

Nota para la incidencia política

Llamamiento al director ejecutivo de la ONUDD: retos clave para los próximos dos años

Antonio Maria Costa se acerca al fin de su segundo mandato de cuatro años como director ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). Según lo establecido por la Asamblea General, este tipo de cargos en la ONU no puede exceder los dos mandatos de cuatro años, por lo que, en principio, el señor Costa no podría presentarse a una segunda renovación (Resolución de la Asamblea General A/RES/51/241, 1997). Sin embargo, entendemos que el actual director ejecutivo busca ampliar su mandato otros dos años y, de este modo, sincronizar su salida con el fin del primer mandato de Ban Ki Moon como secretario general de la ONU. La decisión de este nombramiento dependerá del propio secretario general, que deberá sopesar la propuesta del señor Costa frente al interés de otros posibles candidatos, las opiniones de los Estados miembro que consideran que ya es hora de introducir cambios entre las cúpulas de Viena y las normas de la ONU sobre las condiciones de los mandatos del personal ejecutivo. La decisión dictaminará quién se situará al frente de la ONUDD a partir de marzo de 2010.

En estos momentos, el IDPC no tiene una posición concreta sobre las ventajas relativas de renovar en el cargo al señor Costa ni sobre las cualidades de los candidatos alternativos. Sí tenemos, no obstante, una serie de opiniones muy definidas sobre los retos clave a los que se enfrenta la ONUDD en el campo de las políticas de drogas en los próximos años y tenemos la intención de ofrecer nuestro apoyo a cualquier candidato que se tome estos retos seriamente y pueda comprometerse a modernizar la agenda para que la ONUDD desempeñe el papel que le corresponde en el siglo XXI y esté en condiciones de cumplir el propósito para el que fue creada. Así, consideramos que el director ejecutivo debe afrontar seis retos clave:

Liderar el debate en materia de políticas

Después de más de un siglo de fiscalización internacional de estupefacientes, el objetivo de un mundo sin drogas o con unos mercados de drogas ilegales considerablemente menores sigue siendo difícil de alcanzar. Mientras tanto, cada vez hay más pruebas y mayor acuerdo de los costes y las consecuencias negativas que entraña la aplicación del sistema mundial de fiscalización de estupefacientes, así como de la eficacia de un conjunto de medidas que reducen los daños asociados al consumo y los mercados de drogas sin limitar necesariamente sus dimensiones generales. Estas realidades –y el carácter siempre cambiante de la producción, el tráfico y el consumo de drogas– significan que el sistema de fiscalización de estupefacientes, así como las políticas y los programas de la ONUDD, deben evolucionar con los tiempos o corren el riesgo de perder toda relevancia mientras las autoridades locales y nacionales reaccionan ante la situación y deciden experimentar en sus propios territorios.

La ONUDD debería liderar la facilitación del debate sobre las políticas y los dilemas prácticos que plantea el moderado éxito de las estrategias actuales entre los organismos de la ONU y entre los

Estados miembro y la sociedad civil. Este debate debe basarse en un análisis objetivo de las mejores evidencias disponibles, en el fomento de nuevos enfoques e ideas y en la constante modernización de políticas y programas, en lugar de intentar defender el *statu quo* a toda costa. Por lo tanto, el director ejecutivo debería:

- Reconocer abiertamente los problemas y el impacto limitado de las estrategias actuales.
- Fortalecer los compromisos y las inversiones para mejorar los mecanismos de recopilación y análisis de datos sobre consumo y mercados de drogas, así como sobre el impacto de los distintos programas y políticas.
- Proporcionar un liderazgo claro en la facilitación de un debate objetivo sobre la búsqueda de programas y políticas más eficaces, garantizando el papel de la ONUDD como fuente objetiva de conocimientos especializados y no como defensora de una visión concreta.
- Prestar especial atención a los países y regiones donde no hay una larga historia de problemas relacionados con las drogas, ni de concebir y revisar respuestas estratégicas, para que puedan seguir políticas eficaces y equilibradas en caso de enfrentarse a problemas crecientes.

Prevención del VIH: sintonizar los organismos de Viena el resto del sistema de la ONU

En muchos lugares del mundo, la epidemia del VIH se ve exacerbada por los riesgos relacionados con el consumo de drogas por vía intravenosa. La comunidad de profesionales de la sanidad pública ha alcanzado el consenso de que la mejor forma de responder a esta amenaza pasa por un conjunto integral de actividades de prevención del contagio, como la oferta generalizada de servicios de intercambio de agujas y de tratamientos de sustitución, entre otras. Estas intervenciones se conocen con el término de 'reducción de daños'. Estas estrategias de salud pública han demostrado ser, según varios informes de investigación globales, la mejor respuesta a las epidemias, tanto actuales como potenciales, relacionadas con el consumo de drogas inyectadas. Cuentan, además, con el claro respaldo de los organismos multilaterales que se encargan de este ámbito: ONUSIDA, el Fondo Mundial, la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Consejo Económico y Social (ECOSOC) y la Asamblea General de la ONU. En total, son 84 los países que apoyan la reducción de daños a través de sus leyes o prácticas sobre el terreno. Lamentablemente, los actores que se oponen a esta estrategia son los que más se han hecho oír en Viena.

La ONUDD, como principal corresponsable de tratar cuestiones como el consumo de drogas por vía intravenosa, el trabajo sexual y los centros penitenciarios en el marco del sistema de ONUSIDA, no sólo tiene la responsabilidad, sino que también cuenta con competencias para promover abierta y resueltamente todas las políticas y prácticas que hayan demostrado su eficacia en la prevención del VIH y que pueden salvar miles de vidas. Esta responsabilidad atañe a todos los departamentos, no sólo a la unidad dedicada al VIH/SIDA, y el director ejecutivo la debería liderar con firmeza. El compromiso del director ejecutivo de la ONUDD con respecto a esta cuestión en un momento en que las investigaciones y las experiencias sobre el terreno apuntan muy claramente a las mejores prácticas de prevención con base empírica ha sido, en el mejor de los casos, tibio. En consecuencia, las autoridades nacionales y locales que se sienten incómodas con los enfoques de reducción de daños han podido encontrar la legitimación que necesitan en las ambiguas posturas de la ONUDD y de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE, véase abajo) para justificar su resistencia a adoptar estas estrategias de prevención demostrada en sus propios territorios. Aun admitiendo la difícil situación creada por el tratamiento de este tema en la Comisión de Estupefacientes (CND) de 2009, el director ejecutivo debería:

- Emitir una declaración de apoyo firme y categórica al enfoque adoptado por ONUSIDA para abordar la prevención del VIH entre los consumidores de drogas por vía intravenosa, enfoque que incluye intervenciones de reducción de daños.

- Proporcionar un respaldo y unas prioridades claros al cumplimiento de las responsabilidades de la ONUDD como organismo guía de ONUSIDA para la prevención del VIH/SIDA y la atención a los consumidores de drogas, incluidos los reclusos en centros penitenciarios.
- Animar a la CND a poner fin a su oposición ideológica a la reducción de daños y apoyar la integración en las estrategias de fiscalización de estupefacientes de enfoques para la prevención del VIH fundamentados en evidencias empíricas.

Derechos humanos: generar capacidad interna y una verdadera colaboración con Ginebra

Es bien sabido que los derechos humanos se violan en todo el mundo en nombre de la fiscalización de estupefacientes. Estas violaciones afectan a las personas que consumen drogas, a los campesinos y los pueblos indígenas, a los traficantes a pequeña escala y a los mulas o correos, a los condenados por delitos de drogas e incluso a personas que no tienen ningún tipo de conexión con el comercio de drogas. Son violaciones que entrañan, entre otras cosas, la vulneración injustificada de la intimidad, la denegación de acceso a servicios sanitarios básicos, la discriminación por motivos étnicos o raciales, las sentencias desproporcionadas (como la aplicación de la pena de muerte), la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes (muchas veces disfrazados como tratamiento), el desplazamiento de comunidades y los daños a la seguridad alimentaria a causa de las fumigaciones aéreas y los asesinatos extrajudiciales.

En virtud de la Carta de las Naciones Unidas, todos los organismos de la ONU tienen el mandato y la responsabilidad de promover los derechos humanos. La ONUDD, como principal agencia de la fiscalización de estupefacientes, debe llevar la iniciativa a la hora de abordar las violaciones de los derechos humanos perpetradas en nombre de la 'guerra contra las drogas' y desarrollar políticas de drogas con un enfoque basado en los derechos humanos.

Además, todos los Gobiernos y organismos de aplicación de la ley deben desempeñar sus actividades de fiscalización de estupefacientes en plena conformidad con sus deberes en materia de derechos humanos y la ONUDD debería proporcionar un liderazgo y una orientación que los ayude a encontrar este equilibrio. Sin embargo, hasta la fecha, y a pesar de algunas iniciativas alentadoras, la ONUDD aún no ha integrado suficientemente los derechos humanos en su trabajo y, en estos momentos, cuenta con escasa capacidad para hacerlo. Por tanto, el director ejecutivo debería:

- Generar en el seno de la ONUDD la especialización y la capacidad necesarias para llevar adelante un programa de trabajo que analice la interrelación entre los derechos humanos y la fiscalización de estupefacientes.
- Garantizar la incorporación de los derechos humanos en todos los documentos, los indicadores y las evaluaciones, y utilizar los informes de evaluación de los riesgos y de impactos en materia de derechos humanos para minimizar la posibilidad de que éstos se violen y maximizar las oportunidades de promoverlos.
- Priorizar el desarrollo de una relación estrecha y constante con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y acordar un programa de trabajo conjunto entre los dos organismos.
- Proporcionar una clara orientación a los Estados miembro en lo que se refiere a las actividades de fiscalización de estupefacientes que podrían infringir sus obligaciones en materia de derechos humanos y mostrarse categórico en la condena de aquellos casos en que así suceda.

Asuntos legales y tratados: actualizar el modelo de legislación y fomentar una aplicación inteligente de la ley

La ONUDD es la encargada de supervisar un sistema de fiscalización de estupefacientes que se basa en modelos normativos y legislativos que se desarrollaron en la segunda mitad del siglo XX y que reflejan la creencia de que el control, la detección y el castigo constituyen la mejor protección contra los problemas relacionados con las drogas. La ONUDD desempeña un papel clave como organismo que asesora a los Gobiernos nacionales sobre cómo desarrollar y fortalecer su legislación y la aplicación de ésta, y basa esta labor en las estructuras y los mecanismos legales que se disponen en las convenciones de fiscalización de estupefacientes. Sin embargo, al igual que en los demás ámbitos de la jurisprudencia, el paso del tiempo plantea nuevos desafíos a los encargados de elaborar y aplicar las leyes sobre drogas, y pone de manifiesto las posibles dificultades que entrañan unas leyes mal elaboradas o aplicadas. Así, la orientación y el asesoramiento de la ONUDD deben reflejar este panorama en constante evolución. La ONUDD, por lo tanto, deberá actualizar explícitamente sus posturas en materia de políticas y el apoyo técnico que presta a los Gobiernos nacionales para promover unas leyes de drogas que:

- Eviten que se sigan procedimientos abusivos y se impongan castigos desproporcionados.
- Establezcan una distinción con fundamentos científicos entre las distintas sustancias, así como entre los consumidores y los cultivadores, y aquellos actores que obtienen ganancias comerciales.
- Faciliten –y no impidan– que se adopten programas sociales y sanitarios; por ejemplo, derivar a los consumidores a servicios de tratamiento o proporcionarles servicios sanitarios.
- Se promulguen y se apliquen de forma que se protejan los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Partiendo de los últimos documentos de análisis emitidos por la ONUDD, el director ejecutivo debería poner de manifiesto su claro liderazgo articulando aquello que la ONUDD entiende por buenas leyes sobre drogas y su aplicación eficaz, revisando los actuales modelos de legislación de la ONUDD para que cumplan con las normas de derechos humanos y garantizando que la especialización de este organismo se utilice para fomentar unas buenas prácticas progresistas.

Acceso a medicamentos: un deber olvidado

A menudo, se olvida que el sistema mundial de fiscalización de estupefacientes, según lo estipulado por la Convención Única de 1961, abarca dos responsabilidades paralelas: por un lado, la prohibición de las sustancias fiscalizadas con fines recreativos y, por el otro, la facilitación de su producción y distribución con fines médicos y científicos. El hecho de que, durante años, la atención se haya centrado en el primer elemento se ha traducido en una relativa negligencia del segundo. La disponibilidad de medicamentos considerados por la OMS como básicos para garantizar una buena salud –por ejemplo, los opiáceos que se emplean para el alivio del dolor y los cuidados paliativos o para el tratamiento de adicciones– está muy por debajo de las necesidades demostradas, a pesar de que su producción es barata y sencilla. Los motivos que explican esta realidad son complejos, pero pasan, en gran medida, por la tendencia de las autoridades de la fiscalización de estupefacientes a mostrarse excesivamente cautas al enfatizar la necesidad de establecer controles y restricciones sobre la producción y la distribución.

La ONUDD puede desempeñar un papel importante en la mejora de esta situación trabajando a través de sus oficinas nacionales y regionales para dar relevancia a esta cuestión entre los distintos Gobiernos, promoviendo la elaboración de evaluaciones de necesidad precisas por parte de las autoridades

nacionales y apoyando el desarrollo de sistemas eficaces para la distribución controlada. Todo esto exigirá que la ONUDD replantee de forma significativa el respaldo que proporciona a los Gobiernos nacionales, lo cual sólo será posible con el liderazgo explícito y estratégico del director ejecutivo.

Sin duda, se necesitará también una estrecha colaboración con la JIFE, lo cual supone otro reto para el director ejecutivo. La JIFE es, oficialmente, un organismo independiente, pero su Secretaría depende de la ONUDD. El IDPC ha criticado en repetidas ocasiones los métodos de funcionamiento de la JIFE: el proceso de elección de los nuevos miembros, el secretismo que rodea a sus reuniones y misiones, y la reticencia a entablar una discusión abierta con los Estados miembro y la sociedad civil. Si bien el director ejecutivo carece de competencias para reformar unilateralmente el funcionamiento de la JIFE, sí que podría intentar influir en los sistemas de procedimiento de la Junta, al menos exigiendo que la Secretaría desarrolle su labor de acuerdo a las normas aceptadas de transparencia, rendición de cuentas y objetividad, y abordando las contradicciones entre las declaraciones de la Junta y sus miembros y las evidencias disponibles.

Reconocer el valor de la sociedad civil

Todos los organismos y las comisiones de las Naciones Unidas tienen la obligación de involucrar a la sociedad civil en su desempeño. Sin embargo, en la práctica, esta obligación se sigue de forma muy irregular, y la ONUDD y la CND se encuentran entre las agencias menos avanzadas en este ámbito (algunos organismos de la ONU cuentan con estructuras bien desarrolladas y sólidas para garantizar que las opiniones y aportaciones de ONG y otros actores de la sociedad civil se integren de forma sistemática en los debates intergubernamentales, así como en el funcionamiento del organismo ejecutivo). En Viena, las estructuras para la participación de la sociedad civil siguen siendo frágiles: el Comité de ONG de Viena (VNGOC) cuenta con escaso apoyo, el departamento encargado de la sociedad civil en la ONUDD dispone de pocos recursos y carece de un compromiso significativo por parte de los cuadros superiores, y los mecanismos para la participación de la sociedad civil en el período de sesiones anual de la CND siguen siendo débiles y poco acogedores. Si se compara esta situación con la que se vive en organismos como ONUSIDA, donde las ONG participan sistemáticamente en las principales sesiones de planificación y de discusión de políticas, y donde incluso tienen asientos en la Junta de Coordinación, se pone de manifiesto un abismo en cuanto a compromiso.

Muchas veces, los funcionarios de la ONUDD y de la CND consideran que las ONG que trabajan en este campo sólo complican el debate y no ven en ellas la valiosa fuente de información, de experiencias y de conocimientos que representan. El director ejecutivo deberá dar un apoyo genuino y un impulso renovado a la construcción de una relación más productiva con la sociedad civil. Este compromiso se debería traducir en señales inequívocas como, entre otras cosas, la organización de ‘cumbres’ periódicas entre el director ejecutivo y representantes de la sociedad civil, una ‘audiencia de la sociedad civil’ anual ante la CND y un aumento de los recursos y el estatus concedidos al departamento de la ONUDD que actúa como enlace con la sociedad civil.

Todos los retos mencionados conllevan complejidades intelectuales, organizativas y políticas significativas, pero es de vital importancia que, en un momento que se caracteriza por una considerable incertidumbre en materia de políticas y por un consenso que hace aguas, el director ejecutivo de la ONUDD ofrezca un liderazgo resuelto para la modernización del sistema internacional de fiscalización de estupefacientes y no se limite a defender inflexiblemente las políticas, los programas y las estructuras existentes. Con el liderazgo adecuado en los próximos años, la ONUDD puede desempeñar un papel clave para hacer avanzar la responsabilidad compartida por toda la comunidad internacional de minimizar el impacto perjudicial de los mercados de drogas, el consumo de drogas y las respuestas inadecuadas, y maximizar la salud y el bienestar de la humanidad.