la CND adoptó una resolución sobre derechos humanos que respalda la colaboración de la ONUDD con organismos de derechos humanos de la ONU. Aunque el texto final quedó diluido, no deja de representar un hecho notable para un organismo de la ONU que nunca ha planteado discusiones sobre los derechos humanos en su trabajo. Es evidente que esta resolución tan debilitada es algo insuficiente teniendo en cuenta las dimensiones de los abusos de los derechos humanos en el ámbito de las políticas de drogas en todo el mundo, pero proporciona

una base para proseguir con la incidencia política en materia de derechos humanos en el seno del sistema internacional de fiscalización de estupefacientes. Así, a pesar de la oposición y las dificultades encontradas, marca un importante precedente y se debería ampliar en la próxima sesión de la CND. En el Consejo de Derechos Humanos de Ginebra también se debería presentar una resolución parecida.

HOJA DE COCA – AUMENTA LA POLARIZACIÓN ENTRE CONTRADICCIONES DE LA JIFE

Las críticas de la JIFE contra los usos tradicionales de la hoja de coca en Bolivia y la categórica respuesta boliviana volvieron a polarizar a las delegaciones en la CND de este año. Algunos países mostraron un fuerte rechazo ante las exigencias plasmadas en el Informe anual de la JIFE 2007, que piden a los países abolir la masticación y otros usos de la hoja de coca. Inmediatamente después de la sesión plenaria del lunes, el viceministro de Asuntos Exteriores de Bolivia, Hugo Fernández, manifestó una rotunda protesta, afirmando que todos los habitantes bolivianos "se han sentido agredidos y sumamente ofendidos por las desaprensivas y prejuiciadas expresiones que ha utilizado, en su Informe anual, la JIFE" en contra de los usos rituales, medicinales y culturales. Fernández leyó también un fragmento de la carta que el presidente Evo Morales había enviado al secretario general, expresando un "clima generalizado de indignación por esta enorme falta de respeto", y anunciando que Bolivia emprendería los pasos formales para solicitar a la ONU que desclasifique la hoja de coca de la Lista I de la Convención de 1961. "Bolivia está convencida de que llegará el día en el que la JIFE reconocerá su error del mismo modo como, felizmente, la Academia de Ciencias del Vaticano acaba de anunciar que hará en relación a Galileo y su aporte a la ciencia", dijo el viceministro, que finalizó su intervención con un "causachun coca! (quechua), viva la coca, long life to coca leaf".

Uno de los oradores anteriores, el ministro italiano de Solidaridad Social, Paolo Ferrero, había aludido ya en su discurso a la errónea confusión entre cocaína y hoja de coca, señalando que la hoja de coca tiene un "uso arraigado en la tradición y la cultura de algunos países andinos". El hecho de que pidiera que se realizara una "clara diferencia entre la hoja de coca y la cocaína" en la medida en que cualquier comparación entre ambas es "en mi opinión, infundada" fue una clara muestra de apoyo a la reivindicación boliviana.[2] En la discusión que siguió sobre el informe de la JIFE, Perú también condenó el rechazo de la JIFE de lo que denominó "una parte integral de las costumbres y las tradiciones del Perú". El país también instó a la Junta a mantener "un diálogo más profundo con los Gobiernos".

Otros países donde se dan usos tradicionales no se pronunciaron,[3] como era de esperar, aunque durante la discusión sobre la resolución de derechos humanos (copatrocinada por Bolivia) esta cuestión volvió a surgir de forma indirecta. El párrafo sobre la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que incluye varias referencias a costumbres tradicionales y rituales que se deben proteger y respetar, a pesar de recibir los ataques de Canadá y los Estados Unidos, fue defendido por Bolivia con el apoyo de Cuba, Ecuador y Argentina. A raíz de la oposición de esos países, que no han firmado la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, toda referencia a dicha declaración fue eliminada del texto definitivo de la resolución. Además, durante el debate sobre la resolución de derechos humanos, el delegado nigeriano preguntó si defender los derechos humanos en la CND suponía defender el derecho de las personas a cultivar hojas de coca y se manifestó en contra de tal interpretación. Sin embargo, la delegación boliviana solicitó que este tema forme parte del proceso de revisión de la UNGASS.

Cabe destacar que muy pocos países apoyaron explícitamente la postura de la JIFE con respecto a la hoja de coca, con la notable excepción de los Estados Unidos, cuyo portavoz declaró que "la hoja de coca es un estupefaciente; la coca se debería restringir como cualquier otro estupefaciente".

REDUCCIÓN DEL DAÑO – EL DIRECTOR EJECUTIVO DE LA ONUDD MUESTRA SU APOYO; JAPÓN Y LOS ESTADOS UNIDOS MANTIENEN SU POSTURA

En la CND de este año, la reducción del daño encontró el respaldo no sólo de los Estados miembro de la UE y América Latina, sino también de fuentes mucho menos previsibles, como el director ejecutivo de la ONUDD, Antonio Costa, y representantes del Gobierno tailandés. El señor Costa abrió el 51º período de sesiones subrayando que era necesario prestar mayor atención y financiación a la reducción del daño, así como a la movilización de base, el desarrollo alternativo y los derechos humanos. Exhortando a los países a no quedarse atrapados por la susceptibilidad ante determinadas palabras, remitió a los presentes a un documento de análisis de la ONUDD ("Reducing the adverse health and social consequences of drug abuse", disponible, sólo en inglés, en www.unodc.org) que respalda enfoques pragmáticos e integrales como los adoptados en Australia, Canadá y zonas de Asia. El señor Costa también señaló que la salud es un derecho humano básico y un pilar de la fiscalización internacional de estupefacientes, que había demasiadas personas en prisión y muy pocas en tratamiento por drogas ilícitas, y que "el principio de la salud" era una piedra angular del control de drogas y, por tanto, exigiría más fondos

2 http://www.ungassondrugs.org/images/stories/Ferrero_CND-s.pdf

3 Argentina, Colombia y Chile.

y compromiso. La apertura de los comentarios del señor Costa, sin embargo, revelaron también sus límites: en lugar de destacar intervenciones concretas, como el intercambio de agujas, el tratamiento de sustitución o la prevención de sobredosis, Costa declaró que "todo lo que hacía la ONUDD" era reducción del daño. Haciéndose eco del informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de 2007, también tildó las salas de venopunción de problemáticas, ignorando por completo las pruebas que demuestran sus efectos positivos. Curiosamente, el presidente de la JIFE, Philip Emafo, no mencionó las salas de venopunción al presentar el informe de la JIFE ante la CND, ni repitió las críticas que aparecen en dicho informe contra Canadá por haber puesto en marcha unidades de este tipo o por sus iniciativas para reducir los daños asociados con el uso de crack.

En el debate plenario, ONUSIDA realizó una declaración que destacaba las "aplastantes pruebas" a favor de un "conjunto integral de medidas" para abordar el VIH entre personas que utilizan drogas –entre las que se incluirían programas de intercambio de jeringuillas y agujas, terapias de sustitución con opiáceos y tratamiento con antirretrovirales– y que muchos países siguen sin poner en marcha estas medidas. La representante de ONUSIDA, señora Susan Timberlake, también señaló que muchos países "adoptan un enfoque con respecto al uso de drogas que se centra en la penalización y descuida la respuesta en materia de salud pública". ONUSIDA se mostró crítica frente a las "barreras jurídicas y sociales" que "impiden gravemente el acceso a estas intervenciones sanitarias y sociales. Muchos países, por ejemplo, penalizan la posesión de jeringuillas sin receta y siguen clasificando la metadona y otros sustitutos de opiáceos como ilegales. En muchos países, las principales respuestas al uso de drogas pasan por el encarcelamiento y el tratamiento forzoso con métodos ineficaces, y se está haciendo poco o nada sobre el VIH. Y en algunos países, el encarcelamiento va acompañado de asesinatos, violaciones, uso injustificado de la fuerza, arrestos arbitrarios, hostigamiento, extorsión y violación de la intimidad y la confidencialidad médica". ONUSIDA recordó a los Estados miembro su compromiso con los derechos humanos según lo establecido por la Declaración de compromiso en la lucha contra el VIH/SIDA, adoptada de forma unánime en la UNGASS de 2001 sobre el VIH/SIDA, y más recientemente en la Declaración Política sobre el VIH/SIDA de la Asamblea General, adoptada en 2006. ONUSIDA instó a los Estados miembro de la CND a garantizar que las obligaciones de los Estados en el ámbito del control de drogas se ajusten a sus deberes en materia de derechos humanos y apoyen objetivos de salud pública, que incluirían los derechos y la salud de las personas que utilizan drogas. ONUSIDA también invitó a los Estados a utilizar la próxima reunión de alto nivel sobre el VIH/SIDA (en junio de 2008) y la actual revisión de la Declaración de 1998 de la UNGASS sobre drogas, que se prolongará durante todo un año, para intensificar las medidas para aumentar los programas voluntarios y efectivos de prevención del VIH, tratamiento, cuidado y apoyo destinados a personas que usan drogas, y ofreció su apoyo a la ONUDD.

Los representantes del Gobierno tailandés también se mostraron favorables a la reducción del daño. En un acto paralelo al que asistieron más de 70 representantes de países y ONG (titulado "Recalibrating the Regime: Drug Control, Health, and Human Rights"), los representantes tailandeses respondieron a las críticas sobre un posible regreso a la política de guerra contra las drogas expresando un firme compromiso con las normas internacionales sobre derechos humanos y afirmando que Tailandia adoptaría probablemente medidas para la reducción del daño como el uso de metadona e "incluso el intercambio de agujas" en el futuro inmediato, quizá en este mismo año fiscal, a la luz del creciente número de casos de VIH entre los usuarios de drogas por vía intravenosa. A aquellas personas que, en el pasado, han escuchado otros compromisos de Tailandia, incluidas las declaraciones del entonces primer ministro Thaksin Shinnawattra –en 2003, mientras su país estaba librando una 'guerra contra las drogas' que se saldó con 2.300 asesinatos extrajudiciales–, de que Tailandia trataría a los usuarios de drogas como pacientes y no como delincuentes, estos comentarios recordaron a los observadores la importancia de juzgar a los Gobiernos por sus actos y no por sus palabras.

En general, aunque ninguna resolución incorporó referencias explícitas a la reducción del daño, muchos países afirmaron en sus declaraciones durante el debate temático el valor de un enfoque integral, que incluiría medidas para la reducción del daño. Alemania, los Países Bajos y Suiza recordaron a los delegados que las unidades de venopunción segura forman parte de una respuesta integral a los problemas sanitarios relacionados con el consumo de drogas. El representante argentino hizo hincapié en la importancia de adoptar un enfoque que supere la tolerancia cero e incluya medidas para reducir los daños relacionados con las drogas. Los Estados Unidos fueron quizá la voz más crítica con respecto a la reducción del daño, señalando en repetidas ocasiones que no apoyaba medidas que facilitaran el uso indebido de drogas, y subrayando en su lugar el valor del tratamiento y la rehabilitación, incluido el tratamiento con metadona y buprenorfina. El hecho de que el representante estadounidense se atrancara con la pronunciación de 'buprenorfina' parece sugerir que está menos familiarizado con esta intervención que con otras consideradas como eficaces por los Estados Unidos, como el análisis de consumo de drogas en las escuelas. Japón se opuso categóricamente al fomento del intercambio de agujas por parte de la ONUDD, señalando que el problema fundamental era el abuso de drogas en sí, y Suecia apuntó que la reducción del daño siempre sería secundaria a las medidas de prevención y tratamiento.

Unos días después, en esa misma semana, representantes de Estados miembro y ONG analizaron la reducción del daño desde la perspectiva del género en una sesión patrocinada por Open Society Institute. La sesión contó, entre otras cosas, con presentaciones de expertos que examinaron el papel de las convenciones y los efectos de la aplicación de las leyes sobre drogas en las mujeres de los Estados Unidos, Ucrania y el sudeste asiático.

LA JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES – ALGUNA ESCARAMUZA, PERO SIN IR A MÁS

Como en anteriores sesiones de la CND, se produjo un interesante debate sobre el funcionamiento y algunas de las actuales posturas de la JIFE, especialmente con respecto a su transparencia, la pena de muerte y, de nuevo, las cuestiones de las salas para el consumo de drogas y la hoja de coca.

El primer día de la CND, el presidente de la Junta, doctor Philip O. Emafo, presentó el Informe anual de la JIFE, mencionando entre otras cosas la especial atención que éste presta a la proporcionalidad, la infrautilización de analgésicos opioides para la gestión del dolor, y el tráfico de precursores químicos. El doctor Emafo también destacó la importancia de las misiones dentro de la labor de la Junta, señalando que en 2007 se habían llevado a cabo once. Llegado a este punto, y refiriéndose explícitamente a la sociedad civil, manifestó que "los miembros de la Junta en sus misiones (...) hablaron con organizaciones no gubernamentales en los países visitados para familiarizarse con sus actividades de fiscalización de estupefacientes". Aunque no detalló con que ONG se había hablado ni en que países, esta declaración contrasta marcadamente con las declaraciones del doctor Emafo hace un año, cuando, en una conferencia de prensa celebrada el 7 de marzo de 2007, al preguntársele por las numerosas críticas que recibían los procesos de trabajo de la JIFE, declaró que: "Nuestro mandato no es con la sociedad civil (...) Tenemos el mandato de debatir con los Gobiernos. No vamos buscando información de fuera". En el discurso ante la CND, el doctor Emafo también señaló que "la Junta aprecia el trabajo de todas las instituciones que participan en la fiscalización de estupefacientes: Gobiernos, organismos intergubernamentales y sociedad civil". Teniendo en cuenta las muy limitadas referencias a la sociedad civil y a las ONG en el Informe anual, estas referencias en la declaración representan un reconocimiento modesto pero bienvenido del concepto de una dimensión de la sociedad civil en el trabajo de la Junta.

Sin embargo, los comentarios del doctor Emafo sobre las misiones también reflejaron la continua preocupación de la Junta con respecto a la cuestión del cannabis. Al hablar sobre las discusiones de miembros de la Junta con 'drogodependientes' en centros de tratamiento organizado, apuntó que "valoro estas visitas porque nos abren los ojos y desenmascaran los mitos sobre determinadas drogas". Y siguió insistiendo en este mismo tema explicando que "he visto cómo el cannabis, a pesar de su reputación pública como droga 'inocua', ha provocado estragos inimaginables en las vidas de algunos jóvenes. Valoro estas visitas porque nos ayudan a poner en tela de juicio supuestos convencionales. De hecho, algunos de los toxicómanos apoyan rotundamente los esfuerzos gubernamentales para evitar que se puedan conseguir las sustancias que los condujeron a sus problemas".

El doctor Emafo terminó su presentación repitiendo el apartado final de su prefacio al Informe anual de 2007, reiterando ante los delegados nacionales ante la CND que "el problema de las drogas no se arregla 'así como así'. Los gobiernos deben seguir adoptando medidas para hacer frente al uso indebido y el tráfico ilícito de drogas de manera integral, sostenida y concertada. He ahí la solución. No hacer nada no es una opción aceptable". Aunque esta postura es difícilmente criticable, es evidente que siguen existiendo problemas en la reticencia de la Junta a hacer algo para abordar las actuales y crecientes tensiones en relación con su funcionamiento y algunas de sus posturas. De hecho, a pesar de que la Junta recibió un respaldo general por su trabajo del año pasado, las declaraciones de algunos países y grupos regionales subrayaron áreas específicas de preocupación.

Algunas delegaciones señalaron dos problemas de la JIFE, la transparencia y el diálogo exterior, especialmente Noruega, Suiza y los Países Bajos. La declaración suiza, en concreto, resumía ciertas inquietudes sobre las opacas prácticas de funcionamiento de la Junta al indicar que "sigue siendo un interrogante la forma en que la JIFE desempeña su mandato y, más concretamente, la cuestión de conocer los criterios utilizados en su metodología para establecer las prioridades de trabajo. Se necesita transparencia en lo que respecta a los procedimientos que conducen a la formulación de recomendaciones para los Estados Partes". Al expresar preocupación por la comunicación y la discusión sobre su trabajo, estos tres Estados y el GRULAC (Grupo de los Estados de América Latina y el Caribe) también mencionaron el problema del diálogo respetuoso y constante entre la Junta y los Estados miembro. La UE también comentó que esperaba una mayor comunicación entre los Estados miembro y la Junta y, aunque no está claro en qué ámbito se ha producido un cambio con respecto a prácticas anteriores, destacó que apreciaba la "mayor transparencia". Reflejando su propia mejora en la interacción con las ONG –y teniendo en cuenta la tradicional renuencia de la Junta a dialogar con ellas–, la UE también apuntó que consideraba que la comunicación entre la JIFE y la sociedad civil era algo importante.

Aunque los derechos humanos se convertirían en un tema tremendamente polémico en el Comité Plenario, días más tarde, la situación de la pena de muerte en relación con las obligaciones nacionales asumidas en virtud de las disposiciones de las convenciones internacionales de fiscalización de estupefacientes recibió cierta atención en el debate sobre la proporcionalidad. Algunos Estados miembro, como Italia, Suiza, Noruega y los Países Bajos, instaron a la Junta a no dejar ninguna duda sobre su oposición a la pena de muerte y a la aplicación de las convenciones por parte de los Estados miembro. Noruega llegó incluso a destacar la necesidad de contar con una carta específica sobre sentencias y derechos humanos.

Una vez más, en su Informe anual 2007, la JIFE insta "a los gobiernos de los países en que funcionan salas de inyección de drogas con el fin de administrar drogas obtenidas ilícitamente a que cierren esas instalaciones y proporcionen servicios médicos apropiados, basados en pruebas científicas, e instalaciones adecuadas de tratamiento a las personas drogodependientes". Suiza enmarcó efectivamente las unidades de consumo de estupefacientes (UCE) como parte de su estrategia para la reducción de la demanda desde la perspectiva de la salud de las personas y los derechos humanos. En una línea parecida, y justificando la legitimidad jurídica de sus decisiones en materia de políticas, y en referencia a ciertos comentarios realizados por el señor Costa en el discurso inaugural, los Países Bajos afirmaron que las UCE eran una herramienta vital para interactuar con poblaciones que presentan un uso problemático de las drogas y a las que es difícil llegar. Las UCE forman parte de una política integral para la reducción de la demanda de drogas y no funcionan con el objetivo de administrar drogas, sino con el de proteger la salud. La delegación neerlandesa se refirió también a un documento de la Sección de Asuntos Jurídicos de la ONUDD (entonces PNUFID, "Flexibility of Treaty Provisions as Regards Harm Reduction Approaches"). Este documento aduce que la mayoría de las medidas para la reducción del daño se ajustaría de hecho a las convenciones. Según la Sección de Asuntos Legales, se podría argüir fácilmente que los principios rectores de la reducción de la demanda de drogas proveen un mandato claro para la institución de políticas de reducción del daño, que, respetando las diferencias culturales y de género, ofrecen un entorno de mayor apoyo a los consumidores de drogas .[4] Canadá, que volvió a recibir críticas por esta cuestión en el informe de la JIFE de este año, permaneció en un llamativo silencio.

Como ya se ha comentado en otras publicaciones, el Informe anual de la JIFE vuelve a exhortar a Bolivia a eliminar el uso de la hoja de coca, que considera contrario a las disposiciones de la Convención Única (Véase *¿Abolir el consumo de la hoja de coca? La JIFE debería abrir los ojos a la realidad*, Transnational Institute, http://www.ungassondrugs.org/images/stories/PR05032008_S.pdf, y *Respuesta al Informe anual 2007 de la JIFE,* Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, marzo de 2008, http://www.idpc.info/php-in/documents/IDPC_Response2INCB_AnnRpt07_ES.pdf)

Debido a la falta de tiempo en la sesión plenaria, el doctor Emafo tuvo unos cuantos días para formular su respuesta a los comentarios de estos Gobiernos, y en concreto a la enérgica declaración del viceministro boliviano de Asuntos Exteriores, por la que anunció la intención de Bolivia de solicitar formalmente la desclasificación de la hoja de coca de la Convención Única. Su próxima declaración plenaria, muy esperada, se programó para el martes. Finalmente, su presentación fue, como mínimo, decepcionante. El doctor Emafo no volvió a aludir a la participación de la sociedad civil, ignoró por completo las cuestiones de derechos humanos y reducción del daño, y realizó una breve y previsible declaración de que "la Junta será lo más transparente posible", en consonancia con el mandato que le confieren las convenciones. Es también significativo, y algo curioso, que a pesar del tono tremendamente crítico de los comentarios del Informe anual sobre la coca, el doctor Emafo afirmara que la Junta no seguía una "línea dura" con respecto a Bolivia. Como tal, el presidente de la JIFE decidió claramente que no hacer nada por ahora sobre estos temas era de hecho la opción más aceptable.

PRESUPUESTO DE LA ONUDD – EN CONSTANTE AUMENTO, PERO CON LAS LIMITACIONES DE SIEMPRE

Según la documentación publicada en los días de la CND, el presupuesto consolidado de la ONUDD para el bienio 2006-2007 alcanzó los 335,9 millones de dólares estadounidenses (USD). Esta cifra incluía 72 millones de USD del presupuesto ordinario, aunque sólo 33 millones (10%) de la suma se destinaron a la ONUDD, ya que el resto se destinó para cubrir los gastos de servicios compartidos con la Oficina de la ONU en Viena. Siguiendo con sus tradicionales patrones de financiación, continuaron predominando las aportaciones voluntarias, con 189,2 millones de USD para el programa sobre drogas y 74,7 millones de USD para el programa sobre delito. La financiación con fines generales para drogas y delito ascendió a los 54,1 millones de USD.

En 2007, se prometieron 178,9 millones de USD en aportaciones voluntarias para los programas de drogas y delito, un aumento del 26% con respecto a los 141,6 millones de USD prometidos en 2006. En cuanto a la distribución de los fondos, se prometieron 164,2 millones de USD (91.8%) para

4 Flexibility of Treaty Provisions as Regards Harm Reduction Approaches, Elaborado por la Sección de Asuntos Jurídicos, E/INCB/2002/W.13/SS.5, 30 de septiembre de 2002.

programas, y sólo 14,7 millones para fines generales. En línea con las últimas tendencias, se produjo también un incremento relativo en la financiación prometida para el fondo de delito con respecto al programa sobre drogas. Y aunque el programa sobre drogas sigue contando con el principal porcentaje de la financiación total, su presupuesto pasó de representar el 80% del presupuesto consolidado de 2006 al 63% en 2007.

Desde el punto de visita acumulativo, el nivel de financiación voluntaria de la ONUDD ha aumentado en un 113% en los últimos tres años. Dicho esto, hay que destacar que, por primera vez en tres años, la ONUDD consiguió registrar un ligero aumento en los ingresos no asignados a un uso específico o 'de uso general'.[5] Sin embargo, como en la CND de 2007, los problemas de financiación voluntaria y vinculada alentaron a una serie de grupos regionales a solicitar con firmeza que una mayor parte de los costes generales de la ONUDD proceda del presupuesto ordinario de la ONU. Se argumentó entonces que esto era necesario para reducir la influencia de determinados Estados miembro sobre el funcionamiento de la ONUDD y para fortalecer su estabilidad financiera, área que provoca una creciente inquietud. Esta postura fue adoptada por los países del Grupo de los 77 (G-77) y China, el Grupo de los Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC) y el Grupo de África. La continua preocupación por la difícil situación presupuestaria de la ONUDD quedó también reflejada en un informe del director ejecutivo.[6] En consonancia con las inquietudes planteadas por estos grupos regionales, el informe no sólo señalaba que "los recursos básicos en cantidad suficiente y de procedencia multilateral son vitales para la misión y el mandato de la ONUDD", sino también que el fragmentado presupuesto de la Oficina se veía aquejado por importantes problemas, entre otras cosas por el elevado coste y la dificultad de administrarlo. Los grupos regionales también expresaron su inquietud por la forma en que la CND abordaba las cuestiones financieras. Se apuntó que la Comisión debía luchar contra la tentación de añadir automáticamente a las resoluciones el llamado mantra económico de "estará sujeta a la disponibilidad de recursos extrapresupuestarios", ya que, muchas veces, se convierte en una restricción sobre la aplicación de determinadas cláusulas de una resolución. Como apuntaron el G-77 y China, la responsabilidad de las cuestiones financieras depende de hecho de Nueva York, de la Quinta Comisión de la Asamblea General; se sugería con ello que este curso de acción limitaba aún más el funcionamiento de la ONUDD y aseguraba la influencia dominante de donantes clave en su programa de trabajo.

5 Todas las cifras proceden de *Annual Report 2008* (Covering Activities in 2007), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, p. 57. http://www.unodc.org/documents/about-unodc/AR08_WEB.pdf

6 *Financial issues and difficulties faced by the United Nations Office on Drugs and Crime in implementing mandates and an initial assessment of ways and means of improving the financial situation*, E/CN.7/2008/11-E/CN.15/2008/15

CONCLUSIÓN

El período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes de 2008 demostró una vez más los importantes fallos de sustancia y de procedimiento que ya se han descrito en anteriores documentos del IDPC. En el contexto de la actual revisión del marco de fiscalización de drogas de la ONU y del proceso de reforma general de la ONU, que busca una mayor coherencia de todo el sistema, es sin duda el momento de estudiar algunos cambios en sus métodos de funcionamiento. El IDPC presentará algunas propuestas en ese sentido durante los próximos meses. A pesar de las frustraciones inherentes al proceso, la reunión de 2008 incluyó algunos pasos importantes en el camino hacia el desarrollo de un sistema de control de drogas que sea más equilibrado y 'adecuado a su fin':

- Por primera vez, la ONUDD ha apoyado de forma explícita e inequívoca un enfoque de reducción del daño para la prevención del contagio del VIH entre usuarios de drogas. Además, el informe oficial de la CND incluía un reconocimiento sin precedentes, según el cual "varios países consideran ahora que la reducción del daño es parte integral de la política global sobre drogas y que hay un creciente conjunto de pruebas que respaldan su eficacia". Más concretamente, se hacía mención al 'desacuerdo' de varios Estados miembro con el hecho de que la JIFE considerara que las salas de consumo contravenían los tratados, y a que 'algunos países' valoraban las recomendaciones procedentes de la reunión de partes interesadas sobre el VIH/SIDA celebrada la semana anterior a la CND (se trataba de las recomendaciones de la reunión, que fomentaban claramente la reducción del daño, que tan intensamente se debatieron en el Comité Plenario).

- La JIFE se vio sometida a una constante presión para mejorar sus métodos de funcionamiento, y demostrar la base científica y los argumentos sobre los que descansan sus posturas y declaraciones. A diferencia de años anteriores, el presidente de la JIFE se vio obligado a adoptar una postura defensiva y conciliadora frente a la clara e inequívoca insatisfacción (por utilizar términos diplomáticos) de varios Estados miembro. La falta de transparencia de las actividades de la Junta también se ha explicado en cierta medida por la poca predisposición de los Gobiernos a publicar su correspondencia con el organismo. En los últimos años, el Reino Unido ha roto con esta convención, y el Parlamento neerlandés ha decidido recientemente hacer lo propio. Si su ejemplo es seguido por otros Estados, el trabajo de la JIFE estará sometido a una mayor supervisión, lo cual permitirá mejorar su calidad.

- Por primera vez se habló de forma significativa en la CND sobre las implicaciones que tienen en el campo del control de drogas las normas y las obligaciones contraídas por los Estados miembro de la ONU en materia de derechos humanos, un hecho estimulado por el informe de la JIFE, la actividad de las ONG y una resolución presentada sobre el tema. Los debates en torno a la resolución también pusieron de manifiesto la gran divergencia de opiniones entre los Estados miembro sobre una cuestión que es fundamental para una política sobre drogas eficaz. Mientras que muchos países hablaron en defensa del concepto de una mayor cohesión entre los organismos de derechos humanos y los de fiscalización de estupefacientes de la ONU, otros se sintieron amenazados por la idea de que el control de drogas se viera constreñido por el respeto de los derechos humanos de los usuarios. Este debate puso en evidencia una terrible falta de comprensión entre algunas delegaciones de lo que son sus deberes en virtud de la Carta y de los diversos tratados sobre derechos humanos de la ONU. Sin duda, este problema se volverá a tratar en los próximos meses y años.

- Finalmente (y a pesar de la falta general de una revisión plena y objetiva de los avances realizados desde 1998, y de los verdaderos desafíos a los que se enfrenta el futuro del control de drogas en la CND), hay indicios de que la ONUDD podría estar dispuesta a conducir el debate de una forma más constructiva. El discurso de Antonio Maria Costa ante la plenaria, así como el documento de sesión en que estaba basado, presentaba algunos valientes intentos por tratar los verdaderos dilemas que enfrentan los responsables de políticas en su análisis del camino que se debe seguir: 50 años de enérgica aplicación del control global de drogas no han conseguido frenar la expansión del mercado ilegal; en el mejor de los casos, se puede hablar de una estabilización o 'contención' del volumen del mercado en los últimos años; la aplicación de la fiscalización de drogas ha provocado varias 'consecuencias no buscadas' que se deben resolver; y es necesario conceder prioridad a nuevos desafíos, totalmente imprevistos cuando se concibieron las convenciones. A partir esta línea, esperamos que la comunidad internacional pueda acordar un enfoque equilibrado y basado en pruebas para orientar la política de drogas que se seguirá a partir de 2009; la otra alternativa es el ahondamiento de la polarización entre opiniones divergentes que sólo puede desembocar en una fragmentación de todo el sistema.

Traducido por Beatriz Martinez