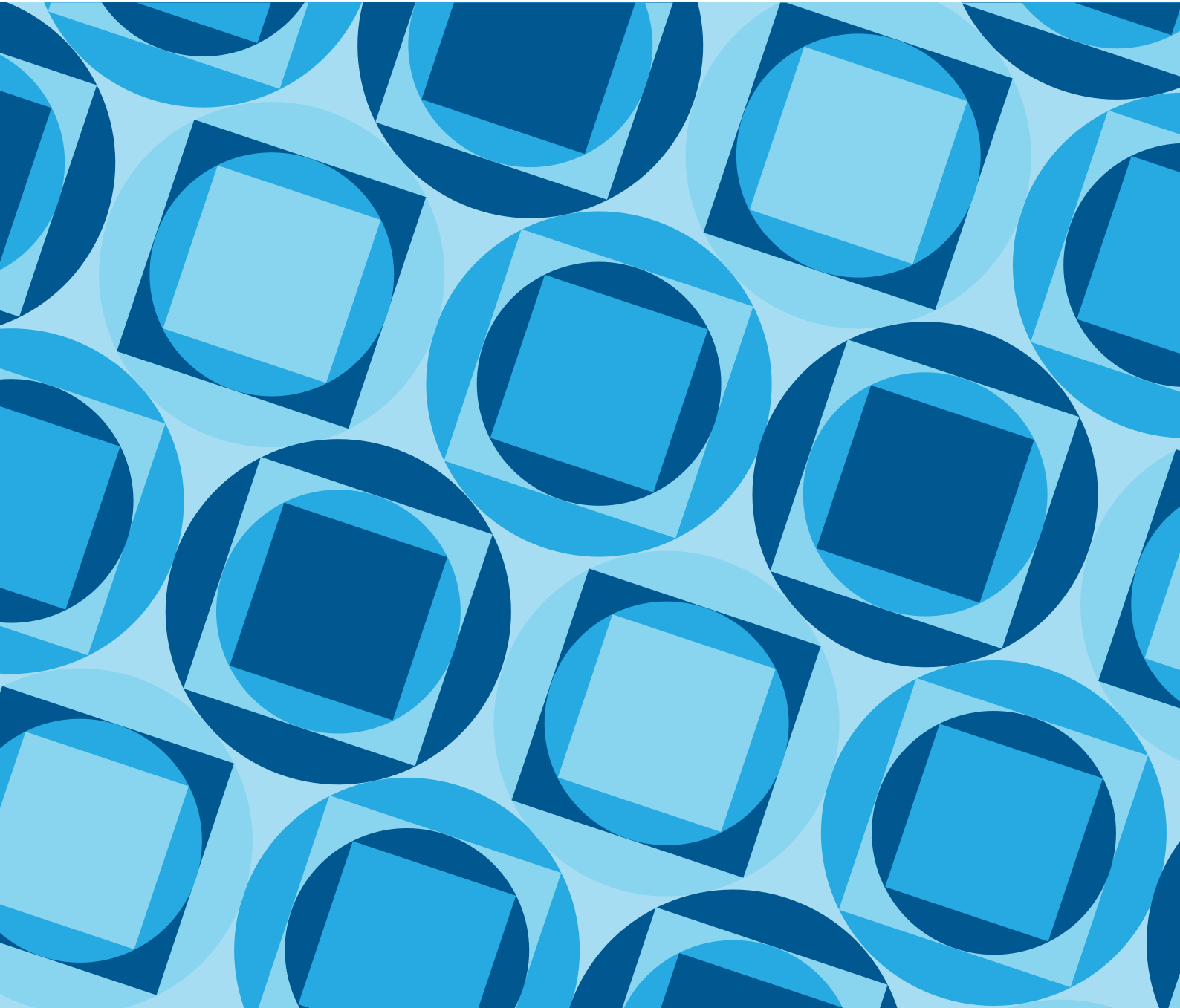


RUMBO EQUIVOCADO:

**INFORME SOMBRA PARA EL EXAMEN DE MITAD DE PERIODO
DE LA DECLARACIÓN MINISTERIAL SOBRE DROGAS DE 2019**

DICIEMBRE DE 2023



Resumen ejecutivo

La implementación de la Declaración Ministerial sobre drogas de 2019 ha tomado un rumbo equivocado

La Declaración Ministerial sobre drogas de 2019 estableció los principales objetivos de la comunidad internacional para abordar la situación mundial de drogas durante un periodo de 10 años. Basándose en un amplio abanico de datos y evidencia, así como en la experiencia de la sociedad civil y las comunidades, este informe muestra que para 2023 los avances en la consecución de estos objetivos han sido escasos, incompletos o nulos.

Existen escasas pruebas de que las políticas dirigidas a la prohibición y erradicación de las drogas hayan sido eficaces para reducir los mercados de drogas ilegales, o para abordar su conexión con la inseguridad humana, la violencia y el crimen organizado. Al mismo tiempo, hay abundante evidencia de que el paradigma punitivo promovido por el régimen mundial de control de drogas ha socavado algunos de los objetivos clave de la propia Declaración Ministerial de 2019 y del mismo sistema de la ONU, incluida la promoción de la salud, los derechos humanos y el desarrollo sostenible.

Revisión de los retos identificados en la Declaración Ministerial de 2019

Retos: Hacer frente a un mercado de drogas en constante expansión y diversificación. **Situación:** Rumbo equivocado

A pesar de los miles de millones que se gastan cada año para frenar la demanda y la oferta de dro-

gas ilegales, todas las fuentes disponibles indican que, en el periodo 2019-2023, se ha producido un aumento de escala en el cultivo, la producción y el tráfico ilegales de drogas. Al mismo tiempo, se estima que el número de personas que consumen drogas de entre 15 y 64 años ha aumentado de aproximadamente 271 millones a 296 millones, y que una de cada 17 personas de entre 15 y 64 años usó drogas en el último año. Las drogas sintéticas, los precursores y las nuevas sustancias psicoactivas han proliferado, en parte como consecuencia no deseada de los esfuerzos de las fuerzas de seguridad, que han empujado a los productores hacia sustancias novedosas y más compactas que plantean una gama nueva, más diversa y a menudo desconocida de riesgos para la salud de las personas que usan drogas.

Retos: Hacer frente al crimen organizado, la violencia y la inseguridad. **Situación:** Rumbo equivocado

La comunidad internacional ha avanzado poco en el desarrollo de políticas basadas en evidencia para abordar eficazmente la conexión entre los mercados de drogas ilegales, la delincuencia organizada y la inseguridad humana. En varios países, las economías ilegales de drogas siguen alimentando la violencia y los conflictos agudos, sobre todo en los países productores y de tránsito del Sur Global. El ejemplo de México, donde la tasa de homicidios fue un 62,6% más alta en 2022 que en 2015, ilustra cómo las respuestas militarizadas a la delincuencia organizada y a la inseguridad han intensificado el conflicto, en lugar de reducirlo. Los flujos financieros ilícitos desempeñan un papel fundamental en la conexión entre el tráfico de dro-

gas, la delincuencia organizada y la corrupción, pero faltan datos actualizados y exhaustivos sobre la magnitud del fenómeno. Tampoco hay indicios de que dicha dinámica se haya abordado con eficacia, entre otras cosas por la falta de cooperación de las jurisdicciones que acogen a las principales instituciones financieras y paraísos fiscales.

Reto: Abordar los vínculos entre las tecnologías digitales y los mercados ilegales de drogas. Situación: Rumbo equivocado

Al igual que en la economía legal, en los últimos cuatro años las tecnologías digitales han cobrado cada vez más importancia en los mercados ilegales de drogas. Esto ha ocurrido en diferentes segmentos de la cadena de suministro y a través de muchas tecnologías diferentes, incluidas las redes sociales, las plataformas de mensajería y la web oscura. La ONUDD ha destacado que las herramientas para medir el papel de las tecnologías digitales en los mercados de drogas ilegales son “complejas” y suponen un “reto”, y que se carece de datos fiables. La volatilidad del mercado, las estafas de salida y algunos éxitos en operaciones policiales podrían haber frenado el crecimiento de los mercados de la red oscura en 2021 y 2022, pero las transacciones de drogas parecen haberse trasladado e incluso expandido en otras vías digitales más opacas y en las que es más difícil difundir mensajes educativos y de reducción de daños.

Reto: Proteger la salud de las personas que usan de drogas. Situación: Rumbo equivocado

No se dispone de datos globales sobre muertes relacionadas con las drogas desde 2019, año en el que se notificaron 494.000 muertes en todo el mundo. Sin embargo, los indicadores regionales y nacionales disponibles apuntan a una evolución alarmante, en particular en relación con el aumento del uso en opioides sintéticos, principalmente en América del Norte, a pesar de la enorme inversión en interdicción y control de drogas. En Estados Unidos, las muertes por sobredosis han aumentado de 70.630 en 2019

a una estimación de 109.940 en el año que finaliza en febrero de 2023. Las personas que usan drogas siguen enfrentándose a mayores riesgos de contraer enfermedades de transmisión sanguínea en comparación con la población general. El 12% de las personas que se inyectan drogas viven con el VIH, y 6,6 millones de personas que consumen drogas viven con hepatitis C, lo que supone un aumento del 18% con respecto a 2019. Aunque el número de países con algún tipo de intervención de reducción de daños ha aumentado ligeramente, la cobertura y la disponibilidad siguen siendo muy limitadas, especialmente para las personas oprimidas y marginalizadas. Se calcula que solo una de cada cinco personas con una dependencia de drogas recibe tratamiento, con grandes disparidades entre regiones y dentro de los países. La calidad también sigue siendo un problema importante, con informes generalizados de que el “tratamiento” de drogas no se basa en evidencia científica, y que se recurre a prácticas que equivalen a tortura o malos tratos.

Reto: Garantizar un mejor acceso a medicamentos fiscalizados para el alivio del dolor y los cuidados paliativos. Situación: Rumbo equivocado

Continúa la alarmante disparidad en el acceso a los medicamentos fiscalizados en todo el mundo. Más del 82% de la población mundial tiene acceso a menos del 17% de los medicamentos a base de morfina del mundo, y los países de renta alta disponen de opioides para el tratamiento del dolor y los cuidados paliativos hasta 40 veces más que los países de renta media y baja, en parte debido a la estricta fiscalización introducida por las convenciones sobre drogas de la ONU. Desde un punto de vista más positivo, desde 2019 al menos 18 países han adoptado leyes o políticas que facilitan el acceso a medicamentos a base de cannabis, mientras que en 2020 el cannabis fue retirado de la Lista IV de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, reconociendo así su valor terapéutico. Además, hay más de 450 ensayos médicos clínicos en todo el mundo sobre el uso de psicodélicos para tratar enfermedades mentales.

Reto: Reformar las políticas de drogas que violan los derechos humanos. Situación:

Rumbo equivocado

En los últimos cuatro años se ha producido una aceleración sin precedentes en el reconocimiento de las repercusiones de la fiscalización de drogas en los derechos humanos, con un creciente conjunto de compromisos, conclusiones y recomendaciones en los órganos de derechos humanos de la ONU. Sin embargo, la adaptación de las políticas nacionales de drogas a estas recomendaciones ha sido desigual e insuficiente. El número documentado de personas ejecutadas por delitos de drogas aumentó de 91 en 2019 a 285 en 2022. La militarización y las campañas de “guerra contra las drogas” continúan impulsando abusos graves y sistemáticos contra los derechos humanos, incluidos cientos de ejecuciones extrajudiciales cada año. La estigmatización de las personas que usan drogas sigue siendo un elemento central de las políticas gubernamentales en todo el mundo, con repercusiones en el disfrute de todos los derechos humanos, incluidos todo el abanico de derechos económicos, sociales y culturales. Muchos gobiernos siguen criminalizando los usos tradicionales e indígenas de las drogas. Las personas marginadas por motivos de raza, género, clase social o edad se ven afectadas de forma desproporcionada por estas violaciones en todos los contextos y en todos los países. Aunque los organismos de derechos humanos de la ONU se han hecho más eco de estos abusos, la ONUDD sigue negándose a condenar las violaciones más flagrantes de los derechos humanos relacionadas con el control de drogas.

Reto: Reducir el uso excesivo de la prisión y el castigo. Situación: Rumbo equivocado

El número total de personas privadas de libertad en todo el mundo ha seguido creciendo en los últimos cuatro años, pasando de una cifra estimada de 10,74 millones en 2018 a 11,5 millones en 2023. Más de una de cada cinco personas que se encuentran actualmente en prisión están encarceladas por un delito de drogas, sin que se haya

producido una mejora clara desde 2019. Además, se estima que entre 440.000 y 500.000 personas están sometidas a detención administrativa por el uso de drogas, y miles más están recluidas contra su voluntad en centros privados de “rehabilitación”. Además, la gran mayoría de los países siguen imponiendo sanciones penales y de otro tipo a las personas que usan drogas. No obstante, desde 2019 seis países y 9 jurisdicciones federales han adoptado alguna forma de despenalización del uso y la posesión de drogas para uso personal, con lo que el número total de jurisdicciones despenalizadas asciende a 66, en 40 países. Países como Canadá, Colombia, Costa Rica y Kenia han reformado sus leyes de drogas para introducir algunos elementos de proporcionalidad y alternativas al encarcelamiento, y muchas otras propuestas se están debatiendo en los parlamentos.

Reto. La regulación jurídica de las sustancias sometidas a fiscalización internacional. Situación: Rumbo equivocado

En la actualidad, Canadá, Jamaica, Luxemburgo, Malta, Tailandia, Uruguay, así como 23 Estados de EE.UU., tres territorios de EE.UU. y Washington D.C. han adoptado regulaciones relativas al cultivo, posesión, uso y venta de cannabis para uso no médico; además de Bolivia, que estableció mercados regulados para la hoja de coca en 2011. Otros dos países, México y Sudáfrica, todavía tienen que aplicar mandatos judiciales para crear marcos regulados. El número de personas que viven en jurisdicciones con algún tipo de regulación legal ha aumentado de aproximadamente 123 millones a 294 millones entre 2019 y 2023. Es probable que esta cifra vaya a crecer, ya que los gobiernos y los partidos políticos continúan introduciendo nuevas propuestas. También están empezando a surgir proyectos piloto para la regulación legal de otras sustancias, en particular los psicodélicos y la cocaína. En septiembre de 2023, la OACDH se convirtió en la primera agencia de la ONU en romper el tabú sobre la regulación legal al animar a los Estados miembros a considerarla como parte de un enfoque de las drogas basado en los dere-

chos humanos. Sin embargo, la regulación legal se ha convertido en uno de los centros de división de la CND, con la JIFE y varios Estados miembros adoptando una postura vociferante, y a menudo políticamente motivada, en contra.

Reto: Abordar la dimensión de desarrollo en los mercados ilegales de drogas y las políticas de drogas. Situación: Rumbo equivocado

Tradicionalmente, las consideraciones de desarrollo en la política de drogas se han limitado al estrecho concepto de “desarrollo alternativo”, cuyo objetivo final es la erradicación en lugar de un compromiso para garantizar el desarrollo sostenible. Esto es muy preocupante porque los cultivos ilegales siguen concentrándose en algunas de las zonas más empobrecidas, remotas y conflictivas del mundo. La resolución anual de la CND sobre desarrollo alternativo ha intentado ir más allá de este enfoque centrado en la erradicación, pero los avances sobre el terreno siguen siendo muy limitados, y rara vez se sigue el principio de la “secuencia adecuada”, es decir, que los medios de vida alternativos deben asegurarse antes de erradicar los cultivos. La situación es especialmente preocupante en el caso de las mujeres dedicadas a cultivos ilegales. Como dato positivo, cada vez son más los países y donantes que intentan aprovechar el cultivo legal de plantas sometidas a control internacional para garantizar los medios de vida de las comunidades rurales, incluido el cultivo de cannabis con fines médicos e industriales.

Reto: Garantizar una participación significativa de la sociedad civil. Situación: A medio camino

La sociedad civil, incluidas las comunidades afectadas como las personas que usan drogas, desempeña un papel clave en el diseño, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las políticas y los programas sobre drogas. A nivel de la ONU, en los últimos años se han producido avances significativos para garantizar la participación de la sociedad civil en los debates sobre drogas; la decisión de

2023 de empezar a retransmitir la sesión principal de la Comisión de Estupefacientes en la Web TV de la ONU constituye un ejemplo positivo. Sin embargo, el papel de la sociedad civil sigue siendo un punto de controversia en las resoluciones de dicha Comisión, incluso en las negociaciones para el examen de mitad de período de la Declaración Ministerial de 2019. A nivel nacional, el panorama es preocupante, ya que el espacio para la sociedad civil se está reduciendo debido a regímenes autoritarios, políticas de drogas muy punitivas, leyes sobre agentes extranjeros, restricciones a la financiación, etc., lo que provoca el acoso de la sociedad civil y altos niveles de estigma contra las personas que trabajan en la reforma de las políticas de drogas.

Reto: Mejorar la recogida y el análisis de datos. Situación: Rumbo equivocado

La falta de datos fiables, recientes y comparables sigue siendo un gran obstáculo para evaluar la evolución y las repercusiones de la política mundial sobre drogas. Tradicionalmente, los organismos de control de drogas han medido los avances en términos de flujos de mercado y escala, haciendo invisibles las dimensiones de salud, derechos humanos y desarrollo de la situación mundial de las drogas. El cuestionario que se utiliza para elaborar el Informe Mundial sobre las Drogas se revisó en 2020 con algunas mejoras en cuanto al desglose de los datos, pero la versión final no reconsideró los objetivos generales de la fiscalización de drogas. Ante este vacío, las organizaciones de la sociedad civil han intensificado sus esfuerzos para recopilar y sistematizar datos sobre aspectos clave de la política de drogas, como el género y el encarcelamiento, la disponibilidad de servicios de reducción de daños o la adecuación de las políticas nacionales de drogas a las directrices de derechos humanos de la ONU.

Puntos ciegos de la Declaración Ministerial de 2019

En este informe, el IDPC ha identificado siete “puntos ciegos”, o temas que no se reflejaron en los “retos” identificados en la Declaración Ministerial de 2019. Si bien algunos de estos temas son nuevos, otros simplemente se omitieron en 2019. La urgencia de estos puntos ciegos, y la necesidad de alinear mejor las políticas de drogas con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los derechos humanos, requiere que la comunidad internacional los reconozca como áreas prioritarias de la política de drogas para los próximos años:

- Punto ciego 1: Reconocer el potencial de la regulación legal como herramienta para romper el vínculo entre los mercados de drogas y el crimen organizado.
- Punto ciego 2: Reconocer el creciente papel de las tecnologías de vigilancia en las respuestas a las drogas, y la necesidad de normas internacionales basadas en evidencia y en los derechos humanos.
- Punto ciego 3: Romper el tabú sobre la reducción de daños en medio de una crisis mundial de salud pública
- Punto ciego 4: Situar la justicia racial y los principios de igualdad y no discriminación en el centro de la formulación de políticas sobre drogas
- Punto ciego 5: Descolonizar el régimen de fiscalización de drogas abordando las tensiones entre las convenciones sobre drogas y los derechos de los pueblos indígenas.
- Punto ciego 6: Subsana la falta de directrices y recomendaciones de la ONU sobre la regulación legal de las drogas en consonancia con la salud, los derechos humanos y el desarrollo.
- Punto ciego 7: Reconocer los daños medioambientales asociados a la política de drogas.

Recomendaciones para el examen de mitad de periodo de 2024

El Informe sombra concluye con una serie de recomendaciones que buscan aprovechar el examen de mitad de periodo de la Declaración Ministerial sobre drogas de 2019 como una oportunidad para un cambio transformador en el régimen de control de drogas de la ONU:

- Los debates y el documento final del examen de mitad de periodo de 2024 deberían integrar los avances normativos que han tenido lugar en la Comisión de Estupefacientes, la Asamblea General de la ONU y el Consejo de Derechos Humanos desde 2019, incluido el apoyo explícito a la reducción de daños, la reclasificación del cannabis, así como el nuevo lenguaje sobre la discriminación racial en la fiscalización de drogas y el principio de secuenciación apropiada en el desarrollo alternativo.
- Siguiendo las recomendaciones de la OACDH, el documento final del examen de mitad de periodo debería reconocer la protección de la salud, los derechos humanos, la igualdad y la no discriminación como objetivos generales del sistema, y no reiterar los objetivos de erradicación de drogas.
- El documento final debería actualizar la lista de retos incluida en la sección “Balance” de la Declaración Ministerial de 2019 para incorporar los nuevos desarrollos que han surgido desde 2019, enumerados en la sección anterior sobre “puntos ciegos”. El plan de trabajo de las reuniones entre sesiones durante el periodo 2024-2029 también debería reflejar estos nuevos retos.
- Durante el examen de mitad de periodo, alentamos a los Estados miembros a reconocer la existencia de mercados legalmente regulados para el uso no médico de drogas fiscalizadas

internacionalmente, y a solicitar que las entidades de la ONU con mandatos relevantes procedan al monitoreo y a la preparación de lineamientos sobre dichos mercados.

- Si bien los Estados miembros deben aspirar a que el documento final se adopte por consenso, no deben abstenerse de pedir una votación sobre el texto final para garantizar la adopción de un documento final que realmente exija un cambio transformador, en lugar de ser un simple ejercicio formulario.

Recomendaciones para una reforma estructural del régimen internacional de fiscalización de drogas

Los Estados miembros y los actores de la ONU que busquen alejarse del paradigma punitivo que ha caracterizado al régimen internacional de fiscalización de drogas, y transformarlo en un sistema genuinamente basado en la salud, los derechos humanos y el desarrollo, deberían considerar las siguientes recomendaciones a más largo plazo:

- Los Estados miembros deberían establecer un mecanismo multilateral con participación de la sociedad civil, el mundo académico y las entidades pertinentes de la ONU encargado de explorar opciones para revisar las convenciones de la ONU sobre drogas con el fin de actualizar y reequilibrar el texto. Esto debería incluir: (a) consagrar la centralidad de la salud, desarrollo y derechos humanos en la política de drogas; (b) permitir a los países considerar la regulación legal de las drogas actualmente bajo fiscalización internacional; y (c) derogar los compromisos existentes que prohíben los usos tradicionales de las plantas fiscalizadas.
- Los organismos de la ONU con mandatos relevantes, incluyendo la OMS, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la OACDH, deben elaborar orientaciones y recomenda-

ciones basadas en evidencias sobre cómo implementar la regulación legal de las drogas en línea con los estándares internacionales existentes y las mejores prácticas sobre salud, derechos humanos y desarrollo.

- Las agencias pertinentes de la ONU y el mundo académico, en colaboración con la sociedad civil, deberían actualizar las normas internacionales sobre derechos humanos y políticas de drogas para reflejar las últimas evidencias y orientaciones del sistema de la ONU, así como incluir orientaciones sobre la regulación legal de las drogas.