

Drug War Monitor

JUNIO 2004

A WOLA BRIEFING SERIES

Grietas en el Consenso de Viena: El Debate sobre el Control de las Drogas en la ONU

por Martin Jelsma y Pien Metaal, Instituto Transnacional

“Las leyes—e incluso las convenciones internacionales—no están escritas sobre piedra; pueden cambiarse cuando la voluntad democrática de las naciones así lo desee”.¹

Ha pasado cuatro décadas desde que la primera convención de las Naciones Unidas para el control de las drogas entró en vigencia. Las Naciones Unidas ha llevado a cabo numerosas conferencias y cumbres con el propósito de negociar una propuesta global hacia las drogas ilícitas. Sin embargo, aparecen cada vez más grietas en este modelo supuestamente universal que, en realidad, se basa en un consenso sumamente frágil. La inhabilidad de contrarrestar los crecientes problemas relacionados con el abuso de las drogas ilícitas han llevado a varios países a cuestionar la validez de las actuales políticas y a experimentar con estrategias más pragmáticas y menos inspiradas en la ideología estadounidense de la “tolerancia cero”. Esto ha creado una creciente aceptación del concepto de reducción del daño al consumidor, de acuerdo al cual el abuso de drogas es tratado como asunto de salud pública y no como asunto legal. Por su parte, el debate sobre la producción se centra en la necesidad de asegurar sustento alternativo a las comunidades agrícolas en cuestión, y cómo promover su desarrollo más efectivamente. En el ambiente polarizado del sistema de control de drogas de la ONU, los debates sobre política se han acalorado bajo la presión del plazo inminente del año 2008, establecido en 1998 durante la Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU sobre drogas, para lograr resultados significativos en la reducción de la oferta y la demanda global de drogas.

Antecedentes

El control de las drogas tiene sus raíces en el deseo de proteger el bienestar de la humanidad. Preocupada por el impacto de las drogas en asuntos de salud pública, la comunidad internacional comenzó a prohibir una serie de sustancias y a establecer medidas para suprimir su producción, distribución y abuso “por la salud física y moral de la humanidad”,² según la frase inicial del primer tratado de control de drogas de la ONU de 1961. Desde entonces, la economía ilegal de las drogas ha crecido exponencialmente, mientras que la estrategia para combatirla se ha transformado en una guerra que incluye el uso de operaciones militares contra los pequeños agricultores de cultivos relacionados con drogas, fumigaciones químicas a estos cultivos, y encarcelamientos masivos, e incluso pena de muerte para los ofensores de la ley de drogas en algunos países. La prohibición de las drogas ilícitas puso el mercado de este comercio lucrativo en manos de organizaciones criminales, creando gigantescos fondos ilegales que han alimentado la corrupción y los conflictos armados en todo el mundo.

La manera en la que fue establecido el régimen global años atrás ha llegado a ser visto por muchos como un error histórico que ha incrementado los problemas en vez de

Una publicación del proyecto “Drogas, Democracia y Derechos Humanos” de WOLA, que examina el impacto del tráfico de drogas y las políticas internacionales estadounidenses para el control de drogas en los derechos humanos y el proceso de democratización a través de América Latina y el Caribe.

LAS NACIONES UNIDAS



Siglas de la ONU (siglas en inglés)

CE (CND) Comisión de Estupefacientes

CPID (CICP) Centro para la Prevención Internacional del Delito

ECOSOC Consejo Económico y Social

GRULAC Grupo de Estados Latinoamericanos y del Caribe

JIFE (INCB) Junta Internacional para la Fiscalización de Estupefacientes

OMS (WHO) Organización Mundial de la Salud

ONUDD (UNODC) Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

OSSI (OIOS) Oficina de Servicios de Supervisión Interna de Naciones Unidas

PNUFID (UNDCP) Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas

UNGASS Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU

resolver a los mismos. Un grupo creciente de naciones está dedicando sus esfuerzos en dejar atrás los daños colaterales acumulados en décadas recientes, así volviendo a la aspiración original de proteger el bienestar de la humanidad mediante un proceso de evaluación y experimentación arraigado en evidencias empíricas.

En cuanto a la demanda, esta aspiración ha estimulado la implementación de prácticas de reducción al daño que han dado resultados positivos, reduciendo las consecuencias dañinas del uso de drogas. Estas medidas incluyen: programas de intercambio de jeringuillas para reducir la transmisión de VIH/SIDA entre los drogadictos que se inyectan, en docenas de países; la creación de salones de inyección de drogas para reducir el número de muertes por sobredosis en Suiza, Alemania, Holanda, España, Canadá y Australia; y programas de prescripción de heroína medicalizada para adictos de larga trayectoria en Suiza, Holanda, Alemania y España. Los éxitos de estos experimentos están alentando a cada vez más países a considerar la implementación de medidas similares de reducción del daño. Mientras tanto, para aliviar el peso sobre las fuerzas de seguridad pública y los aparatos de justicia, muchos países han despenalizado el consumo de drogas *per se* y la policía ya no toma medidas contra la posesión de drogas para el consumo personal. Particularmente para el cannabis, la tendencia a la despenalización se ha ido extendiendo desde los pocos países pioneros que liberalizaron las leyes hace tiempo hacia otros como el Reino Unido y Canadá. En muchos lugares, las nuevas propuestas ya están mostrando resultados concretos en la reducción de las tasas de criminalidad, menos muertes por sobredosis, mejor acceso a los servicios de salud para los consumidores más problemáticos, y un uso más racional de los recursos de seguridad pública y de las instituciones judiciales.³

Con respecto a la producción, en particular de los cultivos ligados a las drogas como la hoja de coca, la adormidera para opio y el cannabis, el espacio para la diversidad en las políticas dentro del esquema de las convenciones de control de drogas de la ONU es mucho más estrecho. De hecho, en algunas regiones se ha producido un escalamiento de la guerra contra las drogas en los últimos años. La búsqueda de propuestas más humanas y pragmáticas con respecto a la producción se destaca en el debate sobre el desarrollo alternativo con propuestas para

Continuación de una Política Fallida

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

Si observamos los cálculos disponibles sobre indicadores clave, como la producción mundial o la tendencia de los precios, no llegaremos a conclusiones positivas sobre la eficacia del actual régimen de control de drogas. Chris Mullin, presidente de la Comisión de Investigación sobre Asuntos Internos de la Cámara de los Comunes del Reino Unido, afirmó cuando presentó en mayo de 2000 el informe *“La política de drogas del gobierno, ¿está funcionando?”* que “las tentativas de combatir las drogas ilícitas por medio de la imposición de la ley se han revelado tan ineficaces que es difícil argumentar a favor de su continuidad”. El informe concluía que, “si se puede sacar alguna lección de la experiencia de los últimos treinta años, es que las políticas que se basan completamente o en buena parte en la aplicación represiva de la ley están destinadas al fracaso. Está de presente el hecho lamentable de que los mejores esfuerzos de la policía y de las aduanas han tenido poco o casi ningún impacto en la disponibilidad de drogas ilegales y esto se refleja en los precios en la calle que están más bajos que nunca. Como mucho se puede decir, aunque las evidencias de esto son poco sólidas, que hemos logrado contener el problema”.*

Extracto de *Agenda para Viena—Cambio de Rumbo, Drogas y Conflicto*, Documentos de Debate no. 6, Transnational Institute, mar 2003, p. 21.

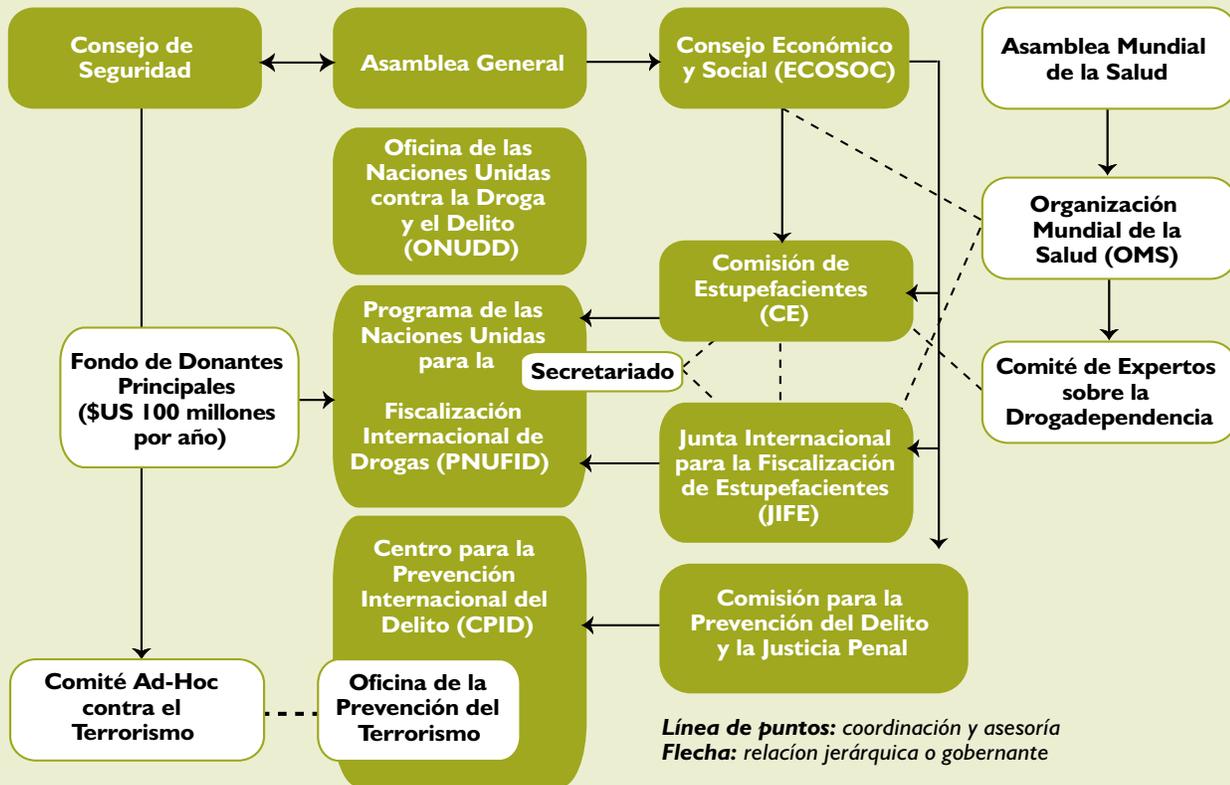
* *The Government's Drugs Policy: Is It Working?* House of Commons Home Affairs Select Committee, United Kingdom, May 2002.

desvincular la erradicación forzosa de cultivos y los proyectos de desarrollo rural en las áreas de cultivos ilícitos. El tema de las drogas se percibe cada vez más como un tema transversal dentro del contexto de los objetivos del desarrollo y de la prevención de conflictos. La idea de que se necesita elaborar propuestas para la reducción de daños tanto por el lado de la producción como del consumo ha ido ganando terreno paulatinamente.

La ONU es el foro en el que se deben promover los argumentos a favor de una política menos punitiva. Tales argumentos han ido avanzando poco a poco aún dentro de las restricciones de las convenciones y contra las doctrinas del pasado. Estos puntos de vista deben confrontar, entre otros países, a Estados Unidos, quien encabeza los esfuerzos para mantener el *status quo* y tiende a oponerse al debate abierto o al cuestionamiento a las políticas actuales. En abril de 2003, la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas se reunió en Viena para la evaluación del medio período de los avances hacia el objetivo definido hace cinco años en Nueva York en la Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU (conocido por sus siglas en inglés, UNGASS) sobre drogas. Esta reunión representa una oportunidad desperdiciada en la cual se pudieron haber modificado los objetivos de las políticas de drogas conformes con las realidades actuales y la experiencia acumulada. También se puede haber aprovechado la reunión para discutir abiertamente las crecientes tensiones generadas por la disyuntiva entre el

United Nations Drug Control

Control de Drogas en el Sistema de las Naciones Unidas



espíritu de las leyes para el control de drogas y la forma en que se las ponen en práctica. Lo que sí resultó es que las grietas en el “consenso de Viena” se han hecho más evidentes, lo cual abre nuevas oportunidades para efectuar cambios positivos en el futuro cercano.

El control de drogas en el sistema de la ONU

Las drogas son un tema de preocupación para la comunidad internacional en su enteridad. De hecho, es entre los primeros temas para que se negociaron acuerdos internacionales, y para el cual más se ha logrado avanzar en armonizar leyes y estrategias a nivel global. Hoy en día no existe otro asunto en que se encuentre un discurso universalizado que se haya traducido en legislaciones nacionales casi idénticas en todo el mundo. Sin embargo, detrás de esta aparente universalización, las múltiples discrepancias expresadas a través del debate sobre las drogas han fomentado frustraciones continuas y confrontaciones dentro de las Naciones Unidas. Estas discrepancias, a su vez, han propiciado incoherencias dentro de la maquinaria de control de drogas de la ONU que siguen sin resolverse hasta la fecha:

- La primera de éstas es la brecha entre **represión** y **protección**, entre aplicación de la ley y política social, entre castigo y ayuda. Con respecto al consumo de drogas, o se hace

énfasis en el delito o en la preocupación sanitaria, dejando la responsabilidad en manos o de la policía o de los médicos. En cuanto a la producción se refiere que se dé prioridad a la erradicación de cultivos o al desarrollo determina si es el ejército o una agencia de desarrollo quien asume a el rol principal.

- ▶ Una disensión parecida es la que hay entre **dogma** y **pragma**, entre la filosofía de la “tolerancia cero” y la de la “reducción de daños”, entre los que creen que se puede eliminar el problema y los que intentan entender cómo sobrellevarlo de la mejor manera, entre los que reafirman el *status quo* y los que lo reevalúan.
- ▶ Como en tantos otros temas, está presente la división entre el **Norte** y el **Sur**, entre los donantes y los receptores, entre los poderosos y los dependientes, y entre los que tienen espacio político y los que saben que se les cierra la llave si sus palabras y acciones no encajan con las de los que proporcionan los fondos.
- ▶ Finalmente, hay un contrapeso entre la **demand**a y la **oferta**, es decir, si la culpa por la expansión del mercado ilícito de drogas se le achaca más al consumo o a la producción. Algunos creen que es más efectivo concentrar los recursos en la reducción de la demanda, porque la oferta tiende a acomodarse a la demanda, mientras que otros sostienen que se puede influir mejor sobre los niveles de demanda cortando el flujo de drogas, reduciendo con ello la disponibilidad, aumentando los precios y así ahogando la demanda.

En el momento que fue negociado el primer tratado de la ONU, los cultivos ilícitos y la producción de drogas con base en plantas estaban concentrados principalmente en los países en desarrollo en Asia y Suramérica, y el consumo en los países industrializados de Europa y Norteamérica. Hoy día esta diferencia se ha desdibujado bastante. El *boom* de los estimulantes de tipo anfetamínico como el éxtasis ha conducido a una importante producción en el Norte (así como en el Sur), y el cultivo de cannabis a escala industrial se ha hecho común en el Norte (por ejemplo en Canadá, Holanda y Estados Unidos). El consumo se ha vuelto también un asunto global, notándose cada vez más en los países de producción y de tránsito. La mayoría de los adictos a la heroína se encuentra hoy en países como Pakistán, Irán, India y posiblemente China, mientras que Brasil ha pasado a ser el segundo consumidor de cocaína después de Estados Unidos. Aunque esta división entre país productor y país consumidor ha provocado algunos cambios a lo largo de las fallas de las cuatro divisiones, estas últimas permanecen intactas.

Todos los debates de la ONU y las resoluciones o los artículos de los tratados que resultan de estos debates pueden entenderse según las posiciones diferentes que se han tomado respecto a estas cuatro escalas interconectadas. La búsqueda del consenso, esencial para el funcionamiento del sistema de la ONU, no ha sido fácil debido a estas divisiones. Por consiguiente, el discurso convenido utiliza términos como “enfoques balanceados”, “medidas amplias” y “estrategias integradas”. En los corredores de las conferencias se crea una especie de realidad virtual, como si estas posiciones diferentes contribuyeran de algún modo a un objetivo común, una respaldando a la otra, mientras que, de hecho, algunas son incompatibles o mutuamente excluyentes. Esto ha hecho difícil determinar dónde situar el tema de las drogas dentro de la estructura organizacional de las Naciones Unidas.

La Comisión de Estupefacientes de la ONU

La Comisión de Estupefacientes (CE) es el gestor central de políticas dentro del sistema de la ONU y es el encargado de todos los asuntos relacionados con las drogas. La CE opera como una de las comisiones funcionales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).⁴ De acuerdo a su propia descripción, la CE “analiza la situación mundial de las

Convenciones Internacionales del Control de Drogas

La columna vertebral legal del sistema mundial de control de drogas son las tres convenciones de control de drogas, negociadas bajo los auspicios de las Naciones Unidas:*

- ▶ La *Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes*, como fue enmendada en 1972 por el *Protocolo de Enmienda de la Convención Única sobre Estupefacientes*;
- ▶ El *Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas*, de 1971; y
- ▶ La *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas*, de 1988.

En reemplazo de los diversos tratados firmados hasta entonces, la Convención Única de 1961 se estableció como un sistema universal para controlar el cultivo, producción, manufactura, exportación, importación, distribución, comercio, uso y posesión de sustancias narcóticas, con especial atención en las que se basan en plantas: opio/heroína, coca/cocaína y cannabis. En las cuatro listas de la Convención aparecen clasificadas más de cien sustancias bajo diversos grados de control. Entre las clasificaciones más controvertidas de las listas está la de la hoja de coca que aparece bajo la Lista I y el cannabis que aparece tanto en la Lista I como en la IV.†

El Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, desarrollado en respuesta a la diversificación en el abuso de drogas, introdujo controles sobre el uso lícito de más de cien drogas psicotrópicas—en su mayoría sintéticas—como anfetaminas, LSD, éxtasis, valium, etc., distribuidas de nuevo en cuatro listas. Comparados con los controles estrictos impuestos a las drogas basadas en plantas, el tratado de 1971 impone una estructura de control más débil debido a la influencia abrumadora de los intereses farmacéuticos europeos y norteamericanos a lo largo de las negociaciones. Un propósito importante de los primeros dos tratados es el de codificar medidas de control internacionalmente aplicables con el fin de asegurar la disponibilidad de drogas con fines médicos y científicos, y a la vez prevenir su desviación hacia canales ilícitos.

Como respuesta al creciente problema del abuso de drogas y el narcotráfico durante los años setenta y ochenta, la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 proporciona medidas exhaustivas contra el narcotráfico. Entre éstas, estipulaciones contra el blanqueo de dineros y la desviación de precursores químicos, así como acuerdos sobre asistencia legal mutua. La Convención refuerza también la obligación de los países de aplicar las sanciones de la justicia penal para combatir todos los aspectos de la producción, posesión y tráfico global de drogas.

* Para una visión más amplia, véase Jay Sinha, "The History And Development of the Leading International Drug Control Conventions", preparado para el *Canadian Senate Special Committee on Illegal Drugs*, 21 feb 2001.

† "La Convención Única distingue cuatro grupos de sustancias para las cuales ofrece cuatro regímenes generales de restricción diferentes", E/CN.7/590, *Commentary on the United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, Done at Vienna on 20 December 1988* (New York: United Nations, 1998), ISBN 92-1-148106-6. Para una descripción general de estos cuatro regímenes, véase el artículo 2, párrs. 1-5.

drogas y desarrolla propuestas para fortalecer el sistema internacional de control de drogas para combatir el problema de las drogas en el mundo", y funciona como la entidad gobernante del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID), aprobando su presupuesto y proporcionando normativa en la política de sus actividades. Los 53 estados miembros de la CE se reúnen anualmente en Viena, en sesiones abiertas a la presencia de otros países, otras agencias de la ONU, y ONG (organizaciones no gubernamentales) que posean el estatus consultivo otorgado por el ECOSOC.⁵

Durante la sesión anual, se discuten los informes de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y los de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) (para una descripción detallada de estas dos entidades, véase el esquema organizacional reproducido en este documento) y se toman decisiones sobre la clasificación de sustancias bajo las Convenciones de 1961 y 1971, con base en las recomendaciones del Comité de Expertos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) (también descrita abajo). La CE fue responsable de la elaboración de las convenciones, y tiene la autoridad de proponer enmiendas, nuevos tratados o declaraciones. Cualquier estado miembro puede presentar borradores de resoluciones a la mesa para su discusión, negociación y aprobación. No se hace votación sino que se resuelven las disputas mediante consenso. “Esto significa que cada decisión por lo general desciende al denominador común más bajo, al punto menos ofensivo a la mayoría”, según anota una analista. Un miembro de la Comisión puede bloquear una resolución, buscándose soluciones para “cubrir las apariencias”, las que a menudo llevan a vaguedades en las resoluciones.⁶

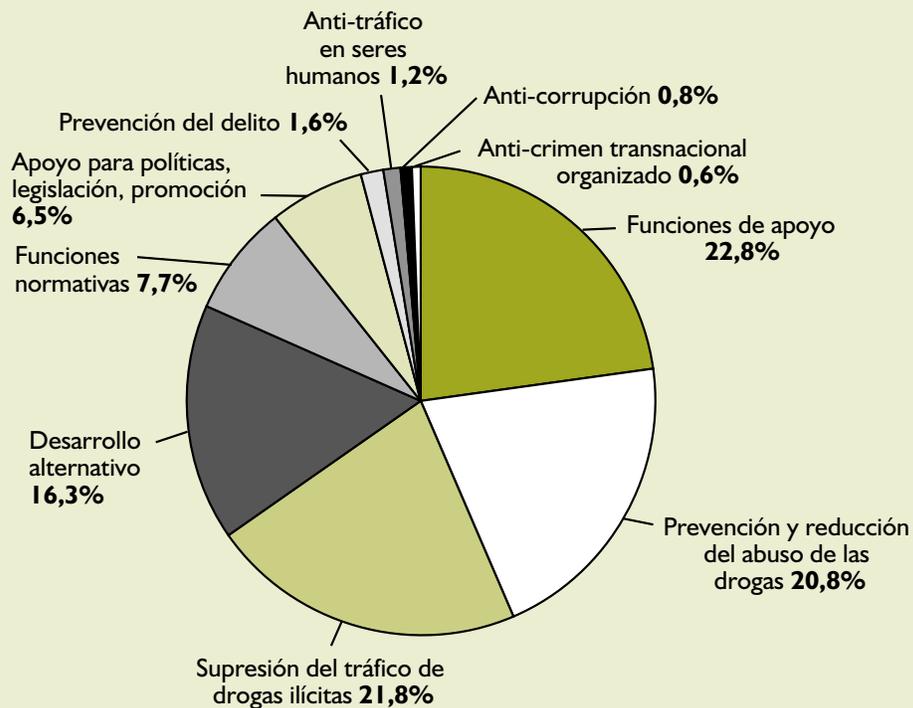
La JIFE: guardiana de las Convenciones

La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE o Junta) establecida en 1968, es el organismo de control independiente y *cuasi* judicial para la implementación de las convenciones de drogas de la ONU. La Junta consta de 13 miembros, tres de los cuales son elegidos de una lista de candidatos nominados por la Organización Mundial de la Salud (OMS), y los otros 10 de una lista de nominados por los gobiernos. Las nominaciones se presentan al ECOSOC y son votadas por los 54 estados miembros. La principal función de la JIFE es controlar la oferta médica y científica lícita de drogas, asegurar que “no ocurran filtraciones de las fuentes lícitas al tráfico ilícito”, a través, por ejemplo, del sistema de licencias para los cultivos lícitos de adormidera y para la producción de morfina y heroína con fines médicos.⁷

La JIFE publica un informe anual que señala las nuevas tendencias y acontecimientos en el control de las drogas ilícitas, con amonestaciones directas a los países que según la Junta han sido poco severos en sus esfuerzos. Fuera de las amenazas de revocar las licencias de producción de opiáceos, la JIFE no posee el poder de aplicar otras sanciones, en lugar de lo cual procura avergonzar a los gobiernos para que cumplan sus obligaciones con los tratados. Los estados miembros no se toman esas críticas a la ligera, puesto que éstas indican que el país en cuestión no está a la altura de sus responsabilidades internacionales, que está desacatando abiertamente los tratados adoptados en todo el mundo y que es un eslabón débil en los esfuerzos para combatir el narcotráfico y el crimen. Para los países más pobres, tales críticas pueden tener también implicaciones prácticas, como la reducción de la ayuda externa y otras formas de cooperación internacional si los países que mantienen un régimen de sanciones ligado al control de drogas, como Estados Unidos, consideran las violaciones lo suficientemente graves como para justificar la toma de medidas.

La JIFE suele interpretar las convenciones de manera muy estricta, y con frecuencia sobrepasa su mandato, condenando las políticas nacionales que un país determinado haya tomado con base en interpretaciones alternativas de las convenciones, lo que a menudo genera tensiones. Los términos fuertes con que la Junta se refirió a la reciente decisión del Reino Unido de cambiar su política para el cannabis provocó una airada respuesta. La oficina de Asuntos Internos del Reino Unido le envió una carta a la JIFE “para hacer constar su consternación por los comentarios hechos en el informe anual [de la JIFE] acerca de la decisión del gobierno de reclasificar el cannabis”. El gobierno británico objetó en particular, el “lenguaje alarmista usado, la ausencia de cualquier referencia a evidencias científicas sobre las cuales se basó esa decisión, y la manera engañosa como la JIFE presentó la decisión a la prensa”.⁸

Prioridades Operativas de la ONUDD 2002–2003



FONDOS TOTALES: US \$198,9 MILLONES

Fuente: ONUDD (UNODC), *Operational Priorities: Guidelines for the Medium Term*, 20 ene 2003, www.unodc.org.

En una expresión del descontento de muchos estados miembros con el comportamiento del gobierno estadounidense dentro del sistema multilateral, el candidato nominado por EEUU quedó excluido de la JIFE por votación en el 2001, al mismo tiempo que EEUU perdió temporalmente su puesto en la Comisión de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Después de presiones intensas, EEUU se reintegró a la Junta, el 31 de octubre de 2003, cuando 35 países en el ECOSOC apoyaron la candidatura de Melvyn Levitsky. Al comienzos de los años noventa, Levitsky era el funcionario de más alto rango que trabajó con asuntos de control internacional de drogas en el Departamento de Estado. Levitsky es actualmente profesor en la Universidad de Syracuse y miembro de la junta de la *Drug Free America Foundation*.⁹ Los miembros de la JIFE no representan formalmente a sus países, ni pueden sostener posiciones gubernamentales mientras forman parte de la Junta.

El PNUFID: los años de crisis

Establecido en 1991, el PNUFID es la agencia de la ONU responsable con la coordinación internacional de las actividades de control de drogas. Comparado con otros programas de la ONU o con agencias especializadas, el PNUFID es una organización relativamente pequeña, con un equipo de unos 200 empleados en la sede de Viena y 21 oficinas de campo que adelantan diversos programas en las áreas de reducción de demanda, desarrollo alternativo y ejecución de la ley. Reflejando las diferentes propuestas de los estados miembros, el PNUFID ha buscado un

equilibrio entre los programas orientados a la oferta y a la demanda. El PNUFID es también la sede de la JIFE y sirve como secretariado de la CE.

El presupuesto anual del PNUFID es de unos 100 millones de dólares, 90 por ciento del cual proviene de contribuciones voluntarias administradas a través del Fondo de Principales Donantes. En teoría, la dirección política la determina la CE, pero en la práctica es mucho lo que define el grupo de donantes más importantes. Durante muchos años Italia fue el principal donante, seguido por EEUU. Esto explica por qué la agencia ha estado siempre dirigida hasta ahora por un italiano. Sin embargo, en 2003, el gobierno estadounidense anunció que duplicaría su contribución a unos 25 millones de dólares, pasando a ser el primer país donante, lo que inmediatamente significó un incremento de su influencia política en la organización. Otros donantes importantes son Japón, Suecia, la Comisión Europea, Alemania, Francia, Dinamarca, Holanda, Suiza, Noruega, España, Australia, Austria, Bélgica, Finlandia y Canadá.¹⁰

El PNUFID se ve a si mismo “como el primordial depositario del consenso de las políticas entre los Estados Miembros en temas de control de drogas y como proveedor fundamental de asistencia técnica para la implementación de tal consenso”.¹¹ Esto ha facilitado la armonización de las leyes para el control de drogas a nivel mundial. Su informe de abril del 2003 a la CE hace hincapié en que hay que dar capacitación a los jueces, fiscales y otros funcionarios encargados con la aplicación de la ley, e igualmente proporcionar asistencia legal para la elaboración de la legislación de control de drogas, como las leyes que regulan los precursores químicos y el blanqueo de dinero. Para los países que siguen la tradición legal islámica se desarrolló también un nuevo modelo legislativo.¹²

Siendo la principal agencia multilateral para los asuntos de drogas, la capacidad del PNUFID para funcionar es crucial. No obstante, la agencia ha caído recientemente en una profunda crisis, habiéndose debido convocar a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de Naciones Unidas (OSSI) para investigar la mala administración haciendo que los donantes perdieran confianza, y el director ejecutivo, Pino Arlacchi, fuera forzado a renunciar en diciembre del 2001. Uno de los informes de la OSSI concluyó que el papel de la agencia:

... como centro competente no se puede cumplir sin un libre intercambio de opiniones, discusiones y la participación del equipo en la toma de decisiones. Pero en el momento de la inspección, los mecanismos corporativos de asesoría colectiva y orientación, y los de programas y coordinación de políticas no estaban funcionando. No había tampoco un sistema coherente de supervisión de los programas en forma de implementación de monitoreo y evaluación de resultados ... Había pocas evaluaciones temáticas, las cuales no se habían traducido en discusiones sustantivas, muy necesarias, o en cambios en las prácticas. No había mecanismos para formular las conclusiones sacadas y para aprovecharlas en la formulación y entrega de programas.¹³

Además, la OSSI concluyó que el PNUFID alegó haber logrado éxitos “más allá de los límites de credibilidad”.¹⁴ No solamente el estilo administrativo y la falta de transparencia en torno a los proyectos suscitaban dudas, sino también la dirección de la política de la agencia. Bajo Arlacchi, el PNUFID se comprometió en asuntos muy cuestionables como negociaciones con el régimen talibán para proscribir la producción de opio, y el desarrollo de proyectos que empleaba microherbicidas (hongos) para la erradicación de cultivos en Colombia y Uzbekistán. Dichos proyectos le causaron un daño considerable a la credibilidad política de la organización, al igual que sus exageradas afirmaciones respecto a su capacidad para eliminar completamente del mundo los cultivos ilícitos ligados a las drogas. La consigna de la UNGASS de 1998, “*Un mundo libre de drogas, ¿podemos hacerlo!*”, y el bastante criticado *Informe Mundial sobre las Drogas 2000* fueron mencionados para demostrar justamente cómo la agencia no se estaba manteniendo al corriente de los cambios en las opiniones en el control internacional de drogas.¹⁵ Todo esto

contribuyó a erosionar la confianza de algunos países donantes, y más aún de las ONG y de las comunidades académicas dedicadas al tema de las drogas.

Las recomendaciones de la OSSI desencadenaron un proceso de reforma a mediados del 2001 en la sede del PNUFID en Viena, y ahora, bajo el actual director ejecutivo, Antonio Maria Costa, están llevándose a cabo algunas mejoras organizacionales. Sin embargo, aún no hay claridad en cuanto a si la agencia será capaz de deshacerse de su posición politizada de “tolerancia cero” para convertirse en un centro más neutral y competente que sirva de moderador entre las diferentes opiniones sobre políticas de drogas y sus aplicaciones actuales.

La ONUDD: fusión de drogas, delito y terrorismo

En su primera alocución ante el personal, el Sr. Costa hizo hincapié en las conexiones entre “drogas, delito y terrorismo, los males de nuestro tiempo”. En 1998 ya se estaban tomando medidas para reunir el PNUFID y el Centro para la Prevención Internacional del Delito (CPID) bajo una plataforma única. El Sr. Costa simplificó el nombre de las agencias fusionadas en lo que actualmente se conoce como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). El ha seguido avanzando en este proceso, disolviendo el PNUFID y el CPID, que todavía existen como entidades separadas, y reorganizándolos en una estructura única y unificada, la ONUDD. El presupuesto consolidado para 2004–2005 se ha presentado integrando drogas, delito y terrorismo en una única unidad operacional. La actual estructura dual de la ONUDD está gobernada por dos comisiones separadas del ECOSOC: el PNUFID por la CE, y el CPID por la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, pero la estructura prevista implicaría en última instancia una fusión entre las dos comisiones, y la conversión del Fondo de Principales Donantes para el PNUFID en un fondo para la ONUDD.

Entre las principales actividades del CPID se encuentran los programas globales contra la corrupción, tráfico de seres humanos y la delincuencia organizada. Recientemente se han establecido dos nuevos e importantes instrumentos de los tratados de la ONU. El 29 de septiembre del 2003, la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional entró en vigencia, y en octubre concluyeron exitosamente las negociaciones para una Convención de la ONU contra la Corrupción. La Oficina de Prevención del Terrorismo del CPID comenzó modestamente en 1999, básicamente con una sola persona recogiendo la información y preparando los manuales sobre medidas preventivas. La oficina creció después de los ataques del 11 de septiembre, transformándose rápidamente en un equipo de 12 personas. De acuerdo al Sr. Costa, la colaboración entre su agencia y el Comité Contra el Terrorismo (CCT) del Consejo de Seguridad continúa creciendo.¹⁶

La armonización internacional de la legislación del control de drogas, que se basa en los modelos del PNUFID, se está ampliando al terreno del terrorismo: “Los instrumentos legales tienen amplia aplicabilidad más allá del delito organizado propiamente relacionado con las drogas y ayudan a los Estados en sus esfuerzos para combatir la delincuencia transnacional organizada y el terrorismo. ... Las organizaciones terroristas y narcotraficantes y otros grupos delincuenciales organizados usan las mismas técnicas para blanquear fondos que luego sirven para financiar sus actividades”.¹⁷

Por ejemplo, durante 2003 se diseñaron dos modelos iniciales de leyes en referencia al Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo adoptado por la Asamblea General en 1999. Según James Callahan, director de Asuntos de los Tratados en la ONUDD, estos modelos “les ofrecerán a los gobiernos los instrumentos necesarios para adaptar sus legislaciones al Convenio y a las Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU dirigidas a acabar con el terrorismo”.¹⁸

La estructura propuesta de la ONUDD tendrá cuatro divisiones: Operaciones, Asuntos de los Tratados, Investigación y Asuntos Públicos, y Administración. La división de Asuntos de los Tratados, en colaboración estrecha con el Secretariado de la JIFE, proveerá consejería legal en la implementación de las convenciones combinadas de drogas, delito y corrupción, y abarcará el terrorismo. El funcionamiento de las operaciones sería subdividido entre tres áreas:

- ▶ seguridad humana, que incluye la prevención del VIH/SIDA, tratamiento y rehabilitación (reducción de la demanda), y sustento sostenible (desarrollo alternativo);
- ▶ anti-tráfico, con unidades concentradas en narcotráfico, delito organizado y tráfico humano; y
- ▶ reforma judicial, con unidades para corrupción, blanqueo de dinero y reforma a la justicia penal.¹⁹

Esta reestructuración de la ONUDD requiere todavía de la aprobación formal de la Asamblea General de la ONU y del Secretario General, Kofi Annan.

La coherencia del sistema general de la ONU en riesgo

Nadie negaría la relación íntima entre los temas de las drogas y el delito. Que se haya añadido el terrorismo a esta mezcla puede ser interpretado como una respuesta al cambio de prioridades de la comunidad internacional. Igualmente, debió servir para convencer a Estados Unidos de que duplicara su contribución. Pero esto arriesga el poner un excesivo énfasis en la conexión entre las drogas y el delito, y dar menos prioridad a otros factores presentes con el problema de las drogas, mientras se amplíen las grietas en el consenso internacional sobre temas de control.

El asunto de las drogas está entrelazado con muchas otras áreas políticas, y está tan estrechamente relacionado con la salud y el desarrollo como el delito. La prioridad que ha puesto la comunidad de la ONU en la relación drogas-delito ha conllevado a una presión sobre la ONUDD para que se enfoque más en estrategias para reprimir el uso y comercio de las drogas en vez de otras que prioricen la salud y el desarrollo. Mientras la mayoría de los países han establecido estructuras de coordinación de las políticas de drogas que reparten cuidadosamente las responsabilidades entre salud, justicia, departamentos de asuntos internos y asuntos externos, la atención a los asuntos de drogas en el sistema de la ONU arriesga perder el equilibrio.

Al mismo tiempo, las tensiones en la ONU entre los cuerpos dedicados al control de drogas y los cuerpos encargados de los asuntos de salud están también en aumento. La sección especializada en asuntos de drogas del Departamento de Abuso de Sustancias de la OMS ha sido prácticamente desmantelada. Esta sección se había unido en el 2000 con el Departamento de Salud Mental, “como reflejo de los múltiples enfoques comunes del tratamiento de los desórdenes mentales y de los de narco dependencia”.²⁰ Más próximo a la verdad sería decir que el enfoque de investigación rigurosa sobre el abuso de sustancias y sus resultados condujo a un conflicto de intereses con la ideología dominante del control de drogas, y que los especialistas de la OMS “perdieron la batalla”. Durante los noventa, el programa de la OMS trató de “recuperar el sentido común en el tema de las drogas”, sirviéndose de sus investigaciones para desafiar algunos dogmas, pero desde la fusión y la reducción del personal, esas tentativas han quedado casi neutralizadas.²¹

La OMS tiene un papel específico en el proceso de formular la política de drogas de la ONU relativamente separado del triángulo CE-PNUFID-JIFE. Como ya se dijo, la OMS se limita a hacer recomendaciones a la CE con base en consideraciones sanitarias sobre la categorización de las sustancias según las listas de las convenciones de 1961 y 1971. Para cumplir con su tarea, la OMS reúne a un Comité de Expertos en Fármacodependencia cada dos años. La OMS ha

Espacio para maniobrar: consumo

La implementación de las convenciones de drogas de la ONU se deja en manos de las partes, lo cual les permite a los países hacer su propia interpretación para desarrollar una política nacional de drogas diferenciada. Sin embargo, este espacio de interpretación no es ilimitado. En general, las partes deben aplicar fielmente las convenciones, y las posibilidades de que la revisión formal de los tratados amplíe el espacio para una diversidad de las políticas son extremadamente limitadas.

Una cosa es clara: no existe la obligación, dentro de ninguna de las convenciones de la ONU, de penalizar el uso personal de las drogas. El *Comentario* en la Convención de 1988 no deja lugar a dudas a este respecto: “Se notará que, al igual que en las Convenciones de 1961 y de 1971, el párrafo 2 no requiere que el consumo de drogas como tal sea establecido como una ofensa punible”. Pero para todos los actos que preceden el consumo de drogas ilícitas, es decir, su compra o posesión, los tratados—especialmente la Convención de 1988—son mucho más estrictos. Los Artículos 2 y 4 de la Convención Unica de 1961 podrían interpretarse como que requieren la prohibición de la producción, comercio, posesión e incluso uso de drogas, pero este requisito no está explícito. El requisito limita estrictamente el uso de las drogas a fines médicos y científicos, dejando poco espacio para la posibilidad de su uso recreacional. De acuerdo a la CE, “Se prohíbe a la gente la disponibilidad libre e irrestricta de drogas narcóticas sin propósitos médicos”. Aunque, según el Artículo 2 (párrafo 5b) solamente se requiere la prohibición de un estado signatario “... si a su juicio las condiciones que prevalezcan en su país hacen que sea éste el medio más apropiado para proteger la salud y el bienestar públicos”. Así pues, los estados no están obligados a establecer sanciones o castigos, penal o de otro tipo, bajo la Convención de 1961.

La Convención de 1988 ajusta el régimen de control significativamente, aunque por el lado del consumo queda una laguna. El Artículo 3 distingue claramente entre “la producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la oferta, la oferta para la venta, la distribución, la venta, la entrega en cualesquiera condiciones, el corretaje, el envío, el envío en tránsito, el transporte, la importación o la exportación” en el párrafo 1; y “la posesión, la adquisición o el cultivo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas para el consumo personal” en el párrafo 2. El párrafo 1 tiene un carácter absolutamente obligatorio, al afirmar que una parte signataria debe “tipificar como delitos penales en su derecho interno” los actos mencionados en ese párrafo. Pero el requisito para que una parte penalice los actos bajo el párrafo 2 está “a reserva de sus principios constitucionales y de los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico”. Esta laguna les permite a los países una gama de opciones legales respecto a cómo tratar los actos de preparación para consumo personal.

* E/CN.7/590. *Comentario*, párr. 3.95, p.82.

estado en desacuerdo desde el principio con el sistema establecido de fiscalización de drogas y la existencia de la distinción entre lícito e ilícito. Su mandato de observar el impacto de sustancias sobre la salud pública le ha llevado a dar más peso al abuso del alcohol y el tabaco. Por lo tanto suele expresarse utilizando frases como “sustancias psicoactivas, como el alcohol y el tabaco”, o “sustancias psicoactivas, independientemente de su estatus legal”.

Los informes del Comité de Expertos y los resultados de los proyectos de investigación de la OMS sobre la medicalización de cocaína, cannabis y heroína han generado tensiones enormes dentro del triángulo.²² Después de que un informe de la OMS concluyera que el “uso de la hoja de coca se revela sin efectos negativos para la salud, y tiene funciones positivas, terapéuticas, sagradas y sociales para las poblaciones indígenas de los Andes”,²³ el gobierno estadounidense acusó a la OMS de “socavar los esfuerzos de la comunidad internacional para acabar con los cultivos ilegales y la producción de coca”. El gobierno estadounidense amenazó también con que “si la actividades de la OMS relacionadas con drogas no logran reforzar los métodos comprobados de control de drogas, los fondos para los programas relevantes deberán ser recortados.”²⁴

Espacio para maniobrar: producción

Desde que la Convención de 1988 entró en vigencia, no ha habido espacio para maniobrar en el lado de la producción. La “disposición especial aplicable al cultivo” (Artículo 22) de la Convención de 1961 dejaba todavía la decisión de penalizar o no el cultivo en manos de cada país, y se especifican varias condiciones bajo las cuales un país podría permitir el cultivo de adormidera para opio, hoja de coca y cannabis. Aún así, habría que establecer una agencia especial del gobierno para controlar la producción y prevenir el desvío a canales ilícitos; cualquier cultivo por fuera de este sistema regulado no sería permitido y tendría que ser destruido. El Perú se sirvió de esta opción cuando estableció su Empresa Nacional de Coca (ENACO).

Estas posibilidades terminaron con la adopción de la Convención de 1988. La Convención de 1961 estaba ligada a un acuerdo para suprimir el consumo de opio en un plazo de 15 años y el de coca en 25 años. Ese período se había terminado para el momento en que entró en vigencia la Convención de 1988; por fuera de la provisión en el Artículo 3, párrafo 2 que le permite a un país tomar sus propias decisiones sobre la legalidad del cultivo para uso personal, todos los cultivos deben ser tratados como un delito penal. En una tentativa de impedir las consecuencias directas que tal prohibición tendría sobre su política de coca, Bolivia, junto con el Perú, presionaron exitosamente para que se incluyera en la Convención de 1988 una referencia al derecho fundamental de los pueblos indígenas al consumo tradicional. Sin embargo, no es muy seguro que esta excepción definida muy ambiguamente ofrezca algún espacio para maniobrar en el lado de la producción más allá del cultivo para uso personal tradicional. Laos parece haberse servido de esta opción para permitirles a los ancianos consumidores de opio cultivar legalmente su propia adormidera.

La ausencia de flexibilidad bajo las convenciones en el lado de la producción es un obstáculo mayor para la introducción de políticas pragmáticas para el sector de pequeños campesinos de cultivos ilícitos. El debate propuesto en el Congreso colombiano para despenalizar los cultivos ilícitos de pequeña escala, o la propuesta de Jamaica para despenalizar el cannabis, incluyendo su cultivo, son ejemplos de propuestas de políticas difíciles de realizar sin que entren en conflicto con las convenciones. En el contexto de los programas de desarrollo alternativo, esto también obstaculiza las tentativas para encontrar razones legales para permitir esquemas de reducción gradual más realistas sobre una base de largo plazo, conforme al paso lento como se vayan asegurando otros medios alternativos de sustento, sin recurrir a la erradicación forzada.

Un problema adicional se plantea por el hecho de que los tres cultivos—adormidera, coca y cannabis—son mencionados específicamente por su nombre en varios artículos de la Convención de 1961. Una reclasificación a una de las listas de control más ligeras permitiría más flexibilidad en el lado del consumo, pero no en el del cultivo. Ha habido propuestas de reclasificación como opción para permitir más diversidad de las políticas, y tales pasos estarían científicamente respaldados por muchos estudios, entre los cuales algunos realizados por la OMS. Aun así, para crear alguna flexibilidad en el lado del cultivo, se necesitarían enmiendas de los artículos en los cuales se mencionan los cultivos.

También en el área de reducción del daño las opiniones y las políticas están en evidente conflicto. La Sesión Especial de la Asamblea General sobre VIH/SIDA en el 2001 adoptó una declaración según la cual los “esfuerzos de reducción del daño relacionados con el uso de drogas”, y la “expansión del acceso a artículos esenciales, como ... equipo esterilizado de inyección”, deben estar garantizados para el 2005.²⁵ Tanto la OMS como ONUSIDA usan el término “reducción del daño” como norma. De acuerdo a Catherine Hankins, directora asociada de ONUSIDA, “La Organización de las Naciones Unidas endosa enteramente los principios fundamentales de la reducción del daño”.²⁶ El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su último *Informe de Desarrollo Humano* sobre Colombia, hace un llamado urgente para que se aplique también en el lado de la producción la filosofía de la reducción del daño, con el fin de contribuir al avance de los esfuerzos de resolución de conflictos.²⁷

Mientras tanto el director ejecutivo de la ONUDD, Antonio Costa, se refiere a la reducción del daño como “un campo de batalla de recriminaciones, que perpetúa un debate cada vez más infructuoso”.²⁸ El presidente de la JIFE, Philip Emafo, considera que el intercambio de jeringuillas es contrario a las convenciones²⁹ y condena la tendencia a favor de la reducción del daño como una “cruzada” para socavarlas.³⁰

Los expertos legales del PNUFID adujeron en un reciente memorando confidencial a la JIFE que la mayoría de las medidas de reducción del daño son aceptables efectivamente bajo las convenciones. Sin embargo, refiriéndose a los artículos de las convenciones que según los expertos tienen una relación legal tensa con la reducción del daño, el documento declara que: “Se podría incluso argumentar que los tratados de control de drogas, tal como están, se encuentran desintonizados de la realidad”.³¹

La ONU y el desarrollo alternativo

El desarrollo alternativo es considerado como uno de los instrumentos fundamentales para el control de la disponibilidad global de drogas ilícitas, y la ONU ha jugado un papel importante en estos esfuerzos en décadas recientes. Nunca ha estado envuelta en esfuerzos de erradicación forzada ninguna agencia de la ONU. Tres décadas de experimentación con estrategias de desarrollo para desalentar a los campesinos de los cultivos ilícitos le han aportado bastantes mejoras a este concepto. La estrecha iniciativa de los años setenta de una simple sustitución de cultivos—la eterna búsqueda de cultivos lícitos más rentables—se amplió en los ochenta a la de desarrollo rural integrado, enfocada en la búsqueda de recursos alternativos de ingresos, mejorando la calidad de vida a través de la incorporación de bienes de infraestructura, mejor acceso a los mercados y a instalaciones de salud y educación.

Pero como afirma el *Informe Mundial de la ONU sobre las Drogas 2000*:

Los proyectos de desarrollo rural integrado, tal como fueron elaborados, no logran todavía llenar las expectativas. Fueron costosos y administrativamente complejos. La reducción de los cultivos ilícitos fue invariablemente de corta duración. Una falla importante fue la poca o ninguna participación de las comunidades locales en la elaboración misma de los programas. Este inconveniente condujo, como era de predecir, a un diseño inapropiado, o al menos no tan bueno, de los proyectos.³²

En respuesta a estas deficiencias, se desarrolló en los noventa un nuevo marco bajo la bandera de desarrollo alternativo, que incluía la aplicación de una propuesta participatoria, prestándole más atención al proceso de toma de decisiones por hogares, teniendo en cuenta las condiciones generales para el desarrollo, y conectando el objetivo de reducir los cultivos ilícitos con fines más amplios de desarrollo sostenido. En los documentos más avanzados de las políticas, la palabra “erradicación” se usa con más frecuencia en relación con la pobreza que en relación con las drogas.

Estas mejoras conceptuales en el campo del desarrollo alternativo fueron acompañadas de ciertas tendencias en el debate global sobre la política de drogas. Al interior de la CE, el discurso comenzó a incorporar la idea de “responsabilidad compartida” entre el Norte y el Sur para hacerle frente al problema global de las drogas. Se reconoció que la crisis agrícola en los países en desarrollo contribuía a la expansión de la economía ilegal y por eso se necesitaba financiamiento para el desarrollo y así ofrecerles alternativas viables a los pequeños cultivadores. Reconociendo la enorme atención de las tres convenciones a los elementos del lado de la oferta y la frustración que esto creaba en los países del Sur, el discurso global reconoció las responsabilidades del Norte, incluyendo el tema de la reducción de la demanda, precursores

químicos, blanqueo de dinero, producción de drogas sintéticas, y financiación para esfuerzos de desarrollo alternativo.

La división Norte-Sur fue una fuerza de empuje importante para la convocación de la UNGASS sobre políticas de drogas que tuvo lugar en junio del 1998, 10 años después de la adopción de la Convención sobre el Tráfico. Originalmente el Grupo de los 77, un bloque de países en desarrollo reunidos para contrarrestar el peso del G7 de países desarrollados, esperaba llegar a un acuerdo sobre una cuarta convención completamente enfocada en reducción de la demanda. El Grupo—encabezado en ese momento por México—no logró este objetivo, pero en su lugar logró un arreglo en forma de un compromiso para reunir una Sesión Especial sobre drogas de la Asamblea General de la ONU (UNGASS).

Cuando comenzaron los preparativos de la UNGASS, varias delegaciones subrayaron que este evento mundial debía marcar el final de la era de “señalamiento con el dedo” en las controversias sobre políticas de drogas. Las delegaciones adujeron que la vieja dicotomía entre países productores y consumidores debía hacerse a un lado a favor del principio de “responsabilidad compartida” como la piedra angular del control internacional de drogas, y que la agenda debía reflejar un “enfoque balanceado” que incluyera todos los aspectos del problema de las drogas, concentrándose en los puntos más ignorados por las convenciones existentes.

El plazo de 2008

La agenda de la UNGASS de 1998 hizo hincapié en los temas de reducción de la demanda, precursores químicos, anfetaminas, blanqueo de dinero, y “erradicación y desarrollo alternativo”. El matrimonio de los conceptos de erradicación y desarrollo alternativo se mantuvo a lo largo de los preparativos y de los documentos finales, poniendo en movimiento dos vías paralelas que definieron los resultados y consecuencias de la UNGASS en el campo de desarrollo alternativo: la *Estrategia para la Eliminación de la Coca y la Adormidera* (SCOPE, en inglés), y el *Plan de Acción para la Cooperación Internacional sobre Erradicación de Cultivos Relacionados con Drogas Ilícitas y sobre Desarrollo Alternativo*, en el que se incluyeron varias estipulaciones para limitar la aplicación de la erradicación forzada.

Aunque en última instancia la SCOPE no se adoptó, el sentido de su propuesta logró estar presente en el establecimiento del control de drogas de la ONU. El principal objetivo de la SCOPE era la eliminación mundial de los cultivos ilícitos del arbusto de coca y de la adormidera para opio para el año 2008. La estrategia apelaba a “un enfoque balanceado entre aplicación de la ley, desarrollo alternativo y reducción de la demanda, para librar finalmente al mundo del azote de la heroína y la cocaína”. La SCOPE se enfocaba en ocho países clave en tres regiones: Bolivia, Colombia y Perú en Latinoamérica; la República Popular Democrática de Laos, Myanmar (Birmania) y Vietnam en el Sudeste asiático; y Afganistán y Pakistán en el sur occidente de Asia. Según la estrategia, una ofensiva masiva final podía eliminar el problema de una vez por todas:

Después de tres décadas de experiencia, la comunidad internacional posee ahora metodologías probadas y conocimientos para atacar el problema en las áreas de producción. El fortalecimiento de los mecanismos de control de drogas en las regiones afectadas ha preparado el camino para intervenciones a gran escala, y la mayoría de los países productores han adoptado estrategias nacionales bien definidas y planes de acción que están listos para ser implementados. Al mismo tiempo es posible monitorear las áreas de riesgo con el fin de evitar que el “efecto balón” anule el impacto general de los programas de eliminación.³³

La SCOPE estaba amarrada a un enorme presupuesto de 4,000 millones de dólares, que pudo haber sido el único aspecto positivo del plan, puesto que por primera vez se reconocía la magnitud de las sumas requeridas para asumir seriamente una propuesta para los cultivos de drogas orientada hacia el desarrollo. El hecho, por ejemplo, de que los subsidios que la Unión Europea les da cada año a los cultivadores europeos de tabaco—unos 1,000 millones de dólares—sean mayores que la suma total de fondos que el mundo entero ha asignado para los esfuerzos de desarrollo alternativo para los cultivadores de coca y opio a lo largo de las últimas décadas, es un ejemplo lamentable del desequilibrio en las prioridades políticas. Pero la renuencia de los potenciales países donantes de la SCOPE para suministrar los fondos requeridos se basó también en argumentos sólidos contra su mentalidad de plazo límite y su estrategia subyacente que combinaba medidas de desarrollo y medidas represivas que son mutuamente excluyentes. Estas dudas evitaron que el plan de la SCOPE pasara a hacer parte de la agenda oficial de la UNGASS, y el PNUFID no volvió a mencionar el plan de nuevo.³⁴

Sin embargo, por encima de las muchas objeciones de los diferentes participantes en el encuentro, se incluyó el plazo límite de 2008 para la eliminación de cultivos de drogas en la Declaración Política de la UNGASS. Esta hace un llamado a los estados miembros a que “apoyen fuertemente” el trabajo del PNUFID en el campo del desarrollo alternativo, y a “insistir en la necesidad de programas de erradicación y medidas de aplicación de la ley para contrarrestar los cultivos ilícitos”. Además, la Declaración acoge la propuesta de la agencia para la eliminación de cultivos ilícitos e insta a los estados miembros a trabajar estrechamente con el PNUFID “para desarrollar estrategias en vista a eliminar o reducir significativamente los cultivos ilícitos del arbusto de coca, la planta de cannabis y la adormidera para opio para el 2008”.³⁵ Esta fue una versión suavizada de lo propuesto por el gobierno estadounidense: “Los estados deben comprometerse a terminar todos los cultivos ilícitos de adormidera para opio y arbustos de coca para el año 2008, valiéndose de todos los medios posibles, incluyendo desarrollo alternativo, erradicación y aplicación de la ley”.³⁶

La crítica de que esto le devolvía la culpa de los cultivos relacionados con drogas al Sur llevó a la incorporación de una declaración que apelaba a un “enfoque balanceado que trata simultáneamente la oferta y demanda de drogas ilícitas”. Para la demanda se acordó el compromiso de “lograr resultados significativos y mensurables” para el año 2008.³⁷ No se especificaron objetivos ni indicadores para medir el progreso.

Plan de acción: erradicación y desarrollo alternativo

El *Plan de Acción sobre Cooperación Internacional para la Erradicación de Cultivos Ilícitos Relacionados con Drogas y sobre Desarrollo Alternativo*, aprobado en 1998 por la UNGASS, es un típico documento de consenso de la CE, basado en borradores de Colombia, Estados Unidos y la Unión Europea. A través del Plan de Acción se hace referencia a la necesidad de respetar los derechos humanos y la diversidad cultural, promover los valores democráticos, salvaguardar el medio ambiente, respetar la soberanía nacional y estimular la participación de los productores de cultivos ligados a las drogas en el diseño e implementación de proyectos de desarrollo alternativo. El Plan de Acción describe el desarrollo alternativo como la promoción de “opciones socioeconómicas legales y sostenibles para las comunidades y grupos poblacionales que han recurrido a los cultivos ilícitos como su único medio viable de obtener el sustento, contribuyendo de modo integrado a la erradicación de la pobreza”.³⁸

Sin embargo, el Plan insiste igualmente en que el desarrollo alternativo no es suficiente por sí solo, apelando también a promover esfuerzos de erradicación continua y de aplicación de la ley. Afirmando que “incluso cuando los proyectos de desarrollo alternativo tienen éxito, algunos

cultivadores y procesadores probablemente no abandonen voluntariamente estas actividades por la simple razón de que existen ya otras oportunidades; ellos deben darse cuenta del riesgo que hay si persisten en sus cultivos ilícitos”, el Plan de Acción dedicó una sección especial a “la necesidad de que se aplique la ley en el control de los cultivos ilícitos”. En la sección se hicieron varias sugerencias para abordar las contradicciones asociadas con la búsqueda de un equilibrio entre desarrollo y represión.

El texto incluyó criterios específicos bajo los cuales se debía complementar el desarrollo alternativo con la erradicación: “Cuando se trata de la participación de organizaciones criminales en los cultivos ilícitos relacionados con drogas y producción de drogas, medidas como la erradicación, la destrucción de cultivos ilícitos y arrestos, señalados en la Convención de 1961 y en la Convención de 1988, son particularmente apropiadas”. Del mismo modo, “en áreas en donde ya existen fuentes alternativas viables de ingresos, se requiere la acción de la ley contra la persistencia de cultivos ilícitos de plantas narcóticas”.

Pero al mismo tiempo, se hacen advertencias específicas sobre posibles incompatibilidades. “En áreas en donde los programas de desarrollo alternativo no han creado todavía oportunidades alternativas de ingreso, la aplicación de la erradicación forzada podría perjudicar el éxito de los programas de desarrollo alternativo”. El documento afirma igualmente que en “los casos donde la producción campesina es de bajo ingreso, el desarrollo alternativo es más sostenible, y social y económicamente más apropiado, que la erradicación forzada”. Los esfuerzos de erradicación deben “garantizar que emplean métodos seguros para el medio ambiente”, añade el Plan de Acción. Planteó así límites claramente definidos al uso de métodos de erradicación forzada, límites que han sido violados en varios ocasiones desde entonces.

Un matrimonio infeliz

Desde 1998, las inconsistencias al interior de la UNGASS se han perpetuado en documentos de políticas que describen el desarrollo alternativo como “uno de los componentes dentro del amplio marco de la estrategia global de fiscalización de drogas”, que tiene que ir acompañado de una “aplicación consistente de factores desmotivadores por medio de la ejecución de la ley y la erradicación”. Dándose así por entendida y sin cuestionarse casi nunca la compatibilidad entre la propuesta de desarrollo y la de erradicación forzada. Las contradicciones se manifiestan claramente en los documentos de políticas del PNUFID para la región andina. El PNUFID advierte que,

[la] relación de confianza que debe existir en cualquier proceso de desarrollo entre los agentes estimuladores y los beneficiarios ... requiere que se separen en el campo el DA [desarrollo alternativo] y la prohibición, aunque se reconozca la relación general entre ellos. ... El DA proporciona una especie de contrapeso positivo a las actividades de prohibición propiamente dichas. Tales actividades no acompañadas por desarrollo han provocado en todos los casos una fuerte resistencia de parte de los campesinos y de sus organizaciones, y se han traducido con frecuencia en el desplazamiento de los cultivos ilícitos a nuevas áreas. Por otra parte, la prohibición sin el DA parece ofrecer un medio muy favorable para que las organizaciones de campesinos se radicalicen, y para estimular el desarrollo de opciones subversivas y situaciones de violencia en general.³⁹

La estrategia del PNUFID de la “aplicación simultánea de políticas prohibicionistas y políticas de desarrollo alternativo en áreas en las cuales éstas están operando, pero también el consejo de separar estrictamente los instrumentos, criterios e instituciones relativas a cada una de estas políticas” ha mostrado ser una ilusión en la región andina. Las medidas de erradicación forzada

aplicadas en la región, bajo presión de EEUU, representan una violación clara de las precauciones expresadas en el Plan de Acción de la UNGASS. El PNUFID había previsto las contradicciones pero las “resolvió” con el argumento de que,

[en] situaciones en donde el cultivo del mismo arbusto de coca es considerado ilegal y existe una política de erradicación obligatoria por el estado, la aplicación de la condicionalidad se simplifica enormemente. En tales casos, la condicionalidad debe ser total y absoluta; las contradicciones relacionadas con la dependencia de los pequeños campesinos de la economía de la coca se resuelve dentro del marco estratégico del estado, pero por fuera de los proyectos específicos del DA.⁴⁰

Tales inconsistencias ejemplificadas en los casos en donde se destruyeron proyectos de desarrollo alternativo financiados por las Naciones Unidas o por Europa debido a las fumigaciones aéreas respaldadas por EEUU en Colombia, o fueron invadidos por las operaciones militares financiadas por Estados Unidos en Bolivia, pusieron en riesgo el apoyo político al concepto de desarrollo alterno.

Estos dilemas de las políticas fueron discutidos en la Conferencia de Feldafing, en enero del 2002, auspiciada por el Ministerio Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo, en colaboración con el PNUFID y la GTZ (Cooperación Técnica Alemana), la agencia de ayuda del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania. El encuentro reunió a un grupo de funcionarios y expertos para hablar sobre las experiencias obtenidas hasta la fecha, e identificar los factores determinantes para el éxito o fracaso del desarrollo alternativo. Al final de las deliberaciones, los participantes convinieron en un sistema de recomendaciones de políticas. Una de estas afirmaba que: “el Desarrollo Alternativo debe apadrinar procesos para reducir o eliminar los cultivos ilícitos de manera concertada, voluntaria y sostenible. De ser posible, debe evitarse la erradicación forzada hasta que los componentes lícitos de las estrategias de sustento se hayan fortalecido lo suficientemente”.⁴¹ Las recomendaciones de Feldafing condujeron a una resolución de la CE haciendo un llamado para una evaluación temática exhaustiva de las prácticas del desarrollo alternativo, la cual se encuentra en estos momentos en curso.

Drogas y desarrollo

La GTZ continúa haciendo importantes contribuciones a este debate.⁴² En un estudio combinado de sus programas de drogas y de reducción de la pobreza, aparece una interesante inversión de los fines y los medios: en vez de considerar el control de drogas como el principal objetivo, evalúan cómo el control de drogas puede contribuir a la reducción de la pobreza. Puesto que los temas están estrechamente relacionados, la pregunta plantea un debate interesante y podría ensanchar la amplitud de las estrategias envueltas.

El estudio rechaza abiertamente que se condicione la participación en programas de desarrollo alternativo al cumplimiento con la erradicación, afirmando: “El énfasis debe ponerse en una propuesta más sutil, basada en la sustitución de la red de seguridad que los cultivos relacionados con drogas les proporciona a los hogares de escasos recursos”.⁴³ Las experiencias de la GTZ en este campo han mostrado que los esfuerzos de erradicación son contraproductivos y no logran lo que se espera de ellos “a menos que existan fuentes alternativas de ingreso, viables y seguras, que puedan reemplazar el papel multifuncional del opio o de la coca en las respectivas economías”.

Las GTZ está emprendiendo un trabajo similar sobre la conexión entre producción de drogas ilícitas y prevención de conflicto, considerando que es necesario asumir un enfoque interdisciplinario de los dos temas con el fin de contribuir a la construcción de la paz en las regiones que padecen ambos problemas. El uso de la fuerza en la eliminación de los cultivos para drogas sirve con frecuencia para alimentar el fuego del conflicto—perjudicando a la población y al medio ambiente—debido a la “percepción internacional (especialmente de EEUU) que mide el progreso en términos de hectáreas erradicadas. El Desarrollo Alternativo debe estar libre de plazos límites para la erradicación de los cultivos antes de que se disponga de alternativas viables. Dichos plazos se han traducido en un agravamiento de la pobreza y la migración”.⁴⁴ Al igual que en el reciente Informe de Desarrollo Humano del PNUD sobre Colombia, la GTZ promueve una propuesta de reducción del daño para el lado de la producción, ofreciendo puntos de vista racionales y realistas para contrarrestar el círculo vicioso de drogas, conflicto y sufrimiento humano.

La revisión del medio período de la UNGASS

La revisión del medio período de la UNGASS, en abril de 2003 en Viena, hizo pensar que habría una evaluación seria y exhaustiva. A la sesión 46a de la CE se le añadió un segmento ministerial de dos días para evaluar los progresos hechos en las metas y los objetivos establecidos en las resoluciones de la UNGASS de 1998. Esta revisión fue la primera oportunidad desde 1998 para reunir a todos los estados miembros a reexaminar y hacer modificaciones al actual marco internacional de políticas de drogas. La reunión habría podido permitir una auténtica evaluación de las actuales políticas internacionales de control de drogas, la cual al mismo tiempo habría servido para resolver las crecientes tensiones. Pero sucedió lo contrario. Con el lema de, “estimular el avance hacia objetivos todavía distantes”, el director de la ONUDD, Antonio Maria Costa, sentó un tono de reafirmación de las actuales políticas al renovar el compromiso de los estados miembros con la Declaración Política adoptada en 1998.

La región andina fue bastante prolífica durante la cumbre de Viena: a la reunión plenaria se presentaron no menos de ocho borradores de resoluciones elaborados por el GRULAC (Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe) para su aprobación. Muchos de estos se acomodaban bien al contexto del enfoque balanceado y al discurso de la responsabilidad compartida, e iban dirigidos a reforzar las actuales políticas de drogas, además de las fuertes peticiones habituales a los países donantes para que suministren más fondos para implementarlas. La mayoría de las resoluciones fueron aprobadas sin otros cambios sustanciales.

Sólo dos resoluciones, ambas propuestas por países andinos, fueron tema de un debate interesante, que tuvo lugar en buena parte por fuera de la plenaria, en encuentros auxiliares y grupos de trabajo *ad-hoc*:

- ▶ En una resolución, la propuesta estadounidense de añadir la “erradicación forzada” en cualquier lugar en donde se mencionara el desarrollo alternativo como parte del “lenguaje aprobado” se basó en la idea de que “el desarrollo alternativo y la erradicación forzada son los dos lados de la misma moneda y por eso inseparables”. El Perú se opuso a esta visión, manteniendo que la resolución tenía que ver solamente con desarrollo alternativo y acceso a los mercados y no tenía relación directa con erradicación.
- ▶ La delegación estadounidense se opuso a párrafos específicos en la misma resolución, sobre eliminación de barreras comerciales, proponiendo su completa supresión. Esto tuvo el apoyo de la delegación de la Unión Europea, que declaró que cualquier disposición relacionada con acceso al mercado tiene que ser “compatible con la OMC [Organización Mundial del Comercio]”. La resolución fue renegociada más tarde a puerta cerrada y combinada con otra

resolución propuesta, esta última sobre la relación entre cultivos ilícitos y conservación social y medioambiental. La intención original de este segundo borrador de propuestas era hacer que se usara como un mandato cuando se buscaran modos para reducir o eliminar cultivos ilícitos, para trabajar con estructuras participativas y reconocimiento por los temas sociales y culturales. La resolución combinada final se diluyó bastante en un simple intercambio de experiencias entre los miembros, estimulando solamente la participación de los habitantes locales.

También el grupo andino inició la resolución pidiéndole a la CE “analizar las nuevas tendencias en relación con el cannabis y otras drogas”, es decir, cuestionando la reducción del daño y las tendencias para despenalizar el cannabis. Al mismo tiempo, hizo un llamado a favor de recursos adicionales para la erradicación de cultivos de cannabis y coca. Esta fuerte oposición a la aflojadura por parte de los países andinos podría interpretarse como una jugada para complacer a los Estados Unidos. Los países andinos dependen de la ayuda y de los beneficios comerciales estadounidenses, y se esfuerzan para evitar una “desertificación”, en la que EEUU determina que un país no había hecho los suficientes esfuerzos para cumplir con los objetivos del control de drogas, y por consiguiente lo excluya de algunos de estos beneficios. Fue una sorpresa bastante desagradable para Canadá y varios países europeos que la región andina se hubiera unido al coro ya fuerte a favor de las medidas represivas de la ONUDD, la JIFE, Estados Unidos, Suecia, y muchos países africanos y árabes.

Conclusiones

Desgraciadamente la revisión de medio período no separó al control internacional de drogas de su ideología irrealista de la tolerancia cero o las fechas límites. La falta de avance significativo con vistas al plazo de 2008 en los últimos cinco años no propició una nueva evaluación de las actuales políticas de drogas, concentrándose la mayoría de los países en hacer simplemente un balance de las medidas implementadas sin haber hecho un análisis honesto del impacto que éstas han tenido. El resultado fue una descripción distorsionada de supuestos avances que servirían para justificar la continuación por el mismo curso.

Más prometedora fue sin embargo la calidad de la interacción de la sociedad civil en el debate de la ONU. La articulación de las voces por el lado de las ONG ha mejorado claramente en los últimos años. En palabras de Anthony White, ex director de las secciones de reducción de la oferta y aplicación de la ley del PNUFID:

Para mí, que me considero como alguien que no está ni por el prohibicionismo ni por la liberalización, el cambio más significativo desde 1998 ha estado quizás en el equilibrio de argumentos razonados entre los dos cabildeos. Mi impresión en la época de la UNGASS era que los argumentos de los prohibicionistas eran los más sólidos por sus razonamientos e investigaciones. Hoy parece ser todo lo contrario, y hasta la más mínima forma de liberalización o de disensión provoca reacciones extremas que llegan hasta la histeria. Para mí esto es lo más molesto, y sugiere que necesitamos volver sobre una reflexión seria, en vez de aguardar el año 2008 esperando que de alguna manera los deseos se hagan realidad.⁴⁵

Las tensiones crecientes e inconsistencias en los asuntos clave de reducción del daño, despenalización del cannabis y desarrollo alternativo han llevado a una parálisis al interior de la ONU. En la CE, los países de mentalidad más liberal mantienen un perfil bajo. Cuidadosos de no estimular las tensiones que podrían poner en peligro el terreno conquistado para la experimentación o el apoyo de donantes, estos países optan por mantener el debate tan general y diplomático como sea posible, evitando la controversia abierta sobre las direcciones de sus políticas.

Las esferas más altas de la burocracia al interior de la ONUDD parecen estar más preocupadas por salvaguardar la doble donación de EEUU que por cumplir seriamente el papel central de la agencia como moderadora de las tensiones en aumento de los estados miembros. El director ejecutivo Antonio Costa redujo la complejidad total del debate a un conflicto de lo que él llamó un “cabildo agresivo pro-drogas”, que según él, “se ha vuelto parte del problema de las drogas”.⁴⁶ Pero no se puede simplificar este debate en términos de prohibición versus legalización, o entre los que supuestamente protegen a la humanidad y los abogados del “*laissez-faire* en la autodestrucción”, otra de las caracterizaciones usadas por el señor Costa.⁴⁷ Luego de décadas de las actuales políticas, fracasos y enormes daños colaterales, este debate es sobre dogma versus pragma, sobre represión contra protección y sobre equilibrio entre los problemas del Norte y el Sur. Este debate representa una búsqueda sincera de opciones más efectivas de control de drogas, por “el bien de la humanidad”.

Como precondition para cualquier progreso, los países que siguen el enfoque pragmático tienen que demostrar tanto su voluntad política, como hacer esfuerzos concertados para ganar, dentro de la arena de la ONU, más espacio para la diversidad en las políticas nacionales. Estos países podrían inspirarse en la reciente demostración de fuerza del grupo de naciones opuesto a la guerra de Irak dentro del Consejo de Seguridad de la ONU, o el Grupo de 22 durante las negociaciones de la OMC en Cancún. Estos ejemplos demuestran cómo el tomo de una posición coordinada sobre asuntos extremadamente controversiales al interior de un foro multilateral puede producir resultados, incluso cuando sus proponentes se oponen directamente a quienes ejercen en ese momento el poder. En el tema de las drogas, existe una potencial “coalición de los dispuestos??”, capaz de promover cambios en el curso de la guerra contra las drogas, entre los cuales países europeos como Holanda, Suiza, Portugal, Alemania, Bélgica, Grecia, el Reino Unido, Hungría y Eslovenia, y países con posiciones similares como Canadá, Nueva Zelanda, Australia y otros. Si estos países tuvieran más comprensión por los problemas relacionados con drogas en el Sur, les sería más posible encontrar apoyo entre países como México, Brasil, Jamaica, Uruguay, Perú y muchos otros.

Haciendo a un lado las diferencias, los avances en las políticas en estos países demuestran un interés común en sacar el control internacional de drogas de su actual estado de parálisis hacia el desarrollo de políticas que ofrezcan más espacio para maniobrar—y potencial efectividad—en el lado del consumo y el de la producción. No se trata de negociar una camisa de fuerza nueva o más liberal; el desafío de una coalición como esa sería el de asegurar que la ONUDD y la JIFE comenzaran a abarcar las diferentes políticas existentes y mostraran la flexibilidad necesaria para permitirles a los países implementar las políticas de drogas propias a sus respectivas situaciones domésticas sin ser demonizados o sancionados, y aportar más racionalidad y apertura en los debates sobre drogas en la ONU.

Además de los encuentros anuales de la CE, la próxima oportunidad para un debate importante y para una reforma política será en 2008 cuando se cumpla el plazo para haber logrado un progreso visible en la detención de la demanda y la oferta de drogas ilícitas. La falta de avances importantes en el logro de estos objetivos fijados en 1998, comparada con los éxitos obtenidos a través de las propuestas de la reducción del daño, podría llevar a que más países consideren la necesidad de más flexibilidad y pragmatismo. Este es el momento para que los países que tienen posiciones similares se reúnan para comenzar a construir una coalición alternativa dispuesta a apoyar políticas internacionales de control de drogas más efectivas y humanas.

Martín Jelsma, politólogo holandés, fellow del TNI, y coordinador del programa Drogas y Democracia del TNI desde su comienzo en 1996. Pien Metaal, politóloga holandesa, actualmente vinculada al programa Drogas y Democracia del TNI en Amsterdam. Para información adicional sobre temas de fiscalización de drogas relacionados con las Naciones Unidas, y sobre el trabajo del TNI, véase el sitio web del Transnational Institute, www.tni.org/drogas/ungass/index.htm. Traducción por Amira Armenta.

Notes

- 1 United Nations International Drug Control Programme, *World Drug Report* (Oxford University Press, 1997), p. 199.
- 2 El texto en inglés de la Convención de 1961 dice literalmente: “Concerned with the health and welfare of mankind”, lo cual se entiende como: “Preocupados por la salud y bienestar de la humanidad”, pero fue traducido en la versión oficial en español de la Convención como: “Preocupadas por la salud física y moral de la humanidad”. El concepto de “moral” no aparece necesariamente en la frase en inglés. (N. del T.)
- 3 Se puede informarse sobre estos esfuerzos en “A review of the evidence base for harm reduction approaches to drug use”, por Neil Hunt, disponible en forward-thinking-on-drugs.org, “research”.
- 4 El ECOSOC coordina la labor de las 14 agencias especializadas de la ONU, las 10 comisiones funcionales (una de las cuales es la CE) y las cinco comisiones regionales. Véase: www.un.org/esa/coordination/ecosoc/.
- 5 Para mayor información sobre la CE y el acceso a una colección de documentos de la CE, véase: www.unodc.org/unodc/es/cnd_documents.html.
- 6 Cindy Fazey, “The Commission on Narcotic Drugs and the United Nations International Drug Control Programme: politics, policies and prospects for change”, *International Journal of Drug Policy*, vol. 14, no. 2, abr 2003), p. 159.
- 7 Para más información sobre la JIFE y el acceso a sus Informes Anuales, véase: www.incb.org.
- 8 Carta de Bob Ainsworth (UK Home Office) al Secretariado del JIFE, 3 mar 2003.
- 9 Departamento del Estado de los EEUU, Oficina del Vocero, *Special UN Economic and Social Council Election International Narcotics Control Board: Selection of U.S. Candidate Ambassador Mel Levitsky*, nota de prensa, Washington D.C., 3 nov 2003.
- 10 Para más detalles sobre el Fondo de Principales Donantes, véase F. Thoumi and E. Jensema, *Drug Policies and the Funding of the UNODC*, documento presentado en el Lisbon International Symposium on Global Drug Policy, El Concejo Senlis, 23–25 oct 2003, Lisboa, www.senlisCouncil.net/documents/Thoumi_Jensema_paper.
- 11 Naciones Unidas, Comisión de Estupefacientes (CE), “Activities of the United Nations International Drug Control Programme”, Informe del Director Ejecutivo, Sesión 46, E/CN.7/2003/13, Viena, 8–17 abr 2003.
- 12 Ibid.
- 13 ONUDD, Oficina de Servicios de Supervisión Interna de Naciones Unidas, *Report on the Inspection of Programme Management and Administrative Practices in the Office for Drug Control and Crime Prevention*, Asamblea General, A/56/83, 1 jun 2001.
- 14 ECOSOC, *Report of the Office of Internal Oversight Services on the triennial review of the implementation of the recommendations made by the Committee for Programme and Coordination at its thirty-eighth session on the in-depth evaluation of the United Nations International Drug Control Programme*, E/AC.51/2001/4, 4 may 2001.
- 15 Para más antecedentes del *World Drug Report 2000*, véase la explicación del coordinador que renunció durante el proceso: F. E. Thoumi, “Can the United Nations support ‘objective’ and unhampered illicit drug policy research?” en *Crime, Law and Social Change*, vol. 38, no. 2 (set 2002), pp. 161–183 (23).
- 16 Antonio María Costa, Director Ejecutivo ONUDD, ponencia ante el Tercer Comité, Sesión 58a de la Asamblea General, 9 oct 2003.
- 17 ONU, CE, E/CN.7/2003/13.
- 18 ONU, Servicio de Información, UNIS/CP/440, “United Nations Office On Drugs And Crime Develops Model Laws To Help Combat Terrorism”, nota de prensa, Viena, 8 jul 2003.
- 19 ONUDD, *Integrated operations in drugs, crime and terrorism*, comentarios sobre la nueva estructura de la ONUDD, Viena, jun 2003.
- 20 Véase www.who.int/substance_abuse/.
- 21 Para información adicional véase el recuadro, “La OMS: Seis llaneros solitarios”, en TNI, *Agenda para Viena: Cambio de Curso*, Drogas y Conflicto no. 6, mar 2003, p. 12–13.
- 22 Ibid.
- 23 WHO/UNICRI Cocaine Project, 5 mar 1995 (informe inédito).
- 24 WHA48/1995/REC/3. Forty-Eighth World Health Assembly, *Summary Records and Reports of Committees*, Geneva, 1–12 May 1995.
- 25 A/RES/S-26/2. *Declaration of Commitment on HIV/AIDS*, General Assembly, 26th Special Session on HIV/AIDS, jun 2001, article 52.
- 26 UNAIDS Address, Ceremonia de Introducción, 13th International Conference on Drug-Related Harm, 3 mar 2002, Ljubljana, Slovenia, por Catherine Hankins, Directora Asociada, Información Estratégica, UNAIDS, www.ahrn.net/pdf/CatherineHankins.pdf.
- 27 PNUD, *El Conflicto: Callejón con Salida*, Informe de Desarrollo Humano sobre Colombia—2003, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, capítulo 13, “Desnarcotizar el conflicto: la lucha contra la droga” (Bogotá: set 2003), pp. 303–319.
- 28 UNODC/ED/2. *Encouraging progress towards still distant goals*, informe de avance por el Director Ejecutivo, insumo para la evaluación del medio período (2003) de la UNGASS, ONUDD, 8 abr 2003.
- 29 Entrevista con el Dr. Philip O. Emafo, presidente de la JIFE, en: *Update*, UNODC Newsletter, Viena, dic 2002, pp. 6–7, www.unodc.org/unodc/en/newsletter_2002-12-31_1.html.
- 30 E/INCB/2002/1, Philip O. Emafo, “Foreword”, en *Report of the International Narcotics Control Board for 2002* (New York: Naciones Unidas, 2003).
- 31 E/INCB/2002/W.13/SS.5. *Flexibility of Treaty Provisions as Regards Harm Reduction Approaches*, elaborado por la Oficina de Asuntos Legales, ONUDD, UNDCP, 30 set 2002.
- 32 ONUDD, *World Drug Report 2000* (Naciones Unidas: Oxford University Press, ISBN 92-1-101027-6), p. 150.
- 33 E/CN.7/1998/PC/CRP4, *An international strategy to eliminate the illicit cultivation of coca bush and opium poppy: progress report*, Comisión de Estupefacientes, documento PrepCom, Viena, 3 mar 1998.
- 34 Para más información sobre la SCOPE, véase, CIIR/TNI, “Caught in the crossfire: Developing countries, the UNDCP, and the war on drugs”, jun 1998, disponible en www.tni.org/drugs/ungass/index.htm.
- 35 A/RES/S-20/ 2. *Political Declaration*, Asamblea General, 20a Sesión Especial, 9a Reunión Plenaria, 10 jun 1998, párr. 19.
- 36 E/CN.7/1997/PC/CRP9, *Eradication of illicit narcotic crops and promotion of alternative development programmes*, propuesta de los EEUU, Comisión de Estupefacientes, documento PrepCom, Viena, 27 nov 1997, punto 3.

- 37 Ibid., párr. 14.
- 38 A/RES/S-20/4, *Action Plan on International Cooperation on the Eradication of Illicit Drug Crops and on Alternative Development*, Sesión Especial de la Asamblea General sobre las Drogas, New York, 10 jun 1998.
- 39 *Alternative Development in the Andean area, The UNDCP experience*, edición revisada (New York: Naciones Unidas, 2001).
- 40 Ibid.
- 41 *Conclusions and Recommendations*, Conferencia Internacional sobre el Papel del Desarrollo Alternativo en el Control de las Drogas y la Cooperación para el Desarrollo, 7-12 ene 2002, Feldafing/Munich, Germany, www.alternative-development.net.
- 42 Para más información sobre el Programa Drogas y Desarrollo de la GTZ y sus publicaciones, véase: www.gtz.de/drogen.
- 43 Birgit Gerhardus, *Drugs and Poverty: the Contribution of Development-oriented Drug Control to Poverty Reduction*, GTZ, Alemania, jun 2003.
- 44 Jenny Ikelberg, *Drugs and Conflict: discussion paper*, Programa para Drogas y Desarrollo de GTZ, Germany, set 2003.
- 45 Presentación de Tony White en el Austria Center, Viena, durante el Segmento Ministerial de la Sección de 2003 de la Comisión de Estupefacientes, 15 abr 2003.
- 46 *Drug Control Policy in Europe. Innovative Responses to New Challenges*, declaración del Sr. Antonio Maria Costa, Director Ejecutivo de la ONUDD, Conferencia Ministerial del Grupo Pompidou, Dublin, 16 oct 2003.
- 47 Declaración del Sr. Antonio Maria Costa, Director Ejecutivo de la CE, 46a Sesión, Segmento Ministerial, Vienna, 16 abr 2003.

WOLA Staff

Joy Olson

Directora Ejecutiva

Kimberly Stanton

Directora Adjunta y Directora de Investigación

Gastón Chillier

Representante Sénior, Derechos Humanos y Seguridad Pública

Geoff Thale

Representante Sénior, El Salvador, Cuba y Nicaragua

Jeff Vogt

Representante Sénior, Derechos y Desarrollo

John Walsh

Representante Sénior, Región Andina y Políticas Anti-Drogas

Adriana Beltrán

Representante, Guatemala y Coordinadora de Medios

Laurie Freeman

Representante, México y Políticas Anti-Drogas

Eileen Rosin

Gerente, Proyecto Políticas Anti-Drogas

Rachel Farley

Oficial de Programa, Cuba

Elsa Falkenburger

Asistente de Programa, Centroamérica, Cuba y Asuntos Económicos

Katie Malouf

Asistente de Programa, México, Región Andina, y Seguridad Pública

Rachel Neild

Afiliada Sénior

Coletta Youngers

Afiliada Sénior

Nadia Malley

Gerente Financiera

Lori Piccolo

Representante, Desarrollo Financiero

Ana Paula Duarte

Coordinadora, Desarrollo Financiero

Tanya Aguilar

Directora de Operaciones

Proyecto "Drogas, Democracia y Derechos Humanos" de WOLA

El proyecto "Drogas, Democracia y Derechos Humanos" de WOLA, que se inició en 2001, estudia el impacto del negocio de las drogas ilícitas y las políticas internacionales antidrogas de los EEUU en los derechos humanos y la consolidación de la democracia en América Latina y el Caribe. Examinando tanto países productores como los de tránsito, investigadores en Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Perú, Puerto Rico, América Central y los EEUU han documentado y analizado numerosos temas, incluyendo:

- ▶ si las fuerzas de seguridad que reciben financiamiento y/o capacitación para actividades antidrogas de los EEUU violan los derechos humanos, y si es así, cómo deben responder por sus acciones;
- ▶ si el sistema judicial está prosiguiendo tales casos en forma efectiva, o si se remitan a los tribunales militares;
- ▶ la definición del mandato de las fuerzas armadas, la relación entre las fuerzas armadas y las fuerzas policiales, y si el financiamiento antidrogas se presta a la expansión de los militares en áreas que son normalmente controlados por la policía;
- ▶ el funcionamiento de las instituciones civiles, incluyendo los mecanismos para supervisar actividades de control de las drogas a través de la legislación y comités congresionales.

Favor de visitar nuestra página de web en www.wola.org/ddhr para acceder a los documentos que se han publicado hasta la fecha como parte del proyecto, y para noticias sobre la próxima publicación del libro que reúne los estudios de caso, con conclusiones elaborados por WOLA.

Sobre WOLA

La Oficina de Washington para América Latina (WOLA, siglas en inglés) promueve los derechos humanos, la democracia y la justicia económica y social en América Latina y el Caribe. WOLA facilita el diálogo entre agentes gubernamentales y no gubernamentales, vigila el impacto de políticas y programas de gobiernos y organizaciones internacionales, y promueve alternativas a través de la difusión de informes, actividades de educación, capacitación y gestión de políticas.

Para solicitar publicaciones de WOLA

WOLA ha elaborado una gama amplia de publicaciones sobre los derechos humanos en América Latina y las políticas de los Estados Unidos. También publica un boletín varias veces al año; la edición en español se llama "Enlace". Vea nuestro sitio de web para acceder a una lista completa de las publicaciones y cómo pedir las o bajarlas del internet.

Para contactarse con WOLA

Washington Office on Latin America
1630 Connecticut Avenue, NW, Washington, D.C. 20009
Tel: 202.797.2171 • Facsimile: 202.797.2172
Correo electrónico: wola@wola.org
Internet: www.wola.org

Volume 3, Number 2

ISBN: 09295-1355X

WOLA 2004 30 Years!



Washington Office on Latin America

1630 Connecticut Avenue, NW, Washington, D.C. 20009