



## DIÁLOGO INFORMAL SOBRE POLÍTICAS DE DROGAS

Una iniciativa de la  
Fundación Andreas G. Papandreou (IAP)  
y del Transnational Institute (TNI)



2006

### **Berna – Diálogo informal sobre políticas de drogas**

**6 y 7 de noviembre de 2006**

#### **INFORME**

La tercera reunión del Diálogo Informal sobre Políticas de Drogas, una iniciativa de la Fundación Andreas G. Papandreou (IAP) y del Transnational Institute (TNI), tuvo lugar en el Hotel Kreuz, Berna. El encuentro fue coorganizado por la Oficina Federal de Sanidad Pública de Suiza, que ofreció una generosa hospitalidad y apoyo logístico. Entre los participantes, la mayoría de los cuales participa activamente en política, se contaban más de 40 personas de 21 países, seis organizaciones intergubernamentales, cinco ONG internacionales y varias personas del mundo académico.

Las dos jornadas de diálogo se estructuraron en cuatro sesiones centradas en torno a (1) la eficacia de la aplicación de las leyes en la reducción de la oferta, (2) las últimas novedades sobre el VIH/SIDA y la reducción del daño, (3) Bolivia y opciones legales para la hoja de coca y (4) preparativos para la revisión de la UNGASS en 2008. Además, se invitó a los participantes a visitar el centro de venopunción de la ciudad de Berna, donde sus encargados explicaron el funcionamiento de las instalaciones. La visita fue muy apreciada por todos los que asistieron a ella.

La reunión se rigió por las reglas de Chatham House con el fin de fomentar el intercambio libre de ideas y la confidencialidad. Por lo tanto, este informe mantiene el anonimato de las opiniones expresadas y omite algunos puntos de los debates tácticos. Además de ser informal, el formato de la reunión también fue lo más interactivo posible. Se pidió a una serie de personas que prepararan unas palabras de introducción para cada una de las sesiones. Los participantes no pronunciaron un discurso completo, sino simplemente unos breves comentarios para animar el debate de la mesa redonda. La mayor parte del tiempo se dedicó al debate abierto entre todos los participantes. Este informe pretende brindar una visión general de las opiniones expresadas durante el encuentro que, en su conjunto, reflejan el tono general de las jornadas. Por lo tanto, el contenido de estas páginas no recoge conclusión alguna, y las opiniones plasmadas en el presente documento tampoco representan necesariamente la opinión mayoritaria de los presentes en el acto.

#### **Introducción**

Un representante de la Oficina Federal de Sanidad Pública de Suiza abrió el encuentro con una breve exposición sobre el enfoque tetradimensional adoptado por el Gobierno suizo con respecto a su política en materia de drogas. Aunque el problema de las drogas no se ha eliminado, el enfoque parece estar funcionando, tal como demuestran la mejora de la salud y del estatus social de los usuarios de drogas, la reducción de los delitos relacionados con drogas y la desaparición de las denominadas 'escenas abiertas', lugares donde los drogodependientes se reunían para consumir abiertamente. La Comisión Federal para Asuntos relacionados con las

Drogas ha desarrollado un nuevo modelo que abarca todas las sustancias psicoactivas, incluidos el alcohol y el tabaco. El objetivo era desarrollar un modelo coherente para todas las sustancias.

## Sesión 1 (a): Eficacia de la aplicación de las leyes en la reducción de la oferta

La mayoría de recursos para la fiscalización de drogas se dedica a la aplicación de las leyes: decomiso de remesas, intervención de las organizaciones delictivas implicadas, arresto/encarcelamiento de traficantes y proveedores, control de precursores y blanqueo de dinero, aplicación de proscripciones sobre cultivo, etc. La lógica sobre la que descansan estas iniciativas ha sido la de reducir la oferta y, por lo tanto, el consumo. Los objetivos de políticas relacionadas con este ámbito han adquirido también mayor importancia: objetivos generales para la reducción de la delincuencia, debilitamiento de grupos de delincuencia organizada y tramas de corrupción y, desde el 11-S, privar a grupos terroristas de una posible fuente de financiación.

¿Pero qué sabemos sobre el impacto de estas medidas? ¿Hasta dónde llega la eficacia de la aplicación de las leyes a la hora de reducir el volumen de los mercados de drogas? Con la posible excepción de la reducción de heroína registrada en Australia en 2001-2003, prácticamente no hay ninguna investigación que establezca un vínculo estadísticamente significativo entre las medidas de interdicción y la oferta en la calle. Ni siquiera con la actual cifra récord de decomisos, que alcanza en estos momentos casi el 40% de la producción total estimada. ¿Cuán realista es el intento de generar una reducción de heroína en Europa aplicando una proscripción de opio en Afganistán e invirtiendo en iniciativas de interdicción destinadas a las principales rutas del tráfico? ¿Qué costes conlleva lograr un impacto mensurable en los mercados, en términos de recursos, capacidad policial/jurídica y aumento de la población penitenciaria? Y aún suponiendo que surgiera cierta escasez, ¿cómo respondería el mercado? ¿Qué harían los usuarios de heroína? ¿Qué opciones tendrían para pasarse a otras sustancias? Las evaluaciones de políticas no acaban de encontrar respuesta a estas preguntas y suelen evitar la cuestión del impacto sobre los mercados, optando más bien por contabilizar los resultados desde el punto de vista de nuevas legislaciones, mejores mecanismos de coordinación, confiscaciones y arrestos. En su Informe Mundial sobre las Drogas 2006, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) sostiene que las medidas de aplicación de las leyes en materia de drogas al menos han contenido el mercado y han evitado que escapara de todo control y alcanzara tasas de consumo tan elevadas como las del tabaco. ¿Pero es posible aceptar esa suposición? ¿Es esa contención lo único a lo que podemos aspirar? ¿O sigue siendo válido el objetivo que se marcó en la UNGASS de 1998 de 'eliminar o reducir significativamente' la producción? ¿Sería por lo tanto sensato desplazar el centro de atención y los recursos de eliminar/reducir los mercados de drogas y situarlo más bien en la reducción de la delincuencia, la prevención, el tratamiento y la reducción del daño?

La cuestión de la eficacia de las medidas de aplicación de la ley en la reducción de la oferta suscita mucha polémica. Son muchos los que no ven claro si el gran volumen de inversiones en este campo durante las últimas décadas ha valido la pena, teniendo en cuenta su principal objetivo, es decir, influir en el mercado. La primera sesión contó principalmente con las aportaciones de tres participantes: dos personas con una larga experiencia en el ámbito de políticas de aplicación de la ley en materia de drogas y un economista especializado en cuestiones relacionadas con la oferta.

### Contención frente a eliminación

Puede que el único objetivo realista pase por intentar contener el problema de la oferta de drogas en lugar de intentar eliminarlo. El Informe Mundial sobre las Drogas 2006 de la ONUDD sugería que las medidas de aplicación de la ley habían contenido el mercado mundial de las drogas ilícitas y habían evitado que escapara de todo control y alcanzara tasas de consumo tan elevadas como las del tabaco. Esta afirmación plantea varias preguntas. En primer lugar, ¿qué pruebas hay de que se esté conteniendo el mercado mundial de las drogas ilícitas al margen de las habituales fuerzas del mercado? En segundo lugar, y de ser esto realmente cierto, ¿en qué medida se trataría de algo atribuible a las medidas de aplicación de

la ley? En tercer lugar, y a la luz de los compromisos asumidos por los Estados miembro de la ONU en la UNGASS de 1998, ¿representaría esa contención, en lugar de una reducción significativa de la oferta de drogas, un éxito o un fracaso de la aplicación de la ley? En cuarto lugar, ¿si se desplazara el peso de los recursos de la aplicación de la ley hacia otros elementos de la fiscalización de drogas, significaría que el mercado mundial de las drogas ilícitas no sería tan ‘contenible’ y que las tasas de uso podrían escapar ‘de todo control’ y alcanzar cifras parecidas a las del tabaco? Y esta última pregunta nos lleva a otra de vital importancia: si son las tasas de uso (o prevalencia) las que determinan si el mercado mundial de las drogas ilícitas está bajo control, ¿qué indicadores servirían para establecer que está fuera de control?

Actualmente, la cuestión de qué constituye la aplicación de las leyes en materia de drogas no está nada clara. La imagen tradicional de la policía y de los servicios de vigilancia aduaneros, fronterizos y de guardacostas se ha visto difuminada con la entrada a la escena de la ‘guerra contra las drogas’ de organismos militares y de inteligencia que, en el pasado, estaban desplegados en escenarios de la Guerra Fría. A consecuencia de ello, el ‘enfoque equilibrado’ con respecto a la fiscalización internacional de drogas que se prometió en 1998 se ha lanzado más o menos por la borda, y se ha optado por ‘modelos bélicos’ en que la aplicación de la ley es un factor clave.

Para los funcionarios policiales, la delincuencia relacionada con las drogas presenta cierto atractivo, ya que la tasa de detección registrada es prácticamente del 100% porque estos delitos, por lo general, sólo salen a la luz cuando se realizan arrestos. Los delitos de drogas pueden representar una salvación en la medida en que permiten expresar el rendimiento general en la forma de una cifra porcentual que enmascara la falta de avances al abordar otras categorías de la delincuencia. En el plano internacional, la necesidad de reducir gastos y adaptar los requisitos de la globalización y las economías de libre mercado fueron los principales factores que impulsaron el desarrollo de la estrategia de intervención ‘ascendente’, en la que el peso de la aplicación de la ley se apartó de las fronteras de los Estados consumidores y se colocó en las fronteras de aquellos Estados de los que procedían las sustancias o las sustancias base. A consecuencia de ello, la situación de los países productores y de tránsito ha empeorado notablemente.

Si la aplicación de la ley se limitara a medirse según el patrón de arrestos y confiscaciones, habría argumentos para considerarla positiva. Pero el hecho de que el aumento de arrestos, decomisos y encarcelamientos no parezca traducirse en una reducción mundial de la oferta de drogas se explica principalmente por factores sociales, económicos y geopolíticos que sobrepasan con mucho el ámbito de influencia de la aplicación de la ley. En general, puede que la aplicación de la ley esté resultando tan eficaz como es posible en las circunstancias presentes. Siempre habrá formas de mejorarla, pero la aplicación de la ley nunca tendrá los medios necesarios para resolver un problema global que urge replantear de forma fundamental y radical.

### Eficacia y rentabilidad

La aplicación de la ley consigue sin duda unos buenos resultados estadísticos en lo que se refiere a confiscaciones y arrestos pero, como mecanismo, es parcial o totalmente ineficaz si lo que se analiza es si se ha conseguido sacar un volumen suficiente de drogas del sistema. Actualmente, hay mayor oferta de drogas debido al aumento de la producción y a la mejora de la capacidad logística para mover más remesas por mares y fronteras. El factor de miedo que acompaña a las drogas las convierte en asunto de alta prioridad para los políticos, y nadie quiere correr el riesgo de parecer demasiado liberal en este terreno. Por este motivo, organismos o instituciones que son en gran medida secundarios a la aplicación de la ley tienden a ‘ampararse’ en las drogas o se sienten presionados a hacerlo en contra de su voluntad. Por ejemplo, hace poco se realizó un estudio sobre la conveniencia de sustituir las fragatas de la

armada de un país. Para poder defender con mayor firmeza la necesidad de sustituir las fragatas, la armada alegó que participaba en la interdicción marítima de drogas, aunque dicha participación fuera, en realidad, mínima. Para la mayoría de países, las iniciativas de aplicación de las leyes sobre drogas representan sin duda un porcentaje muy elevado del presupuesto total destinado a actividades policiales.

Paradójicamente, la aplicación de las leyes sobre drogas parece ser más eficaz cuando tiene repercusiones en otros entornos. Por lo general, la gente que se presenta para recibir tratamiento lo hace porque está sufriendo dificultades económicas; pero raras veces lo hace por ser detenida. En 1996, se realizó en Dublín un estudio sobre los opiáceos. Aquel año, el 66% de todos los delitos encausables detectados se atribuyó a consumidores de opiáceos. El estudio se repitió en 2000 y 2001, cuando ese mismo porcentaje cayó hasta el 28%. El número total de delitos encausables no había cambiado, pero sí las cifras relacionadas con ellos, y el volumen de la delincuencia, en términos económicos, había disminuido. El principal factor que había cambiado era el aumento de la oferta de servicios de tratamiento y reducción del daño. En 2005, las calles de Irlanda se vieron inundadas con benzodiazepinas que se habían desviado de fuentes de producción lícitas y mayoristas. La investigación reveló ciertos fallos en el sistema de control, que se reforzó. En estos dos casos, la aplicación de la ley desempeñó un papel decisivo en campos que le son ajenos.

### Equilibrando las consecuencias de la reducción de la oferta

Desde un punto de vista económico, a la hora de valorar la eficacia de la aplicación de las leyes, se deben sopesar otros factores, como la calidad y la cantidad de las acciones pertinentes; en otras palabras: ¿cuándo se considera que la aplicación de la ley es 'suficiente' y qué tipo de aplicación deberíamos perseguir? El objetivo no debería limitarse a reducir la oferta, sino también a reducir los efectos nocivos del consumo y la producción de drogas, y a evitar crear comportamientos que se deriven de la aplicación y que también sean dañinos. Es necesario mostrarse explícito sobre el criterio de minimizar las consecuencias. La aplicación de la ley constituye de hecho un conjunto de instrumentos diferenciados, y cada uno de ellos arrastra consigo una serie muy diversa de consecuencias. La erradicación sería un buen ejemplo de ello.

Las iniciativas estadounidenses de lucha contra los estupefacientes se basan principalmente en la oferta. En cualquier momento dado, en los Estados Unidos hay en torno a 500.000 personas encarceladas por delitos de drogas (más que en Europa Occidental por todos los delitos). Esta cifra se ha multiplicado por 10 en los últimos 20 años. Un estudio sobre los presos indica que en torno al 40% fueron encarcelados por posesión, aunque la mayoría, de hecho, eran vendedores; esto es consecuencia de la práctica de sentencias acordadas. Los Estados Unidos encarcelan a unas 150 personas de cada 100.000 por delitos de drogas, mientras que en el Reino Unido este índice es de 140 por cada 100.000 por todos los delitos. Se ha producido un aumento de los encarcelamientos, pero un descenso en el precio de la heroína y la cocaína, y no hay indicios de que disminuyan la oferta ni las consecuencias nocivas derivadas del consumo. Si se analizan los usuarios de drogas problemáticos en los Estados Unidos, se observa una tasa de prevalencia de 20 por cada 1.000 entre las personas con edades comprendidas entre los 15 y los 64 años, una cifra muy superior a la registrada en Europa Occidental. Además, un nuevo estudio ha demostrado una gran variación de los índices de VIH entre los afroestadounidenses y los blancos, lo cual es reflejo de los índices de encarcelamiento. Si se toma la reducción de la oferta como criterio para valorar la eficacia de la aplicación de las leyes, se podría reducir el número de presos por delitos de drogas en los Estados Unidos a la mitad y, aún así, eso no influiría en absoluto sobre el precio o la oferta de las drogas. El porcentaje de usuarios dependientes de drogas como la cocaína y la heroína que reciben tratamiento es mucho menor en los Estados Unidos que en países de Europa Occidental como el Reino Unido y los Países Bajos.

El objetivo podría consistir en generar una situación de disuasión dirigida a proveedores y usuarios. Ningún Gobierno, exceptuando el estadounidense, ha intentado hacer algo parecido seriamente. En el Reino Unido, se calcula que hay cinco millones de consumidores habituales de drogas, y 50-60.000 arrestos por año. Grandes sumas de dinero se gastan en los procesos penales y en arrestos y trabajo policial de rutina. Si el objetivo es acabar con la oferta de sustancias, se puede afirmar que no se ha conseguido y que tampoco es muy rentable.

Es cierto que, en el Reino Unido, mucha gente es encarcelada durante un breve período de tiempo, lo cual podría ser un error en el caso de las drogas. La aplicación de la ley podría ser más rentable si se ofreciera tratamiento residencial a los detenidos. Estos servicios incluso se podrían ampliar, y vincularse con otros servicios que funcionarían tras la puesta en libertad de los detenidos. El entorno penitenciario no es el ideal para seguir un tratamiento pero, en algunos aspectos, mantener a la gente durante más tiempo dentro del sistema judicial podría permitir que se ofreciera un tratamiento completo y, por tanto, mayores posibilidades de rehabilitación. Se destinan demasiados recursos a mantener a la gente en prisión en lugar de trabajar con ella. Una de las medidas que ha demostrado ser rentable en el Reino Unido es tener trabajadores especializados en drogas en las comisarías.

### Variables de producción

En estos momentos, se está llevando a cabo un proyecto de investigación centrado en la reducción de la producción de opio y que analiza la caída de los talibanes en 2001, que se tradujo en una disminución del 60% de la producción. Los precios en Afganistán subieron notablemente al cabo de poco, del mismo modo que en Irán y Tayikistán, pero en 2001 no se registró declive alguno en la oferta de heroína en ningún mercado importante, excepto en Australia. Sin embargo, teniendo en cuenta que Australia es abastecida por el Triángulo Dorado, no podía tratarse de una consecuencia directa. Se produjeron asimismo ciertos indicios de escasez en 2002 en el mercado mayorista turco, pero no se observó lo propio en ningún indicador europeo. Esto sugiere que en la región había las existencias suficientes para al menos un año. A raíz del 11-S y la consiguiente invasión de Afganistán, no sabemos cuáles habrían sido las repercusiones después de 2001. Los precios del opio en Afganistán han bajado, pero siguen siendo dos o tres veces superiores que los vigentes durante el período previo a los talibanes, lo cual es difícil de entender.

Había opiniones divergentes sobre si, en el momento de la proscripción, los talibanes controlaban grandes existencias de opio de 1999, un año con una cosecha muy próspera. Es probable que se hubieran mantenido dichas existencias debido a la variabilidad de los cultivos de una temporada a otra. Sin embargo, no se ha encontrado ninguna prueba de ellas ni de su ubicación.

Las medidas de fiscalización de la oferta no pueden controlar la cantidad que el sistema global necesita; se trata de algo que determinan los propios consumidores. Afganistán solía ser un productor secundario, de forma que cabe preguntarse por qué se está produciendo la situación actual. Responder a esta pregunta es complejo, ya que es necesario tener en cuenta factores geopolíticos, cambios regionales en el mercado de los opiáceos, intervenciones extranjeras y una continua inestabilidad interna. Otro factor destacable es la ausencia de un Gobierno efectivo. La ubicación de la producción es una función que depende principalmente del control gubernamental, y coincide con aquellas zonas donde el Gobierno o los poderes efectivos apoyan la producción. Es posible encontrar en otros lugares un entorno que favorece la producción de opio, por ejemplo, en el África subsahariana, pero puede que la zona no esté lo bastante bien comunicada con los mercados de consumo. La eficiencia del tráfico es otro factor determinante. Sin embargo, dado que la heroína colombiana no se vende en Europa, a pesar de la existencia de rutas de tráfico bien establecidas, ésta no puede ser la respuesta.

En Colombia, se ha producido un descenso del 70% en el precio de la cocaína, lo cual indica un menor nivel de riesgo. Se debería investigar por qué algunos países producen drogas y otros no. Puede que uno de los motivos esté en que en algunos países las actividades ilegales están asociadas a un riesgo menor que en otros. Éste podría ser precisamente el caso de Colombia, donde la producción se explica más bien por ser ilegal que por ser rentable.

## **Sesión I (b) Eficacia de la aplicación de las leyes**

Tras algunos comentarios introductorios desde un punto de vista criminológico, la sesión se dedicó a un debate abierto entre todos los participantes.

### **Encarcelamientos y control social**

La pregunta de si las medidas para reducir la oferta son eficaces o no nunca se podrá responder porque la hipótesis de que dichas medidas funcionan no se puede rebatir. Siempre se publicarán datos sobre decomisos y arrestos. Puede que sea mejor concentrarse en las consecuencias que se derivarían del supuesto de que la aplicación de la ley funciona. Deberíamos prestar mucha más atención a reducir el número de personas que desean consumir drogas y las consecuencias nocivas del consumo. Las sociedades que solían ser muy homogéneas ahora lo son mucho menos. Se ha perdido capital social a causa de rupturas sociales y generacionales. Las familias ya no pasan tanto tiempo juntas y la solidaridad se ha perdido. La fiscalización de drogas es la mejor manera de controlar la pobreza y los elementos destructivos de la sociedad, y el encarcelamiento es un arma muy importante de este proceso. Rusia es ahora el país con más encarcelamientos de Europa. Hace 10 años, el índice había disminuido, pero ahora está aumentando rápidamente gracias a la nueva ‘guerra contra las drogas’. Inglaterra y Gales han alcanzado ahora los elevados índices de encarcelamientos de Europa del Este, y tienen el récord en Europa Occidental. Escandinavia presenta unos índices mucho menores, aunque también en esta región se está destruyendo la cohesión social. En Copenhague, de hecho, se ha introducido una especie de apartheid, y determinadas personas no pueden ir a ciertas zonas de la ciudad sin correr el riesgo de ser arrestadas.

Las leyes sobre drogas son, sin sombra de duda, una forma de control social, al igual que las medidas de salud pública. Las drogas no van a desaparecer, pero cada vez adquieren formas más sofisticadas y su consumo se generaliza. La antigua brújula moral se está esfumando; la iglesia prácticamente ya lo ha hecho. La cárcel es un sistema de alejamiento de la sociedad y de castigo. Ya va siendo hora de que empecemos a manejar el problema en lugar de intentar eliminarlo. La evidencia se niega día a día. Por ejemplo, el Comité de Expertos de la OMS recomendó en su 33º informe (2003) que el THC se reclasificara, y pasara de la Lista II a la Lista IV de la Convención de 1971, pero esa recomendación nunca llegó a la Comisión de Estupefacientes para que tomara una decisión al respecto. Las pruebas están ahí, pero puede que no consigan desencadenar los cambios necesarios, de modo que debemos descubrir el resorte que hay que accionar para poder avanzar. Es fundamental que los políticos se sienten a la mesa. El sistema está gobernado por indicadores policiales, como los de decomisos, mientras que lo que deberíamos analizar es el impacto de las políticas. Las estadísticas se pueden ajustar para demostrar cualquier cosa, y han caído en un total descrédito. Después de adoptarse una determinada medida de aplicación de la ley, el decomiso de laboratorios de éxtasis aumenta y, pasado un tiempo, vuelve a disminuir. Tanto el aumento como el descenso se utilizarán para demostrar el ‘éxito’ de la medida.

En conclusión, la opinión general es que se debería ser extremadamente prudente con cómo se generan las ‘pruebas’, quién lo hace y con qué objetivo. En el actual clima de la fiscalización internacional de drogas, parece que determinados dogmas no son susceptibles de investigación. Sin embargo, por lo general, las fuerzas policiales no abrazan la retórica de la

‘guerra contra las drogas’, y no se opondrían a un cambio de las prioridades que apuntara hacia la reducción del daño.

## Sesión II: VIH/SIDA y reducción del daño

En 2006 se han producido algunas novedades en el ámbito de la reducción del daño y el VIH/SIDA en la ONU, con la reintroducción del proyecto de resolución de Brasil en la Comisión de Estupefacientes, en marzo, y la Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General sobre el SIDA (31 mayo-2 junio). Tras el intento fallido en la sesión de la Comisión de Estupefacientes de 2005 de proporcionar a la ONUDD un mandato claro para adoptar programas de intercambio de agujas y otras medidas para la reducción del daño entre consumidores de drogas inyectables, se esperaba que los grandes avances logrados en la reunión del año pasado de la Junta de Coordinación del ONUSIDA (PCB) permitirían lograr un mejor resultado este año en la Comisión de Estupefacientes. Los términos ‘reducción del daño’, ‘derechos humanos de los consumidores de drogas’ y cualquier referencia directa al intercambio de agujas no llegaron a la versión final de la resolución. Sin embargo, al ‘respaldar’ explícitamente los resultados de la PCB, del texto se deriva un mayor margen de maniobra para la ONUDD. Entre los términos aprobados por la PCB se incluían cosas como *“la aplicación de medidas de reducción de los daños”* y *“dicho planteamiento debe basarse en la promoción, la protección y el respeto de los derechos humanos de los consumidores de drogas”*. La resolución de la Comisión de Estupefacientes de 2006 insta a los Estados miembros a proporcionar acceso a *“medidas que estén en consonancia con los tratados de fiscalización internacional de drogas y hayan demostrado su eficacia para reducir el riesgo de infección por el VIH/SIDA, la hepatitis y otras enfermedades de transmisión sanguínea, entre toxicómanos usuarios de drogas inyectables y otros toxicómanos”*.

¿Está ya claro que la ONUDD debe orientarse hacia la participación en programas de intercambio de agujas y jeringuillas o sigue teniendo un mandato ambiguo? ¿Qué más se puede hacer para mejorar la coherencia sobre la cuestión de la reducción del daño en el seno del sistema de la ONU? ¿Cuáles son las últimas novedades sobre los aspectos más controvertidos de las políticas de reducción del daño, como los ‘ensayos’ de mantenimiento con heroína y las instalaciones supervisadas para venopunción? ¿Cómo están abordando los países implicados las tensiones con las convenciones, como se subraya en los informes de la JIFE?

En esta sesión se contó principalmente con las aportaciones de tres expertos de la ONU, los Estados Unidos y Canadá, respectivamente.

### Programas de la ONU y de VIH/SIDA

Una resolución aprobada en la Comisión de Estupefacientes de marzo de 2006 confirmó el enfoque de reducción del daño que había sido aprobado en 2005 en la reunión de la Junta de Coordinación del ONUSIDA (PCB).<sup>1</sup> Sin llegar a emplear el término ‘reducción de los daños’, la resolución respalda explícitamente los resultados de la PCB, con lo que, en teoría, se da a la ONUDD ciertas pautas y un mayor margen de maniobra. Sin embargo, el mandato de la ONUDD en este ámbito sigue siendo ambiguo, y aún no se puede utilizar el término ‘reducción de los daños’. Los Estados Unidos son hostiles a los programas de intercambio de agujas y jeringuillas, y son el mayor donante de la ONUDD. Puede que surja aún mayor confusión por las contradicciones entre lo que se dice en la PCB del ONUSIDA y lo que se dice en la Comisión de Estupefacientes.

Dentro de la ONUDD, el programa de prevención del VIH/SIDA es uno de los más fuertes y mejor financiados, y cuenta con un equipo compuesto por más de 40 personas. Su presupuesto actual para los proyectos en vigor es de unos 100 millones de dólares estadounidenses,

<sup>1</sup> E/CN.7/2006/10, Comisión de Estupefacientes, *Informe sobre el 49º período de sesiones* (8 de diciembre de 2005 y 13 a 17 de marzo de 2006), Resolución 49/4, *Respuesta ante la prevalencia del VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sanguínea entre los toxicómanos*. Y Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA. *Intensificación de la prevención del VIH*: Documento de posición de política del ONUSIDA. Ginebra: 2005.

que proceden de donantes bilaterales y multilaterales y de fondos para fines específicos. A pesar de ello, el equipo se topa con ciertas dificultades a la hora de poner en marcha programas integrales para la prevención del SIDA en el contexto de las actividades de reducción de la demanda de la ONUDD. Puede que la distinción demanda/oferta sea útil para los economistas, pero no lo es políticamente. Desde el punto de vista de un especialista en VIH/SIDA, se trata de una división falsa y peligrosa, y que no tiene en cuenta el hecho de que la dependencia es una enfermedad.

En algunos casos, los problemas para ejecutar programas de reducción del daño serían meramente logísticos, en la medida en que sería imposible establecer salas de venopunción en países como Bangladesh, independientemente de la postura adoptada por la JIFE. Países como Alemania y los Países Bajos optan, sencillamente, por ignorar las opiniones de la JIFE en este ámbito.

## Europa del Este/Asia

Si 2005 fue un año en que se produjo un firme avance con respecto a la reducción del daño, desde la perspectiva de Europa del Este/Asia, 2006 parece haber invertido esa tendencia. Rusia ha reducido su programa de metadona y carece ahora de tratamientos de sustitución y suministro de servicios psicosociales. De los 12 millones de usuarios de drogas intravenosas en Asia y la antigua Unión Soviética, parece que menos del 1% dispone de acceso a la sustitución con opiáceos, la forma de tratamiento mejor estudiada y más eficaz. El Informe Mundial sobre las Drogas de la ONUDD suele hacer alusión a los tratamientos empleando términos muy vagos sobre el suministro de dichos tratamientos, pero en este sentido se necesita una mayor claridad, ya que, en algunos países, el encarcelamiento se entiende como una forma de tratamiento. La JIFE visita Rusia o Kazajstán y no hace mención alguna al hecho de que no haya oferta de tratamientos de sustitución, y centra en cambio su atención en la desviación de buprenorfina. Los beneficios que reporta a la sanidad pública la prescripción de buprenorfina quedan bien demostrados en Francia, donde no se han manifestado nuevos casos de VIH por infección entre usuarios de drogas inyectables. En Uzbekistán, se ha superado la oposición política a los tratamientos de sustitución dentro del contexto de la prevención del VIH, pero ha surgido el problema de que los consumidores de drogas que no están contagiados no pueden recibir tratamiento, al contrario de los que sí lo están.

El VIH y el SIDA son también resultado de otros factores, como la pobreza y el desempleo. Sobre todo en Asia, la gente necesita un trabajo para recuperar el respeto de la comunidad. Se debería también recordar que no todo el mundo vive en una democracia, y que muchos consumidores de drogas son sentenciados a la pena de muerte en Asia. China, por ejemplo, 'celebra' el día mundial contra las drogas con ejecuciones. La ONUDD ha elaborado un documento excelente dedicado a las buenas prácticas en el tratamiento, pero éstas ni siquiera se han adaptado en forma de directrices. Los principios sobre tratamiento de bajo umbral, predisposición a la recuperación, etc. se deben difundir mucho más.

## Vancouver, Canadá

La situación en Vancouver fue desastrosa durante la década de 1990, período en que se solaparon problemas de uso indebido de drogas con receta, alcohol y heroína. Una epidemia de muertes por sobredosis de drogas que empezó en 1993 con unas 150 muertes anuales durante varios años fue seguida por una epidemia de VIH en 1996. No se alcanzó un consenso sobre las medidas que se debían tomar ni se dio una respuesta coordinada a través de los servicios de urgencia de la sanidad pública. Se tardó siete años en establecer la sala de venopunción de Vancouver, y ahora hace ya tres años que está funcionando. Se han gastado unos 1,5 millones de dólares en realizar evaluaciones. Se han estudiado varios grupos de consumidores de drogas, y se han realizado asimismo muchos tipos distintos de investigaciones. Los criterios de

evaluación en términos de alteraciones e impactos en la comunidad son también muy altos. Las instalaciones han cumplido todos los objetivos para los que fueron creadas, y no se ha materializado ninguna de las consecuencias negativas que se temían en un principio. La financiación sólo está garantizada hasta 2007, y el nuevo Gobierno conservador está empezando a negar la evidencia con el apoyo de la JIFE. Sin embargo, las instalaciones permanecerán en funcionamiento porque cuentan con un respaldo considerable. Además de las salas de venopunción, Vancouver tiene 30 programas de intercambio de jeringuillas/agujas. Estos programas son relativamente baratos, pero hay un intenso debate sobre su eficacia. Por desgracia, los estrictos criterios que las autoridades sanitarias deben mantener con respecto a la reducción del daño no se exigen a las prácticas de aplicación de la ley.

Las cuestiones en torno a la reducción del daño presentadas por los diversos dinamizadores del debate desembocaron en una discusión sobre hasta qué punto se escuchan las opiniones de la JIFE, el valor de las resoluciones aprobadas por la Comisión de Estupefacientes y cómo podría encajar el tratamiento con los objetivos generales de la reducción del daño, o viceversa. La mayoría de asistentes coincidió en que los denominados países en desarrollo, más débiles, tienen menos poder para hacer frente a la JIFE que las naciones europeas más industrializadas con 'espaldas anchas'. Ninguno de los actuales miembros de la JIFE tiene una publicación sobre el VIH con su nombre, y éste es un defecto grave. Su interpretación de las convenciones es dudosa, y sus informes se escriben con poca claridad. Las actividades de la JIFE deberían estar más abiertas al escrutinio público.

Las resoluciones de la Comisión de Estupefacientes, que son negociadas entre los miembros de dicho organismo, tienen en sí un valor incierto, al menos para aquellos responsables de ejecutar los proyectos. Para el equipo de VIH/SIDA que trabaja en la ONUDD, el único objetivo es tener plena capacidad para operar. Las resoluciones se plantearon en su momento como un instrumento útil para la cooperación intergubernamental pero, desde la perspectiva del VIH/SIDA, sólo es así en tanto que no impidan realizar el trabajo operativo, cosa que puede ocurrir. Por ejemplo, a raíz de la reciente resolución de la Comisión de Estupefacientes, la ONUDD debe ahora efectuar un estudio para analizar cuántos consumidores de drogas contagiados con el VIH están recibiendo tratamiento. Todo esto exige tiempo, personal y recursos, mientras que la gente sigue muriendo porque no se están poniendo en marcha otros proyectos.

Se sugirió asimismo que se debería poner un mayor acento en el concepto de 'prevención del VIH' como un puente entre la población de consumidores de drogas intravenosas y la población general. Esto dependería de una mejor comunicación entre el sistema sanitario, los medios de comunicación y los políticos. El éxito de la prevención del VIH implica que más gente sobreviva y menos gente muera, pero los políticos parecen ver estos datos como una excusa para destinar menos fondos que antes. De hecho, los riesgos de contagio siguen siendo los mismos, o incluso mayores.

## Reducción del daño y tratamiento

Hubo diversidad de opiniones sobre el peso que se debería conceder, respectivamente, a la reducción del daño y al tratamiento. Según algunos asistentes, los defensores de la reducción del daño en los Estados Unidos no habían prestado la atención suficiente a determinados aspectos del tratamiento —posiblemente un ámbito menos delicado políticamente— y que se deberían tomar iniciativas para encontrar un mandato dentro de los aspectos en materia de tratamiento de las convenciones de la ONU que se pudiera utilizar para poner en práctica la reducción del daño. Si la reducción del daño se incorporara en el tratamiento, los políticos la aceptarían con menor reticencia. En cambio, es algo que sólo se asocia con grupos activistas que fomentan determinada legislación sobre drogas. Así, la terminología de la reducción del daño podría traducirse en la retirada de los servicios. Según otro punto de vista, es el trata-

miento lo que forma parte de la reducción del daño, y los principios generales de ésta última se deberían difundir más entre la población general. La palabra ‘tratamiento’ tiene cierta connotación de pasividad, lo cual no es aplicable a la mayoría de consumidores de drogas. La mayoría de dichos consumidores abandonan el hábito sin tratamiento, pero los Gobiernos deberían ofrecer una amplia gama de opciones, incluida la abstinencia, de las que se puedan beneficiar los consumidores en el momento que consideren oportuno. En este sentido, no debería haber ninguna diferencia entre reducción del daño y tratamiento, porque forman parte de un mismo proceso. El tratamiento de sustitución puede considerarse como reducción del daño y como tratamiento, mientras que el intercambio de agujas ofrece un puente entre los consumidores de drogas y el tratamiento.

## Los Estados Unidos y la reducción del daño

Mientras los Estados Unidos sigan siendo el principal donante de la ONUDD, la aplicación de la reducción del daño será problemática. De hecho, los países de la UE y la Comisión de la UE aportan más fondos que los Estados Unidos, pero no hacen sentir su verdadero peso porque no presentan una voz única sobre muchos temas. Los Estados Unidos ven la reducción del daño como algo opuesto al tratamiento, y consideran que ayudar a la gente a abandonar completamente el hábito del consumo de drogas y ayudarla a recibir tratamiento son cosas contradictorias, porque ayudar a la gente a reducir los daños la aleja de la abstinencia. Las pruebas demuestran, sin embargo, que el paso hacia un comportamiento más estable puede conducir perfectamente a una petición de tratamiento.

Los Estados Unidos siguen negando la validez de las pruebas con respecto a la reducción del daño. La Oficina de Política Nacional de Control de Drogas estadounidense (ONDCP) ha presentado 16 estudios a pequeña escala que demuestran que el intercambio de jeringuillas no es eficaz.<sup>2</sup> No obstante, el estudio encargado por el ONUSIDA y efectuado por la Academia Nacional de las Ciencias<sup>3</sup> de los Estados Unidos se mostró favorable a los programas de intercambio de agujas y jeringuillas, aunque fuera con algunas evasivas políticas.

## Sesión III: Bolivia y opciones legales para la hoja de coca

Desde que el gobierno del presidente Evo Morales asumió el poder en Bolivia a principios de 2006, ha vuelto a primera plana una reivindicación de hace décadas para eliminar la hoja de coca de las medidas de fiscalización internacional de drogas. La JIFE ha apuntado a ciertas incoherencias en el actual estatus legal de la ‘hoja sagrada’. En los años noventa, las investigaciones de la OMS no encontraron ningún efecto negativo en el mascado de coca e incluso recomendaron que se estudiaran sus posibles beneficios para la humanidad. ¿Es hora de corregir un error histórico que condenó a la extinción a parte del patrimonio cultural andino? ¿Cuáles serían los argumentos y los procedimientos para exonerar a la coca de su clasificación como estupefaciente? Una vez que se haya absuelto al mascado de coca y al té de coca de las acusaciones que le atribuyen supuestos efectos nocivos y creación de dependencia, ¿seguirá la hoja de coca en la Lista I de la Convención de 1961 porque de ella se puede extraer cocaína? ¿Qué posibilidades reales tendría un mercado internacional para los productos de la coca? ¿Cuán realistas son las políticas actuales del gobierno boliviano amparadas bajo la bandera de ‘coca sí – cocaína no’? ¿Cuáles han sido hasta la fecha las respuestas de otros países latinoamericanos, de los Estados Unidos, de la UE y de la ONU?

En esta sesión se contó con las aportaciones de tres expertos: uno de Bolivia, otro de los Estados Unidos y un académico formado en antropología.

---

2. El 11 de diciembre de 2006 (después de las elecciones intermedias, a mitad del mandato presidencial), el Congreso aprobó un proyecto de ley en que volvía a autorizar a la ONDCP y en que se hacía referencia específica a la necesidad de considerar “las mejores pruebas científicas y médicas disponibles” al evaluar la eficacia de los programas de intercambio de jeringuillas.

3. ‘Preventing HIV Infection among Injecting Drug Users in High-Risk Countries An Assessment of the Evidence’, Institute of Medicine of the National Academies, Nueva York, septiembre de 2006.

En estos momentos hay buenos motivos para corregir el error histórico por el que se incluyó a la coca en la Lista I de la Convención de 1961. El Gobierno boliviano está dispuesto a estudiar todas las opciones legales a la hoja de coca con miras a encontrar oportunidades de exportación para uno de sus recursos naturales. El primer paso del procedimiento formal para eliminar la coca de la Lista I consiste en que el Gobierno boliviano entregue una notificación formal de sus intenciones al Secretario General de la ONU. Dicha petición se transmitirá entonces al Comité de Expertos de la OMS, que estudiará si la coca está clasificada correctamente o no. Después, la cuestión pasará a la Comisión de Estupefacientes y, finalmente, al ECOSOC. En lo que se refiere a los tiempos, si el Gobierno boliviano presenta notificación formal al Secretario General en mayo de 2007, el tema se podría debatir en la Comisión de Estupefacientes en 2009. Hay más que buenas razones para defender la desaparición de la hoja de coca de la Convención.

El nuevo Gobierno boliviano ha presentado un Plan de Desarrollo Nacional basado en la dignidad, la democracia, la productividad y la soberanía. Entre sus objetivos, se encuentran reducir la pobreza, garantizar una serie de servicios públicos básicos, políticas contra la exclusión y de fomento del escrutinio público, la emancipación de las comunidades locales y la descentralización. Desde el punto de vista de la productividad, el acento se pone sobre los sectores estratégicos de la energía y los recursos naturales, y en los generadores de empleo e ingresos. Las disposiciones sobre soberanía abogan por una mayor autonomía en la toma de decisiones políticas y la mejora de las relaciones internacionales.

El documento de posición del Gobierno boliviano sobre la coca/cocaína aún no se ha concluido, pero se espera que esté listo a principios de 2007. La coca y la cocaína se separarán en dos categorías distintas; por un lado se revalorizará la coca y, por el otro, la fiscalización y la interdicción de la cocaína. La campaña para eliminar la hoja de coca de la Lista I de la Convención de 1961 se basará en el reconocimiento de las propiedades beneficiosas de la planta y de la coca como parte de la identidad cultural y nacional de Bolivia. Los cocaleros participarán en el fomento de iniciativas locales y en el desarrollo de mercados para la coca. Bolivia también ha obtenido el apoyo de Venezuela y Cuba para establecer industrias basadas en la coca en el Chapare y los Yungas.

### **Nuevo sistema normativo**

En lo que respecta a la cocaína, el acento recaerá sobre los aspectos financieros de la producción y en los elementos del proceso de fabricación necesario para transformar la coca en cocaína. Se instaurará un nuevo sistema normativo con los países vecinos en materia de interdicción y otras medidas de aplicación de la ley. Varios países han mostrado interés en apoyar al Gobierno boliviano en esta iniciativa. La prevención de la cocaína, que se plantea de forma holística, se basará en una campaña informativa.

Otra de las grandes tareas que se ha autoimpuesto el Gobierno boliviano es la reorganización del sistema de justicia penal y, concretamente, del sistema penitenciario. Las actuales penas por traficar con cantidades de hasta 10 kg oscilan entre los 10 y los 25 años. Se introducirá una nueva tipificación de delito por tráfico, con una revisión de las sanciones penales. Habrá también un nuevo sistema nacional de seguridad ciudadana, y no se producirá privación de la libertad sin el debido proceso. Se adoptarán asimismo medidas para evitar la corrupción de jueces y fiscales, y se presentará una nueva ley sobre la posesión de armas de fuego.

El actual sistema de la coca se basa en un acuerdo entre el Gobierno y los cocaleros. Para el año actual (2006), se fijó una meta de erradicación de 5.000 hectáreas. El Gobierno proporciona el equipamiento necesario para la erradicación, lo cual fomenta la participación. La erradicación total hasta octubre de 2006 ha sido de 4.196 hectáreas, el 97% de las cuales se encuentra en el Chapare. En la tradicional zona de cultivo de la coca de los Yungas, donde

no hay incentivos para erradicar, está en marcha una iniciativa para crear un sistema de registro que permita verificar el potencial productivo de la región con miras a establecer una agencia de producción nacional. Sin embargo, la existencia de varios acuerdos regionales dificulta la administración de las políticas en función de una única estrategia.

La calidad y el ritmo de los cambios son muy perceptibles en Bolivia, sobre todo en lo que se refiere a la secuenciación de las intervenciones: la principal atención se centra ahora en los medios de vida, seguida por la erradicación voluntaria. Las federaciones cocaleras han empezado a negociar reducciones, y esto se ha traducido en una disminución de la violencia y en un desarrollo económico considerable. En Bolivia no se ha producido ninguna erradicación forzosa desde fines de 2004 y, comparado con Perú y Colombia, tiene el menor índice de aumento en el cultivo de coca. La interdicción se ha incrementado notablemente, ya que, desde que subió al poder el nuevo gobierno, las confiscaciones se han multiplicado por tres. Todas las autoridades encargadas de aplicar la ley coinciden en que la cooperación en el ámbito local es mucho mejor.

### Relaciones internacionales

Los Estados Unidos, como es de esperar, se oponen con firmeza a la política boliviana de despenalización, si bien es cierto que, en el seno de la administración estadounidense, se observa cierta división. La ONDCP y otros sectores conservadores ven a Morales como una grave amenaza (aunque es muy poca la cocaína que llega a los Estados Unidos desde Bolivia; la mayoría va hacia Brasil). Un grupo más moderado del Departamento de Estado aboga por continuar con el diálogo, y desea evitar mayores crisis en un período ya muy turbulento. Los Estados Unidos han perdido mucho terreno en América Latina, y hay cierta reticencia a provocar una situación parecida a la de Venezuela. Hasta el momento, los Estados Unidos han mantenido una postura más moderada, pero están aumentando la presión sobre Bolivia para que elimine el 'acuerdo del cato' (que permite a los cocaleros cultivar un área de 0,16 hectáreas) e intensifique la erradicación. Para los Estados Unidos, cualquier vía de acción pondría en peligro uno de los pilares fundamentales de su política de drogas. Los Estados Unidos no consiguieron consensuar si certificarían las iniciativas de lucha contra los estupefacientes de Bolivia, de modo que dispusieron una lista de condiciones. Bolivia ya estaba cumpliendo algunas de ellas, pero nunca cumplirá otras. La decisión final sobre la certificación se tomará en marzo de 2007 y tendrá una importancia capital. Los Estados Unidos no se sumarán a la campaña para eliminar la coca de la Lista I y podrían usar su capacidad de presión con otros países para fortalecer la oposición a dicha iniciativa. Sin embargo, las elecciones intermedias al Congreso podrían debilitar al gobierno y desprestigiar sus políticas internacionales.

De cara a 2008 y a un posible cambio de la administración, es posible que un nuevo gobierno sea más consciente de la necesidad de adoptar un enfoque diplomático. Morales y su gobierno muestran una clara voluntad política de llevar adelante la cuestión de la coca, pero queda mucho trabajo por hacer, entre otras cosas con respecto a la propia dinámica política boliviana. Para que la iniciativa llegue a buen puerto, el debate se debe centrar en un marco de libertad individual y comercial, y en el derecho de todos los ciudadanos de Bolivia a vivir con dignidad. Se debe establecer una clara distinción entre la coca, por un lado, y la cocaína y otros productos como la pasta de cocaína, por el otro. Ésta será la única manera eficaz de conseguir aprobar este procedimiento en el sistema de la ONU.

### Cuestiones sin resolver

Quedan aún por resolver algunos problemas importantes. Aún no se ha iniciado un estudio para calcular la demanda nacional de la hoja de coca en Bolivia, a pesar de que la Comisión de la UE se ofreció a financiar dicho estudio. Entre las principales dificultades, está la

metodología de muestreo, la cobertura del estudio y la capacidad y transparencia institucionales necesarias para efectuarlo. No se puede hacer nada hasta que se conozca el alcance de la demanda nacional, y ésta varía dependiendo de la región. Algunos cálculos sugieren que hasta un tercio de la producción boliviana se pasa clandestinamente por la frontera hasta Argentina, donde el mascado de coca es legal y, en el norte del país, se ha convertido en una forma aceptable de consumo entre las clases medias. Esta forma de ‘nuevo uso tradicional’ se podría extender a otros países, como Brasil o México, pero hasta la fecha no se han realizado estudios en este sentido.

Tampoco se ha realizado una evaluación fidedigna de los mercados potenciales, tanto nacionales como internacionales, para los derivados de la coca. Según una estimación, 40 hectáreas bastarían para cubrir la demanda de té de coca en Perú, mientras que la Coca Cola necesita 400. Según otro cálculo aproximado, 10.000 hectáreas serían suficientes para satisfacer la demanda nacional y la industrialización de los derivados, a no ser que se abran importantes mercados internacionales.

Una de las cuestiones que surgió a raíz del debate sobre la coca fue si, tras una eventual desaparición de la hoja de coca de la Lista I, ésta se podría cultivar con fines comerciales en otras zonas del mundo. En otras palabras: ¿afectaría este cambio exclusivamente a Bolivia o podrían empezar a cultivar otros países donde no exista uso tradicional? Quizá sería posible ampliar el Artículo 14 de la Convención de 1988 para que los países en que hay constancia de uso tradicional también tengan derecho a cultivar coca para producción comercial. Sin embargo, modificar la Convención de 1988 sería aún más complicado que eliminar la coca de la Lista I. Además, no está claro si una disposición que introdujera una protección comercial tan evidente resistiría una apelación en su contra de la Organización Mundial del Comercio.

Se recordó a los participantes que, durante las negociaciones que precedieron a la adopción de la Convención de 1961, las delegaciones peruana y boliviana presionaron para que la coca quedara incluida en las listas. De hecho, las opiniones en Perú estaban divididas: algunos defendían la inclusión arguyendo que el mascado de coca actuaba como barrera para la integración social entre los blancos y los indígenas. La oposición llegaba de parte de los terratenientes, que pagaban parte de los salarios con coca, mientras que aquellos que abogaban por la comercialización de la coca eran contrarios al mascado de coca. Nunca se preguntó a los indígenas qué opinaban. El actual gobierno colombiano está en contra de la eliminación de la coca de la Lista I y, por ese motivo, el tema no se planteó en una reciente cumbre entre la UE y los países andinos.

Una posible solución al problema podría pasar por consagrar el derecho a cultivar coca en la Constitución boliviana, pero se considera que esto supondría eludir la cuestión de que la inclusión de la coca en la Convención de 1961 fue un error histórico. Sin embargo, es necesario tener en cuenta los criterios de la OMS sobre su posible uso indebido, y se tendrá que demostrar que la desaparición de la coca de la Lista I no afectará al estatus de la cocaína.

## Nuevos enfoques

Un experto en los aspectos técnicos de la fiscalización de estupefacientes y fármacos sugirió que el problema se podría solventar con la introducción de controles de alguna sustancia intermedia en el proceso de fabricación de la cocaína, siguiendo así el modelo de la paja de adormidera/morfina. Para reforzar la analogía entre la pasta de coca y el concentrado de paja de adormidera, la hoja de coca se podría sustituir por el ‘concentrado de hoja de coca’. La inclusión del concentrado de hoja de coca en la Lista I podría generar una situación que estaría en plena conformidad con los controles aplicados al concentrado de paja de opio, por lo que sería innecesario mantener la fiscalización de la hoja de coca. La desaparición de la

hoja de coca de la Lista I de la Convención de 1961 supondría eliminar la prohibición del mascado de coca (y del mate de coca), mientras que la inclusión del concentrado de hoja de coca (pasta de coca) en la Lista I de esa misma Convención garantizaría la continuidad de las medidas preventivas contra la producción ilícita de cocaína.

Se puede aprender mucho de las sociedades que tienen una larga experiencia con plantas como la coca. Normas sociales informales regulan el uso de las drogas, y la coca tiene un peso cultural propio que no se debería subestimar. Desde el punto de vista indígena, todos los problemas proceden del individuo, y no de la sustancia en sí. Se debería abandonar el paradigma que busca reducir la demanda a través de medios institucionales y adoptar un modelo que permita gestionar dicha demanda. La campaña del gobierno boliviano para revalorizar la coca no se debería ver como un instrumento para defender una forma de folklore. Puede que se ayudara a cambiar la dinámica de la demanda otorgando mayor espacio a los estimulantes naturales ligeros, realizando una clara distinción entre éstos y sus formas nocivas más concentradas, que son las que ahora dominan el mercado internacional.

## **Sesión IV: (a) preparativos para la revisión de la UNGASS en 2008 – situación actual**

En la 49ª sesión de la Comisión de Estupefacientes, celebrada en Viena entre el 13 y el 17 de marzo de 2006, se negociaron dos resoluciones que, finalmente, se adoptaron para guiar la evaluación de 2008 sobre la puesta en práctica de la declaración política y los planes de acción de la UNGASS sobre drogas de 1998. Una de ellas versa sobre *“Reunión y utilización de datos y conocimientos complementarios relacionados con drogas para apoyar la evaluación a nivel mundial por los Estados miembros de la aplicación de las declaraciones y medidas aprobadas por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones”* y, la otra, sobre *“Reconocimiento de la aportación de la sociedad civil a las actividades mundiales dirigidas a hacer frente al problema de las drogas en el contexto de la presentación de informes sobre las metas y los objetivos para el año 2008 fijados por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones”*. Su principal propósito era fortalecer el próximo proceso de evaluación de la UNGASS con metodologías y análisis basados en pruebas, así como con aportaciones de expertos y profesionales externos. La ONUDD emitió un documento oficioso en la Comisión de Estupefacientes que sugería un proceso de consulta con organizaciones regionales, apoyaba la inclusión de instituciones académicas reconocidas mediante la aportación de informes y la participación en reuniones de expertos, y recomendaba que la comunidad de las ONG *“participe activamente para contribuir a la evaluación de los resultados de la UNGASS”*. También proponía aplazar la evaluación de la UNGASS de 2008 a 2009 para poder realizar una valoración completa de 10 años y disponer de un *“período de reflexión y discusión globales sobre el camino a seguir”* que también se propuso en el proyecto de resolución original presentado por la UE.

¿Qué posibilidades hay de que se realice una evaluación de la UNGASS transparente y objetiva, de que se establezca un período para la reflexión global y de que se cuente con la participación de expertos independientes y la sociedad civil? ¿Qué se puede aprender de las experiencias de evaluación hasta la fecha del Grupo de Evaluación Independiente de la ONUDD? ¿Qué buenas prácticas adoptadas por iniciativas de evaluación regionales, en la OEA y la UE, se podrían tener en cuenta? ¿Hasta qué punto sirve el último Informe Mundial sobre las Drogas como ejemplo para la evaluación de la UNGASS con respecto a los supuestos logros en la fiscalización de drogas? ¿Cuáles son los puntos débiles de la metodología basada en los CIB y cuál sería la mejor manera de organizar el proceso de evaluación entre ahora y 2008/9?

En la primera parte de la sesión, dos participantes de la UE y la OEA explicaron los sistemas de evaluación emprendidos por organismos regionales de fiscalización de drogas que, en su opinión, habían funcionado.

### **UE**

La UE, tras haber finalizado una revisión de la Estrategia y Plan de Acción para 2000-2004, tiene cierta experiencia en la evaluación de intervenciones en materia de políticas de drogas. El proceso se basó en una evaluación mutua efectuada por la Comisión Europea en colabo-

ración con el OEDT (Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías) y la Europol. A pesar de las marcadas diferencias que presentan las políticas de los 25 países, el proceso fue un éxito y resultó ser muy útil para fortalecer la confianza entre países.

Lamentablemente, los Estados miembros de la UE suelen mostrarse torpes en el contexto de la ONU. El contenido original de la resolución presentada por la Comisión de la UE y adoptada en la Comisión de Estupefacientes de 2006 ('Reunión y utilización de datos y conocimientos complementarios relacionados con drogas para apoyar la evaluación a nivel mundial por los Estados miembros de la aplicación de las declaraciones y medidas aprobadas por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones') se vio notablemente diluido en la versión final. Sin embargo, podría servir para presionar a la ONUDD y ayudar a abrir el debate sobre políticas.

La Comisión de la UE financiará el trabajo de un Grupo Consultivo de expertos para realizar una evaluación independiente sobre hasta qué punto se han cumplido los objetivos de la UNGASS y sobre sus medidas. La labor exacta del grupo consistirá en presentar un informe sobre 'los resultados de dichas iniciativas así como recomendaciones sobre la recopilación y utilización de datos y conocimientos complementarios relacionados con las drogas a la Comisión de Estupefacientes para su consideración con miras a complementar, como corresponda, la información de que disponen los Estados miembros y ofrecer a éstos datos adicionales para realizar una evaluación global objetiva, científicamente equilibrada y transparente de la aplicación de las declaraciones y medidas aprobadas por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones'.

El informe del Grupo Consultivo se presentará a la ONUDD y a todos los Estados miembros de la Comisión de Estupefacientes. El Grupo, que empezará trabajando a partir de los Cuestionarios para los Informes Bienales (CIB) presentados por los Gobiernos de los Estados miembros, pero que tiene competencias para analizar los datos de cualquier otra fuente que estime útil para su labor, se reunirá en dos o tres ocasiones. Aunque sus miembros aún no han sido designados, serán elegidos por la ONUDD, previa consulta con los Estados miembros, a partir de criterios que garanticen un equilibrio temático y geográfico. Al menos la mitad de ellos procederá de organizaciones internacionales.

Es probable que el informe de evaluación de la UNGASS del director ejecutivo se dedique a valorar los procesos, no los resultados, y no se espera que sea un documento que se sostenga científicamente. Es poco realista esperar que los Estados miembros realicen una evaluación seria, a pesar de lo cual es imprescindible cortar de algún modo el 'cordón umbilical' entre gobiernos y evaluación. El objetivo debería consistir en sacudir el sistema, en inyectarle algo de ciencia, y en enviar un claro mensaje de que esta vez no bastará con 'más de lo mismo'. El Grupo Consultivo podría realizar una aportación muy valiosa en este sentido. Así, se le debería animar a centrarse en los resultados y a no perder de vista los objetivos originales en los que se basó la UNGASS de 1998.

## OEA

La experiencia del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) gestionado por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de Estados Americanos (OEA) ha sido muy positiva. Desde 1999, la CICAD ha efectuado tres revisiones de los objetivos y las intervenciones de fiscalización de drogas en función de 86 indicadores (reducidos recientemente a 56). Un grupo de expertos designado por los gobiernos revisa los cuestionarios –cumplimentados por todos los Estados miembros y con un alto índice de respuestas– y elabora informes y recomendaciones. Estos informes se envían a los gobiernos para que los tengan en cuenta y, posteriormente, a la Asamblea General de la OEA. Las críticas no se traducen en sanciones pero, en muchos casos, éstas han alentado a los

países a mejorar sus metodologías para la recopilación de datos, sobre todo en lo referente a la demanda.

### Problemas metodológicos

El debate que siguió giró en torno a temas relacionados con la evaluación. El proceso del MEM, que en parte se estableció como contraposición al proceso de certificación de los Estados Unidos (que aplica sanciones a los países que ‘no cumplen los requisitos’) tiene muchos aspectos positivos, pero sólo valora las intervenciones, no su impacto, y este punto se ve como un inconveniente.

El problema con todos los datos de la ONU es que éstos se deben procesar a través de los ministerios de Exteriores, y ahí es donde el sistema falla. De hecho, cabe cuestionarse si, teniendo en cuenta lo bajo que es el índice de respuestas de los CIB, se trata de un proceso que merezca la pena. ¿Es importante intentar trabajar dentro del sistema o sería mejor desvincularse por completo del proceso? Una alternativa podría ser efectuar una valoración más objetiva, utilizando datos fiables y derivados localmente, que se basarían en casos concretos y serían mucho más específicos.

### Sociedad civil

El proceso de revisión de la UNGASS requiere la participación de la sociedad civil y de las ONG, y ya se están preparando algunas actividades para ello. La Comisión de la UR organizará un foro de la sociedad civil para que ésta aporte sus opiniones sobre la formulación de políticas de drogas en el ámbito de la UE. Además de encuentros regionales, antes de la revisión de la UNGASS se celebrará una gran reunión internacional. Una de las dificultades está en que, en el mundo de las ONG, las opiniones están casi tan divididas como entre los círculos gubernamentales. Es necesario pensar de forma creativa sobre cómo influir en este acto. Se expresaron algunas dudas sobre la utilidad y lo provechoso de intentar movilizar la presión de las ONG y la sociedad civil teniendo en cuenta la antipatía que parece sentir la Comisión de Estupefacientes por estos sectores.

## **Sesión IV (b): preparativos para la revisión de la UNGASS en 2008 – perspectivas de futuro**

Tras unos comentarios introductorios sobre la actual dinámica que se vive en Viena en torno a los preparativos de la revisión, varios participantes presentes en la reunión expresaron su pesimismo sobre los resultados del proceso de revisión de la UNGASS, al considerar que la evaluación final seguiría el mismo patrón que la revisión de mitad de período, en la línea de ‘progreso alentador hacia el cumplimiento de objetivos aún lejanos’. Sin embargo, en 1998 se fijaron tres objetivos claros: la reducción sustancial de la demanda, la reducción sustancial del cultivo de coca, adormidera y cannabis, y la reducción sustancial del tráfico. Se deberían estudiar todos los planes de acción para valorar los resultados en función de estos objetivos. Está claro que los objetivos *no* se han cumplido, aunque la ONUDD no puede ofrecer esa conclusión.

El informe del director ejecutivo para la revisión de la UNGASS ya se está elaborando, y se espera que sea breve. La principal fuente de información serán los CIB. En la última ronda, habían presentado sus informes 93 Estados de un total de 175, pero se cree que los países que aún no han respondido eran principalmente pequeños y, por lo tanto, se considera que, estadísticamente, son menos significativos. El informe será vago y sólo recogerá tendencias y cambios regionales, presentados en su mayoría a través de gráficos y mapas. No se intentará ofrecer una valoración cualitativa. Se elaborará una cifra media para cada región y también se

presentará otro tipo de información. Por ejemplo, el Programa Mundial de Evaluación del Uso Indebido de Drogas (GAP) presentará un informe sobre cuestiones relacionadas con la reducción de la demanda. El Grupo de Evaluación Independiente de la ONUDD ya realizó su propia valoración del GAP en marzo de 2006; valoración que no fue muy prometedora. La Unidad de Investigación de la ONUDD está trabajando sobre un índice de nocividad de las drogas conocido como Índice de Drogas Ilícitas, que podría aportar resultados interesantes, aunque, hasta la fecha, no se ha hecho pública la metodología con que se está realizando.

A pesar de lo apremiante que es contar con una evaluación, algunos participantes opinaron que la probabilidad de que ésta surgiera de la ONUDD era mínima, y que el informe elaborado por el Grupo Consultivo financiado por la UE no influiría en modo alguno en el informe del director ejecutivo. No obstante, tampoco podrá ignorarlo y, si se intenta manipular o tergiversar el informe independiente, todo el mundo se dará cuenta. Los miembros del Grupo Consultivo serán designados por la ONUDD, tras las consultas pertinentes con los Estados miembros, de modo que éstos últimos deberían estar atentos en Viena para asegurarse de que se elija a personas que sean lo bastante independientes. El Grupo Consultivo deliberará durante 2007, pero no dispondrá de mucho tiempo para redactar un informe y presentarlo a los Estados miembro.

Sin embargo, los Estados miembros de la ONU pueden influir en el informe del director ejecutivo, por lo que es más importante ejercer presión a través de ellos que intentar hacerlo a través del Grupo Consultivo. Los Estados miembro podrían quizás solicitar un borrador del informe del director ejecutivo antes de que se publique y presentar sus comentarios. De momento, la mayoría de Estados miembros se muestra bastante indiferente ante la revisión de la UNGASS, y no está haciendo nada al respecto, de modo que cualquiera que tenga la debida influencia debería estar ahora mismo presionando a ministerios y Gobiernos. Los Estados miembros deben decidir cuál desean que sea la próxima fase.

Un aspecto muy positivo de la resolución presentada por la UE y aprobada en la Comisión de Estupefacientes de 2006 fue la exhortación a un 'período de reflexión global (...) basada en los principios fundamentales de los tratados de fiscalización internacional de drogas y prestando la debida consideración a aquellas medidas que han conducido a resultados positivos y a aquellos aspectos que exigen un mayor esfuerzo'. A pesar de ello, si la evaluación se aplaza hasta 2009, se corre el riesgo de que se solape con una celebración que está prevista en Shanghai para conmemorar el centenario de la fiscalización de drogas. De momento, no se ha tomado ninguna decisión en este sentido, pero no se debería permitir que un acto de ese tipo coincida con la evaluación de la UNGASS, ya que podría proporcionar a la UNGASS la excusa perfecta para ponerlo todo en un mismo paquete. Celebrar dos grandes actos en materia de fiscalización de drogas en 2009 sería además problemático en tanto que muchos ministros no asistirían a ambos.

De momento, no se ha aprobado ninguna resolución que solicite una demora para 2009, y no se sabe qué interés hay en ella fuera de la UE. Una resolución de esta índole podría también utilizarse, en teoría, para fortalecer la posición del Grupo Consultivo. No obstante, el período de reflexión es algo vital. No falta quien desea que la revisión se realice del modo más discreto posible, y una manera de conseguirlo es gestionarla mal.

También se debería involucrar en el proceso de evaluación a los medios de comunicación. Antes de la UNGASS de 1998, había una gran inquietud con respecto a los medios en el seno de la ONUDD. Los medios están interesados en el tema de las drogas, pero no necesariamente en una reunión centrada en los procesos. Puede que la ONUDD intente organizar a los medios según sus propias prioridades, y sería muy útil contar con una estrategia mediática

alternativa e invitar a los medios a interesarse por las opiniones que difieren del *establishment*.

Actualmente, la tarea más importante es maximizar el impacto que las pruebas científicas tienen en las políticas. Esto se puede hacer mediante iniciativas dentro y fuera del sistema. Desde dentro, la designación del Grupo Consultivo es un buen paso que podría poner en evidencia a la ONUDD. Se deberían tomar medidas para garantizar que la calidad de los expertos sea alta y que sean creíbles. Se les debe animar a trabajar sobre los resultados. La Declaración Política prometió revisar el alcance del cumplimiento de los objetivos, y los Estados miembro no pueden salirse por la tangente. Éste sería el campo de batalla interno.

Desde fuera, lo que se necesita es un proceso de evaluación paralelo. Dicho proceso podría incluir los puntos siguientes:

- Una revisión académica (establecer una comisión totalmente independiente para analizar las cuestiones pertinentes)
- Los procesos por los que la sociedad civil realiza sus aportaciones a la UNGASS se deben fortalecer y destacar con más resoluciones. (En principio, la ONU apoya esta iniciativa.)
- El proceso por el que cada Estado miembro decide la postura que adoptará en el encuentro de 2008 es fundamental, y todos deben procurar consensuar un posicionamiento de grupo, sea en el contexto de la UE, el GRULAC u otros grupos.
- La mayoría de posturas nacionales no se toman tras consultar con el electorado, sino que la toman instituciones que deciden a puerta cerrada. Se deben fomentar pues los debates públicos, ya que estas cuestiones afectan las vidas de todos los ciudadanos.

En cuanto al calendario, hay dos cuestiones clave. En primer lugar, está el riesgo de ‘contaminación’ de Shanghai. No se debe permitir que la evaluación se realice al mismo tiempo que un acto conmemorativo. En segundo lugar, está el proceso de reflexión. Tiene que haber un período de tiempo razonable –al menos seis meses– para que se pueda mantener un debate sobre un nuevo plan de acción o nuevas directrices. Por lo tanto, se debe establecer una clara distinción entre las diferentes etapas del proceso de revisión: (1) presentación de informes de la ONUDD y del Grupo Consultivo ante la Comisión de Estupefacientes; (2) valoración de la Comisión de Estupefacientes a partir de dichos documentos y elaboración de un informe para la Asamblea General; y (3) un período de reflexión global sobre la futura dirección de la fiscalización internacional de drogas.

En conclusión, de la UNGASS podrían surgir muchas cosas importantes, como un debate sobre el tema de la coca, ajustes en el sistema y los mandatos para encauzar debidamente los programas sobre SIDA; en otras palabras: una “limpieza general” del sistema. También sería útil valorar la conveniencia de modificar o reinterpretar las convenciones a la luz de las grandes transformaciones mundiales. La UNGASS podría brindar una oportunidad para discutir el papel de la JIFE y de la ONUDD, e intentar devolverles un papel menos politizado y, por lo tanto, más productivo. El gran tema para el futuro más inmediato no está en si el sistema funciona o no –aunque esa sea la gran batalla–, sino en establecer los medios necesarios para evaluar el funcionamiento del sistema y reflexionar sobre éste.

Alison Jamieson  
Relatora  
Diciembre de 2006

*Traducido del inglés por: Beatriz Martínez*