

INFORME DEL IDPC

EL DISCURSO DE ANTONIO COSTA ANTE EL SEGMENTO DE ALTO NIVEL DE LA COMISIÓN DE ESTUPEFACIENTES (CND) 2009

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

Los Estados miembro y las ONG confían en que Antonio Costa, como director ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), proporcione una autoridad objetiva al presentar las últimas evidencias de los problemas de drogas a escala mundial y estimule el debate sobre la mejor forma de abordarlos. Por lo tanto, su discurso ante el segmento de alto nivel de la Comisión de Estupefacientes (CND) 2009 era muy esperado. Pronunciado durante la sesión inaugural, el día 11 de marzo, el discurso se basó en gran medida en un informe publicado por la ONUDD poco antes de la reunión: 'Delincuencia organizada y su amenaza a la seguridad' (V.09-81081). El discurso y el informe en que se inspira continúan una tendencia por la que el señor Costa presenta algunos argumentos interesantes y útiles –que los Estados miembro deberían estudiar seriamente– y otros que socavan la fuerza de su análisis con florituras retóricas innecesarias y el uso inexacto de datos y evidencias.

El tema del discurso es la amenaza que representa para comunidades y sociedades el creciente poder y riqueza de la delincuencia organizada, que se construye con los beneficios obtenidos del comercio de estupefacientes fiscalizados. Esta idea desarrolla el análisis de una de las 'consecuencias indeseadas' mencionadas en el discurso de Costa ante la CND en 2008. Aunque el argumento es bienvenido, habría servido de ayuda que el discurso de este año hubiera concedido mayor importancia a alguna de las otras áreas de daños colaterales del sistema que también provocan un enorme perjuicio a la sociedad: la estigmatización y la marginación social de las personas que consumen drogas, y el 'desplazamiento de políticas', es decir, el gasto de tremendas cantidades de recursos públicos que se podrían invertir mejor en otros campos.

El señor Costa calcula que el comercio mundial de las drogas ilícitas se sitúa por encima de los 300.000 millones de dólares al año, una suma que supera el producto interior bruto de prácticamente todos excepto las 20 mayores economías nacionales. No existen cálculos aproximados de qué porcentaje de este mercado estaría controlado por la delincuencia organizada (por ejemplo, un creciente porcentaje del cannabis consumido en Europa occidental se cultiva y se distribuye a través de redes sociales), pero no sería descabellado asumir que los altos márgenes de beneficio de aquellos que controlan las principales rutas de tráfico garantizan que los grupos delictivos organizados puedan disponer de unos recursos multimillonarios, lo cual les da un poder sin precedentes para corromper y socavar las autoridades legítimas.

El señor Costa insta justamente a la comunidad internacional a prestar mayor atención a esta amenaza e identifica algunos aspectos que permitirían conseguir un mayor impacto a la hora de abordarla: una mayor integración de las actividades de donantes, Gobiernos y organismos encargados de hacer cumplir la ley; un especial acento en programas contra la pobreza y a favor de la inclusión social para fortalecer la resistencia comunitaria; y un mayor uso por parte de los Gobiernos de los poderes que les confieren las convenciones de la ONU sobre delincuencia y corrupción. Todas estas peticiones son razonables, pero el señor Costa evita plantear el dilema más difícil que surge de todo ello: para dar prioridad al objetivo de reducir el poder de la delincuencia organizada, las autoridades competentes deberían olvidar su curiosa obsesión por eliminar o reducir las dimensiones del mercado de las drogas. Actualmente, el éxito en la aplicación de la ley se mide según el número de arrestos y el volumen de los decomisos, independientemente de si éstos llevan a una reducción general de la actividad delictiva. Igualmente, cabe la posibilidad de que ciertas operaciones consigan reducir la corrupción o la violencia sin restringir necesariamente las dimensiones del mercado de las drogas ilícitas (traspasar el comercio de determinada droga de las manos de grandes productores a las manos de redes nacionales o sociales sería un ejemplo).

A pesar de estas cuestiones destacadas, es positivo que la ONUDD esté fomentando que se preste atención a estos nuevos planteamientos. Hay otros aspectos del discurso que también consideramos constructivos:

- El señor Costa declara en repetidas ocasiones que la salud debería ser la prioridad del sistema de fiscalización de estupefacientes ('la toxicomanía es una enfermedad', 'situar la salud como pieza central de la fiscalización de estupefacientes', 'poner a los adictos en manos de médicos y no de policías' y 'el reto consiste en reintegrar a segmentos marginados de la sociedad y llevarlos hacia el marco de la ley en lugar de echarlos de él'). Esta línea es muy bienvenida, pero el señor Costa debe darse cuenta de que esta invitación exigirá un importante replanteamiento de los programas de la ONU y de los Gobiernos nacionales para hacerse realidad, ya que la balanza de los recursos invertidos por los Gobiernos sigue decantándose desproporcionadamente hacia las actividades de represión, y la propia CND sigue mostrándose profundamente incómoda con la idea de que debería encargarse de mejorar la salud de la humanidad. Así lo demuestran las repetidas dificultades de la CND para encontrar una postura racional frente a la prevención del VIH y la reducción de los daños.
- El señor Costa hace hincapié en las posibilidades que ofrece el hecho de que las actividades de prevención, tratamiento y reducción de los daños estén integradas y se refuercen mutuamente en lugar de ser vistas como un sistema alternativo y separado. En un sistema realmente integrado, las acciones de aplicación de la ley deberían procurar no estigmatizar y marginar aún más a los consumidores de drogas, los servicios de prevención y tratamiento deberían reconocer el complejo conjunto de factores que llevan al consumo de estupefacientes, y los servicios de reducción de los daños deberían ser vistos como un mecanismo para mantener a los consumidores con vida y buena salud, y para situarlos en el camino de la recuperación.
- El señor Costa reconoce las limitaciones de las respuestas simplistas a los problemas de drogas: erradicar cultivos es algo ineficaz si no se intenta solucionar la pobreza que impulsa a los cultivadores, penalizar el consumo de drogas es algo ineficaz si no se abordan los complejos factores sanitarios, sociales y emocionales que conlleva dicho consumo, y el castigo desproporcionadamente duro de aquellos implicados en el fenómeno 'contraviene la obligación del Estado de proteger a sus ciudadanos y viola los derechos humanos'. Estamos totalmente de acuerdo con este análisis e instamos a todos los Gobiernos (y a la ONUDD) a reflejar estos matices en sus políticas y programas.

Pero ahora debemos pasar a nuestras decepciones con el discurso. En nuestras respuestas a varias publicaciones recientes de la ONUDD, hemos lamentado su predisposición a emitir juicios categóricos sobre la situación del mercado mundial de las drogas o sobre el impacto del sistema de fiscalización de estupefacientes a partir de datos recopilados mediante los cuestionarios para los informes anuales y bienales (ARQ y BRQ). De este modo, el señor Costa declara con toda seguridad en su discurso que:

- Hace un siglo se producían '40.000' toneladas de opio. De hecho, esta cifra, que se basa en un informe de la delegación china ante la Comisión Internacional sobre el Opio, reunida en Shanghai en 1909, fue puesta en tela de juicio en la misma Comisión Internacional. En referencia al informe de la delegación china, un artículo de la revista *British Medical Journal* datado el 8 de enero de 1910 señalaba: "Las estadísticas de este informe son de muy poco valor (...) Fueron cuestionadas por los delegados británicos, por lo que la delegación china ha solicitado al Gobierno la necesidad de obtener datos más fiables. Las cifras relativas al crecimiento de la adormidera y el consumo de opio no son, por lo general, más que cálculos aproximados

o meras expresiones de opinión”.¹ La cifra, evidentemente, no se puede utilizar como referencia a partir de la que medir las iniciativas actuales.

- ‘El cultivo de coca en los Andes se ha reducido en casi una quinta parte durante los últimos diez años’. Ésta es, de hecho, una estadística tremendamente selectiva. Damos por sentado que el señor Costa se está refiriendo a la cantidad total de hectáreas cultivadas, que alcanzó su nivel más alto en 2000, con 221.300 hectáreas, según el Informe Mundial sobre las Drogas (IMD) 2008. Esa misma fuente indica que, en 2007, el área cultivada era de 181.600 hectáreas. Las conocidas discrepancias entre estos datos de la ONU y los proporcionados por el Gobierno estadounidense ponen de relieve su falta de fiabilidad crónica y la cautela con la que habría que leerlos. Además, las cifras del IMD demuestran que el área cultivada ha estado aumentando en los dos últimos años y ha alcanzado su nivel más alto desde 2001. Es también significativo que las técnicas de producción de cocaína ilícita hayan mejorado enormemente en los últimos diez años, por lo que la producción estimada pasó de las 879 toneladas métricas en 2000 a las 954 en 2007, a pesar de la supuesta reducción en las hectáreas cultivadas.² Así, es difícil hablar de aquel ‘eliminar o reducir considerablemente’ que buscaba la comunidad internacional en la UNGASS de 1998.
- ‘Nuestras estadísticas son lo más sólidas posibles.’ En realidad, todas las cifras utilizadas por la ONUDD se basan en las respuestas dadas por los Gobiernos a través de los cuestionarios para los informes anuales y bienales (ARQ y BRQ), un sistema que todos los observadores –y el propio personal del señor Costa– consideran muy poco sólido. ¿Cómo se puede tildar de fuente de las estadísticas ‘más sólidas posibles’ a un sistema cuyos datos dependen de cómo los Gobiernos notifican sus propios logros, que carece de mecanismos de verificación independientes, que tienen un índice de respuesta de menos del 50 por ciento y en el que pocas respuestas contienen datos reales (frente a los cálculos aproximados realizados por funcionarios)?
- ‘Sin duda, la UNGASS ha desempeñado un papel en este sentido’ (la contención del consumo de drogas ilícitas hasta lo que se estima en un 5 por ciento de la población adulta mundial). De hecho, no hay ningún intento por demostrar un vínculo causal entre las actividades de reducción de la oferta y la demanda promovidas en la UNGASS de 1998 y la aparente estabilización de los niveles de consumo de drogas en algunas zonas del mundo. En repetidas ocasiones, hemos instado a la cautela al evaluar la ‘contención’ global de las dimensiones del mercado de las drogas ilícitas, ya que los datos disponibles proceden en su inmensa mayoría de países occidentales ricos, sin datos de tendencias claras para gran parte de África y Asia, ni para países tan populosos como Rusia y China, donde otros indicadores sugieren que el problema podría estar exacerbándose. Además, tampoco se entienden bien los factores que propiciarían estas tendencias; podría darse el caso de que la estabilización fuera fruto de los flujos de movimientos sociales o de factores socioeconómicos que no tienen nada que ver con las políticas de drogas.
- ‘El mayor porcentaje del comercio y uso indebido de estupefacientes en el mundo se puede localizar en un puñado de calles de unos pocos barrios en algunas grandes ciudades.’ En realidad, no se proporcionan pruebas que sostengan esta afirmación, que no parece corresponderse con las evidencias de que se tiene constancia. Los sondeos generales de población revelan que el consumo de drogas se registra en todas las clases sociales, en ambos géneros y en casi todos los grupos étnicos. Es un fenómeno frecuente en zonas urbanas y rurales. Si en ocasiones se produce una concentración del mercado, lo más probable es que ésta surja de la coincidencia natural de vendedores y compradores; si, como se está sugiriendo, nuestras acciones se centraran en estos mercados concentrados, deberíamos sin duda tener en cuenta el ‘efecto globo’ sobre el que justamente nos advierte el señor Costa.

Estos ejemplos concretos de mala interpretación de los datos y los hechos llevan al señor Costa a una gran –y posiblemente desastrosa– conclusión: que la ‘humanidad ha alcanzado unos avances mensurables’ en la reducción del problema mundial de las drogas y, por extensión, que nuestras estrategias actuales son eficaces. No encontramos evidencias que respalden una conclusión tan optimista y complaciente. De hecho, un estudio de investigación mucho más exhaustivo sobre la naturaleza y la escala del mercado mundial de las drogas, encargado por la Comisión Europea a la RAND Corporation y el Trimbos Institute y publicado durante la CND de 2009, llega a la conclusión de que la deducción más razonable que se puede extraer de los datos disponibles es que no se han hallado pruebas que demuestren que ‘el problema mundial de las drogas se haya reducido durante el período de la UNGASS, entre

1 Véase Transnational Institute, *La historia reinterpretada - Una respuesta al Informe Mundial sobre las Drogas 2008*, Informe sobre políticas de drogas 26, junio de 2008, <http://www.ungassondrugs.org/images/stories/brief26s.pdf>

2 Datos extraídos del Informe Mundial sobre las Drogas 2008 (pp.66-67 en la versión inglesa).

1998 y 2007. En algunos países, el problema ha mejorado, pero en otros ha empeorado y en algunos casos se ha agravado de forma marcada y considerable. El problema de las drogas se ha aliviado, por lo general, en países ricos y se ha deteriorado en algunos países grandes en vías de desarrollo o en transición'.³

Salvo por una fugaz alusión, el señor Costa optó por evitar usar su discurso para contribuir al debate más polémico de esta revisión: la reducción de los daños. Este hecho es, en cierta medida, comprensible, ya que los Estados miembro a favor o en contra del argumento lo tendrían fácil para criticarlo si consideraran que sus comentarios ayudan a sus rivales. Pero, al menos, podría haber dejado claro que la lucha contra la epidemia del VIH/SIDA entre los consumidores de drogas por vía intravenosa es una prioridad urgente para el sistema de fiscalización de estupefacientes y que las posturas adoptadas por los Estados miembro no deberían de minar las responsabilidades de su agencia en este sentido y de acuerdo con el sistema de ONUSIDA. Resulta ser que, dentro de la división del trabajo de la ONU, la principal responsabilidad de responder a la propagación del VIH/SIDA recae sobre la ONUDD. Con tal fin, el organismo administra un programa de 200 millones de dólares sobre prevención y tratamiento del VIH/SIDA, que corre el riesgo de verse gravemente socavado por la decisión de la CND de excluir la reducción de los daños de su declaración política. La decisión está en manifiesta contradicción con las políticas y los programas seguidos por todos los organismos pertinentes de la ONU, incluida la propia ONUDD. Otros altos cargos de la ONU (los máximos responsables de ONUSIDA y el Fondo Mundial, el Alto Comisionado por los Derechos Humanos y los relatores especiales sobre tortura y derecho a la salud) se han mostrado categóricos en su llamamiento a la CND para que reconozca la importancia de la prevención del VIH y apoye enfoques de demostrada eficacia basados en la reducción de los daños y los derechos humanos. El señor Costa no dijo nada al respecto. Al final de la CND, el señor Costa confirmó su firme voluntad de mantenerse al margen de la discusión sobre la reducción de los daños al referirse a las polémicas de la semana anterior (cuando 26 países hicieron constar formalmente su desacuerdo con cómo se había manejado la reducción de los daños en la declaración política) como 'hacer una montaña de un grano de arena'. En el futuro, si hay que seguir confiando en que la ONUDD cumpla con las obligaciones que le atribuye el programa de ONUSIDA, se necesitará un liderazgo más activo sobre este tema.

Finalmente, el señor Costa volvió a utilizar su discurso para repetir algunos comentarios extremadamente imprudentes y ofensivos dirigidos contra personas y organizaciones que opinan que la legalización de las drogas se traduciría en menos daños sanitarios y sociales para individuos y comunidades. El señor Costa se refiere a estos grupos como 'el *lobby* a favor de las drogas', en un intento deliberado por equiparar una determinada visión en materia de políticas con el fomento del consumo de drogas. El señor Costa agrava aún este error pasando a comparar esta actitud con la aceptación de la pedofilia, una declaración absurda pero indudablemente ofensiva que —presumimos— sólo puede nacer del deseo de satanizar a aquellos con cuyas opiniones discrepa. Este gesto refleja un nivel de falta de respeto e insulto que no es digno de una persona que ocupa un alto cargo en las Naciones Unidas y esperamos no tener que volver a presenciar algo parecido. Además, al volver a articular las posibilidades normativas como una elección polarizada entre prohibición y legalización, el señor Costa no reconoce la realidad de que hay un amplio abanico de opciones alternativas en materia de políticas —incluido un enfoque de reducción de los daños tanto en el caso de la demanda como de la oferta— que se debería tener en cuenta al formular políticas de fiscalización de estupefacientes más eficaces y humanas.

Como ya hemos señalado, muchos de los elementos que aparecen en los últimos discursos e informes de la ONUDD dan prueba de una auténtica voluntad de hacer frente a dilemas complejos y difíciles en materia de políticas. Ésta es la autoridad constructiva —sin sesgos, sin información errónea y sin ataques personales— que necesitamos en los próximos años para poder realizar verdaderos avances en el control de drogas.