

NOTA DEL IDPC PARA LA INCIDENCIA POLÍTICA – REVISIÓN DE POLÍTICAS DE DROGAS DE LAS NACIONES UNIDAS, COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA DE ERRADICACIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS Y DESARROLLO ALTERNATIVO

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 fundamentan sobre evidencias científicas que reducen eficazmente el daño relacionado con las drogas y adoptan un enfoque orientado al desarrollo y basado en derechos. La red elabora sus propios informes y documentos de principios, difunde los informes de sus organizaciones miembro sobre cuestiones específicas relacionadas con las drogas, y ofrece servicios de asesoría a los encargados de políticas y funcionarios de todo el mundo

ANTECEDENTES

En 1998, la comunidad mundial se dio cita en Nueva York para celebrar un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) y revisar y fortalecer el sistema global de fiscalización de estupefacientes. El resultado de aquella reunión, a la que asistieron dirigentes políticos de más de 180 países, fue una declaración política por la que los Estados miembro se comprometían a “eliminar o reducir considerablemente el cultivo ilícito del arbusto de coca, la planta de cannabis y la adormidera para el año 2008”, así como a “eliminar o reducir considerablemente la fabricación, la comercialización y el tráfico ilícitos de sustancias sicotrópicas, comprendidas las drogas sintéticas y la desviación de precursores” y “lograr resultados importantes y mensurables en la esfera de la reducción de la demanda”. En la UNGASS también se acordó una serie de planes de acción concebidos para cumplir con esos objetivos y efectuar una revisión de alto nivel sobre los avances y los logros alcanzados al cabo de diez años. Es precisamente esa revisión de diez años la que están realizando actualmente los Estados miembro y la principal agencia de la ONU en este campo, el Organismo de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD).

Cuando los Estados miembro se reunieron en marzo de 2008 para el período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes (CND), mantuvieron un debate temático de dos días para discutir hasta qué punto se habían logrado los objetivos fijados en 1998 y los desafíos que quedan por delante. Si bien el debate estuvo muy lejos de constituir una revisión integral de la experiencia de los últimos diez años, muchos de los discursos de Gobiernos y organismos de la ONU reconocieron que las tan buscadas reducciones considerables en la oferta y la demanda de drogas fiscalizadas no se habían conseguido, y que habían surgido nuevos retos a los que se debería conceder mayor importancia en los acuerdos y planes de acción internacionales. En la CND 2008, se acordó un proceso para efectuar la revisión y preparar el camino que seguirá el sistema global de fiscalización de estupefacientes que culminará con una reunión política de alto nivel que tendrá lugar en Viena en marzo de 2009.

EL PROCESO

Los Estados miembro han acordado que se establecerán cinco grupos de trabajo para estudiar los avances logrados con respecto a cada uno de los planes de acción acordados en 1998. Estos grupos de trabajo cubrirán, respectivamente:

- Reducción de la oferta (producción y tráfico); 23-25 de junio de 2008 (3 días)
- Lucha contra el lavado de dinero y fomento de la cooperación judicial; 30 de junio-2 de julio de 2008 (2 días y medio)
- Cooperación internacional en materia de erradicación de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo; 2- 4 de julio de 2008 (2 días y medio)
- Reducción de la demanda de drogas; 15-17 de septiembre de 2008 (2 días y medio)
- Control de precursores y estimulantes de tipo anfetamínico; 17- 19 de septiembre de 2008 (2 días y medio)

Estos grupos sólo se reunirán en una ocasión y están abiertos a todos los Gobiernos de los Estados miembro de la ONU. Las ONG no pueden asistir a las reuniones de estos grupos de trabajo, pero la delegación de cualquier Estado miembro puede incluir a expertos no gubernamentales. Cada grupo de trabajo discutirá el contenido de un documento de debate elaborado por la ONUDD e intentará presentar un borrador sobre su área de especialización para octubre de 2008, momento en que dichos borradores se discutirán en una serie de reuniones entre períodos de sesiones de la CND. A su vez, estas reuniones entre períodos de sesiones tendrán el objetivo de presentar materiales a partir de los cuales asumir acuerdos en la reunión política de marzo de 2009. Si bien aún queda por decidir el formato final del resultado de esa reunión, es probable que la atención se centre en una declaración política. Por lo tanto, el resultado de los grupos de trabajo es fundamental, y las ONG pueden influir en este proceso aportando ideas a los grupos que abarquen su área de interés e instando a los delegados gubernamentales a introducir (y luchar por) políticas y proyectos humanos eficaces en próximos programas. Esta nota se concentra en los contenidos del grupo de trabajo sobre cooperación internacional en materia de erradicación de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo.

OBJETIVOS DE INCIDENCIA POLÍTICA

Como se ha señalado, la Declaración política firmada en la UNGASS de 1998 instaba a los Estados miembro a desarrollar “la formulación de estrategias con miras a eliminar o reducir considerablemente el cultivo ilícito del arbusto de coca, la planta de cannabis y la adormidera para el año 2008”. Diez años después, tal y como reconoce incluso la propia ONUDD, la comunidad internacional no está más cerca de alcanzar los objetivos fijados por aquella declaración. Si bien la ONUDD registra un descenso en el número de hectáreas de cultivos ilícitos de coca, la mejora del rendimiento de las cosechas, así como de sus técnicas de cultivo y procesamiento, se ha traducido en un incremento del 19% de la producción de cocaína desde 1998. Mientras tanto, la reducción de la producción de adormidera en el sudeste asiático se ha visto anulada por el aumento de la producción en Afganistán; de hecho, según cálculos de la ONUDD, la producción mundial de opio ilícito se duplicó entre 1998 y 2007. El informe del director ejecutivo de este organismo sobre el *Plan de Acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y desarrollo alternativo* presentado en el 51º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes (CND) en marzo de 2008, señala: “En el último decenio cabe decir que el cultivo ilícito mundial de arbusto de coca y adormidera se ha mantenido en gran medida sin cambios”.¹ El informe del director ejecutivo también destaca que “hay pocas pruebas de que las erradicaciones reduzcan los cultivos ilícitos a largo plazo”, y que los programas de desarrollo alternativo siguen siendo inadecuados. Sin embargo, muchos Estados miembro siguen promoviendo iniciativas de erradicación forzosa (incluida la fumigación) y la aplicación de proscripciones sobre el cultivo de opio, a pesar de que tales iniciativas entrañan unos costes de miles de millones de dólares y generan graves consecuencias negativas sobre el desarrollo socioeconómico legítimo y los derechos humanos de las comunidades afectadas. Entre sus muchas conclusiones, el informe anima a los Estados a integrar estrategias de desarrollo alternativo en sus programas de desarrollo nacional.²

Desde 1998, se han realizado notables avances en el desarrollo de una mejor comprensión del impacto del desarrollo rural en zonas productoras de drogas ilícitas y de las lecciones extraídas de dicho desarrollo. Informes exhaustivos como *Desarrollo alternativo: evaluación temática mundial* (2005) y la *Evaluación temática de las iniciativas de desarrollo alternativo de la ONUDD* (2006), así como el proceso consultivo emprendido bajo los auspicios de un proyecto de la CE, la FAO y la GTZ (*Desarrollo en un entorno de drogas: un enfoque estratégico sobre el desarrollo alternativo*) constituyen un mejor cuerpo de conocimientos a partir del que se pueden extraer conclusiones factuales para el futuro.³

Los miembros y simpatizantes del IDPC deberían por tanto aprovechar cualquier oportunidad para animar a los delegados gubernamentales del grupo de trabajo sobre cooperación internacional en materia de erradicación de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo, que se reunirá en Viena entre el 2 y el 4 de julio de 2008, a:

1. Instar a que se adopte un enfoque de medios de vida alternativos que sitúe el desarrollo socioeconómico y la protección de los derechos humanos como el enfoque central de las iniciativas internacionales. Estas iniciativas se deberían “encauzar” hacia las agendas de desarrollo más amplias de Gobiernos locales y nacionales, países donantes e instituciones financieras internacionales para mejorar la calidad de vida general (acceso a sanidad, educación, etc.) y fomentar un desarrollo económico que aumente las oportunidades de empleo y la generación de ingresos.
2. Instar a que se otorgue apoyo financiero y se adopte un compromiso a largo plazo para abordar las causas fundamentales que impulsan el cultivo de plantas ilícitas, como los conflictos armados, la inseguridad humana y la pobreza, con miras a conseguir alternativas sostenibles para las comunidades de las zonas afectadas.
3. Subrayar el vínculo inextricable entre la oferta y la demanda en los mercados mundiales de drogas y, por tanto, las limitaciones inherentes a conseguir resultados rápidos en la reducción de los cultivos ilícitos. Se deberían evitar las expectativas y los objetivos poco realistas, ya que éstos tienden a intensificar la presión política de aplicar estrategias de erradicación represivas que conducen a resultados insostenibles. Los Estados miembro también deberían reconocer la tendencia histórica de los consumidores a sustituir las drogas producidas a partir de cultivos ilícitos con equivalentes sintéticos, lo cual significa que no se han reducido los daños ni el volumen de la demanda.
4. Instar a que los gobiernos locales y los donantes internacionales trabajen en colaboración con las comunidades locales y traten a los campesinos implicados en el cultivo de plantas relacionadas con drogas como socios en las iniciativas de desarrollo; la criminalización de estos campesinos representa un obstáculo para hacerlos partícipes de un proceso de desarrollo significativo.
5. Hacer hincapié en que la ayuda al desarrollo en entornos de drogas ilícitas se debería emprender en plena conformidad con los objetivos fundamentales de protección de los derechos humanos, mitigación de la pobreza, resolución de los conflictos, consolidación de la paz y mejora de la seguridad humana.

6. Con tal propósito, instar a que se ponga fin a la erradicación forzosa (incluidas las fumigaciones aéreas) y se adopte el principio de

1 E/CN.7/2008/2/Add.2, *El problema mundial de las drogas, Quinto informe del Director Ejecutivo, Adición, Plan de acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y desarrollo alternativo*, Comisión de Estupefacientes, 51º período de sesiones, Viena, 10 a 14 de marzo de 2008.

2 Véase también *Preparations for the high-level segment of the 52nd session of the Commission on Narcotic Drugs, Open-ended intergovernmental working group on international cooperation on the eradication of illicit drug crops and on alternative development*, <http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/UNGASS/01-Preparations.html>.

3 *Desarrollo alternativo: evaluación temática mundial; Informe final de síntesis* (Naciones Unidas, Sales No. E.05.XI.13), 2005; UNODC, Independent Evaluation Unit, *Thematic Evaluation of United Nations Office on Drugs and Crime Alternative Development Initiatives*, noviembre de 2005; E/CN.7/2008/CRP.11, *Developing a Strategic Approach to Alternative Development, Complementary drug-related data and expertise to support the global assessment by Member States of the implementation of the declarations and measures adopted by the General Assembly at its twentieth special session, Report by the European Commission (EC), the Food and Agriculture Organization (FAO), the German Society for Technical Cooperation (GTZ) and the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)*, 27 de febrero de 2008.

que la ayuda al desarrollo nunca se debería supeditar a la disminución de los cultivos de plantas usadas para la producción de drogas ilícitas. Una vez se hayan establecido medios de vida alternativos, los Gobiernos pueden trabajar con organizaciones y miembros de las comunidades locales para reducir –y si es posible eliminar– las cosechas destinadas al mercado ilícito.

7. Instar a que se reconozcan los atributos tradicionales, culturales y beneficiosos de la hoja de coca y su incesante uso con esos fines. Con tal propósito, exhortar a que la hoja de coca se ‘desclasifique’, es decir, a que se retire de la Lista I de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961.
8. Instar que se adopte un nuevo enfoque para evaluar el impacto de los programas de medios de vida alternativos que deje de contar el número de hectáreas de los cultivos erradicados y se base, en cambio, en indicadores de desarrollo humano.
9. Instar a que se evalúe el impacto de los tratados comerciales internacionales, los elevados aranceles y los programas de subsidios nacionales con miras a identificar posibles factores que obstaculizarían el acceso al mercado internacional de productos agrícolas legales procedentes de países que producen drogas ilegales.
10. Instar a que se emitan declaraciones claras sobre la necesidad de acabar con las condicionalidades de erradicación forzosa y fiscalización de estupefacientes, y se ponga un especial acento en el enfoque de medios de vida alternativos en la declaración política que se adoptará en la reunión de alto nivel que se celebrará en Viena en marzo de 2009.

Para más detalles, informes y análisis sobre la revisión de diez años, consulte el apartado especial del sitio web del IDPC (www.idpc.info) o el sitio web creado por el Transnational Institute para la ocasión (www.ungassondrugs.org). Si tiene preguntas o comentarios sobre esta nota para la incidencia política, envíelos al IDPC, a cy@internationaldrugpolicy.net.