INTERNATIONAL DRUG POLICY CONSORTIUM

Respuesta al Informe anual 2007 de la JIFE

EMBARGO – 00.01, miércoles, 5 de marzo de 2008

MARZO 2008

Respuesta al Informe anual 2007 de la JIFE

EMBARGO – 00.01, miércoles, 5 de marzo de 2008

El Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC) trabaja para fomentar un debate objetivo y abierto sobre la eficacia, dirección y contenido de las políticas de drogas en el ámbito nacional e internacional, y apoya las políticas que se fundamentan en evidencias científicas que efectivamente reducen el daño relacionado a las drogas. Basándose en las conclusiones de nuestras investigaciones y trabajos, el Consorcio entabla diálogo con funcionarios y políticos de gobiernos nacionales y organismos internacionales –a través de correspondencia, reuniones personales y participación en conferencias y seminarios–para promover políticas eficaces, propiciando, de ese modo, que las personas encargadas de tomar decisiones dispongan en todo momento de las investigaciones y trabajos más recientes. Para conocer mejor nuestra labor y descargar todos nuestros informes, visite nuestro sitio web: www.idpc.info

RESUMEN

En este informe, el IDPC ofrece una primera visión del contenido del Informe anual 2007 de la JIFE, presentado el 4 de marzo de 2008. Nuestros miembros reconocen que, con este informe, la JIFE ha dado algunos pasos importantes al subrayar la importancia (y la presencia en las convenciones de fiscalización de drogas) del principio de la proporcionalidad en la aplicación del régimen mundial de fiscalización de estupefacientes. Además, el informe modera parte de su lenguaje y resistencia general a la reducción del daño. Sin embargo, consideramos que estos aspectos positivos podrían perder su sentido si la Junta no refleja de forma sistemática estos principios en el trabajo que lleva a cabo con gobiernos nacionales y otros organismos de la ONU. Resulta aún más preocupante la constante intransigencia mostrada ante la cuestión del uso indígena de los productos de coca en Bolivia. En aquellos casos en que se den incoherencias irresueltas dentro de las convenciones de fiscalización de drogas, y entre el régimen de dicha fiscalización y otros tratados y obligaciones internacionales, el papel de la JIFE debería consistir en destacar los dilemas y ayudar a los gobiernos a encontrar una solución en lugar de emitir declaraciones severas y no aplicables universalmente. El informe también resulta decepcionante porque carece de un desarrollo o análisis de las implicaciones de su declaración con respecto a la importancia de los derechos humanos universales y el respeto de la ley en el contexto del control de drogas.

CONTEXTO

El martes 4 de marzo de 2008, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) celebrará una conferencia de prensa en Viena y Nueva York para presentar su último Informe anual, que ofrece una revisión del trabajo de la Junta durante el año anterior. Como de costumbre, el informe de 2007 se presenta poco antes de que tenga lugar la reunión anual de la Comisión de Estupefacientes (CND), en que funcionarios de los Estados miembro de las Naciones Unidas se dan cita para analizar los avances en la aplicación del sistema mundial de fiscalización de drogas. Las reuniones de este año y, por tanto, también los informes de la JIFE son especialmente importantes porque alimentarán directamente la revisión política de alto nivel del funcionamiento del sistema de control de drogas transcurridos 10 años desde el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU (UNGASS) sobre drogas, en 1998. En aquel encuentro político de alto nivel se propusieron unos objetivos muy ambiciosos con miras a *"eliminar o reducir considerablemente el cultivo ilícito del arbusto de coca, la planta de cannabis y la adormidera para 2008"*.

La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes es, según sus propios documentos, un órgano de fiscalización independiente y cuasi judicial encargado del cumplimiento de las convenciones internacionales sobre drogas de las Naciones Unidas. La JIFE tiene, fundamentalmente, tres funciones: (a) administrar el sistema mundial de cálculo de necesidades para garantizar el suministro adecuado de sustancias fiscalizadas por los tratados de 1961 y 1971 con fines "médicos y científicos" lícitos; (b) supervisar el sistema de fiscalización de precursores químicos y recomendar modificaciones en las tablas de la Convención sobre tráfico de 1988; (c) desempeñar un papel 'cusai judicial' y asegurar que las disposiciones de los tratados internacionales de fiscalización de drogas son observadas debidamente por los gobiernos.

Los informes anuales de la Junta incluyen información técnica detallada sobre su supervisión del sistema para hacer que los estupefacientes fiscalizados estén disponibles para usos médicos y científicos. Los informes también resumen las relaciones de la Junta con los Estados miembro sobre cuestiones relacionadas con la aplicación de las convenciones de la ONU sobre control de drogas. Además, el informe de 2007 mantiene la reciente tradición por la que la Junta, en el capítulo introductorio, examina un tema concreto sobre políticas de drogas y presenta sus opiniones al respecto. Este informe del IDPC ofrece una breve descripción de algunas de las cuestiones clave recogidas en el Informe anual 2007 de la JIFE (el primer capítulo sobre la proporcionalidad en la aplicación de la ley; la postura de la JIFE con respecto a la hoja de coca en Bolivia; las tensiones entre la fiscalización de drogas y los derechos humanos, y las declaraciones de la JIFE sobre la reducción del daño), y constata la opinión de los miembros del IDPC en lo que respecta a la postura adoptada por la Junta en estos debates de políticas. Recomendamos complementar la lectura de este informe con una publicación más

extensa (Informe 7 del IDPC, en inglés: http://idpc.info/php-bin/documents/IDPC_BP_07_INCB_TensionsAndOptions_EN.pdf) que proporciona un análisis exhaustivo del historial de la JIFE.

CAPÍTULO 1 – PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE LA LEY

En primer lugar, deseamos felicitar a la JIFE por decidir llamar la atención sobre este tema en el Informe anual 2007. Todos los Estados miembro enfrentan el reto de encontrar un equilibrio entre las obligaciones que han asumido en virtud de las convenciones de drogas –aprobar y aplicar leyes que prohíban el cultivo, la distribución y la posesión de drogas fiscalizadas– y sus obligaciones con respecto a los tratados sobre derechos humanos y otros acuerdos de la ONU. El objetivo es, por tanto, garantizar que estas acciones respeten los derechos humanos de los ciudadanos, sean proporcionadas y sigan su debido proceso jurídico. A pesar de lo complejo y delicado que es encontrar dicho equilibrio en el ámbito de las políticas, los debates nacionales e internacionales sobre políticas de drogas no han concedido, por lo general, mucha atención a las tensiones entre estas dos obligaciones, a menudo encontradas. Un informe publicado recientemente por Beckley Foundation sobre fiscalización de drogas y derechos humanos (Informe 13 de Beckley Foundation Drug Policy Programme, sólo en inglés, http://idpc.info/php-bin/documents/BFDPP_RP_13_Recal_Regime_EN.pdf) presenta numerosos ejemplos en que las actividades desplegadas por gobiernos para cumplir con objetivos de fiscalización de estupefacientes han desembocado en la violación de principios internacionales sobre derechos humanos y procesos judiciales. Por tanto, acogemos gratamente que la Junta haya decidido hacer hincapié en esta cuestión en el informe de este año.

El texto del primer capítulo del informe de 2007 proporciona una clara descripción del principio de proporcionalidad. Básicamente, los Estados miembro deben garantizar que las medidas emprendidas contra el mercado y los usuarios de drogas:

- estén prescritas por la ley, es decir, permitidas por la legislación nacional;
- no se apliquen de forma arbitraria;
- persigan un objetivo legítimo, como la producción de la seguridad nacional, el orden o la seguridad públicos, la salud o la moral públicas, o la protección de los derechos humanos de terceros;
- ser proporcionadas con dicho objetivo, es decir, que el Estado limita o infringe los derechos humanos de sus ciudadanos el mínimo necesario para alcanzar el objetivo legítimo.

La JIFE también ofrece su propia interpretación de las referencias a este concepto en las convenciones y en los comentarios complementarios. La Junta subraya que el cumplimiento del principio de proporcionalidad con respecto al castigo y a los cargos de delitos relacionados con drogas entraña el mutuo respeto de la soberanía nacional siempre que observen las convenciones, el estado de derecho y los derechos humanos (Prefacio). Se explica también que este informe otorga especial atención al principio de proporcionalidad porque la Junta teme que una reacción desproporcionada por parte de algunos países pueda socavar los objetivos de los tratados internacionales. La Junta pasa entonces a sugerir preguntas concretas que los gobiernos deberían plantearse al analizar o revisar sus políticas y programas de fiscalización de drogas:

(a) ¿Es esa respuesta en particular necesaria?

(b) ¿En qué medida puede esa respuesta contribuir a alcanzar los objetivos que se persiguen?

(c) ¿Excede la respuesta legítimamente de lo necesario?

(d) ¿Está la respuesta en consonancia con las normas internacionalmente aceptadas sobre el estado de derecho?

(e) Cuando los delitos tienen aspectos internacionales, ¿existe una cooperación internacional eficaz para la gestión de los casos entre las autoridades de todos los países interesados?

Se señala también claramente que si la respuesta a alguna de esas preguntas es negativa, es posible que no se haga justicia, ya que la reacción ante el acto delictivo será manifiestamente desproporcionada (párr. 9-e). Esto refleja un consejo evidente y coherente a los gobiernos en una materia muy delicada, y es una tendencia que debería irse consolidando en el trabajo de la Junta. Hay muchos Estados miembro (por ejemplo, los que siguen aplicando la pena de muerte por delitos de drogas o los que practican el arresto y encarcelamiento a gran escala de los usuarios de drogas) que deben replantearse muy detenidamente su propio historial a la luz de las preguntas de la JIFE.

Un tema que se repite a lo largo de todo el informe es la necesidad de que los Estados miembro distingan claramente –como bien se establece en las convenciones– entre la severidad de un castigo por delincuencia 'grave' o 'leve'. La Junta declara abiertamente, lo cual es positivo, que *"ejecutar la ley solamente contra los autores de delitos leves es contrario a los tratados y al principio de proporcionalidad"* (párr. 46).

A continuación, el informe se centra en tres contextos concretos en que los Estados miembro deben procurar no contravenir los principios de proporcionalidad:

- Cárceles y condiciones penitenciarias. La JIFE se hace eco del problema del aumento de la población penitenciaria en todo el mundo y del hecho de que, en algunos países, los usuarios de drogas suelen representar un porcentaje significativo de dicha población (párr. 23; párr. 26). El problema se ve agravado por la discrepancia en las condiciones de las prisiones, pues muchas de ellas no cumplen con los mínimos de higiene, sanidad o derechos humanos establecidos por las reglas y normas de la ONU en materia de justicia penal. Por tanto, la JIFE recomienda a los gobiernos que mejoren la oferta de programas de atención de la salud y de tratamiento de la drogodependencia en las cárceles, y que se planteen alternativas al encarcelamiento al tratar con delitos menores (párr. 60-d).
- Aplicación discriminatoria de la legislación y las sentencias. En este apartado, se destacan dos posibles problemas. En primer lugar, el riesgo de que las medidas represivas se centren más en los usuarios y delincuentes menores, que son más visibles y más fácilmente enjuiciados que en algunas de las personas que más se benefician con los mercados ilegales.

(En esta misma esfera, preocupan también los sistemas legislativos que no realizan una distinción adecuada entre delitos de drogas mayores y menores, lo cual se traduce en sentencias injustas). En segundo lugar, la aplicación selectiva y arbitraria de la legislación, y las sentencias sobre grupos determinados, ya sea por cuestiones geográficas (donde los niveles de arrestos o de la severidad de las penas son notablemente distintos en jurisdicciones vecinas), étnicas o culturales (donde las medidas represivas se concentran de forma desproporcionada en minorías), o de tipos de drogas (donde la represión se aplica de forma distinta según las distintas drogas consumidas y ello no está justificado por sus respectivos daños).

- Sanciones apropiadas y proporcionadas. Al decidir el nivel adecuado de castigo por delitos de drogas, los gobiernos deberían tener en cuenta las cuestiones clave articuladas por la JIFE, y evitar la aplicación de castigos excesivos que no se pueden justificar de acuerdo con el principio de proporcionalidad ni por su eficacia a la hora de reducir el comercio de drogas. Las sanciones que no sean proporcionadas ni se apliquen con coherencia pueden hacer que la legislación caiga en el descrédito, crear una presión innecesaria sobre los sistemas penitenciarios y de justicia penal, y minar las iniciativas para tratar problemas sanitarios y sociales.

En repetidas ocasiones, hemos instado a la JIFE a adoptar un enfoque más dinámico, dentro de las flexibilidades que le permite su mandato, en cuanto a llamar la atención de los Estados miembro sobre los puntos de tensión en la aplicación de las convenciones de fiscalización de drogas, y a ayudarlos a conciliar dichas tensiones mediante políticas equilibradas que cumplan con las responsabilidades internacionales. Por tanto, nos anima ver un intento en esa dirección en el Informe anual de este año, especialmente en la medida en que la Junta reconoce la necesidad de mejorar la coordinación entre políticas de drogas. Así, nos complace que la JIFE reconozca que las drogas no sólo deberían contemplarse desde la perspectiva de la justicia penal (párr. 20, párrs. 50-53), y que haga hincapié en centrarse más en solucionar el problema que en emitir soluciones absolutas (párrs. 20-22).

Sin embargo, los aspectos positivos del tema escogido por la Junta y el tono adoptado para tratar dicho tema se ven diluidos por la decepción que provoca la ausencia de determinados elementos. Hay numerosos ejemplos en que los Estados miembro están, aparentemente, contraviniendo este principio de proporcionalidad al intentar perseguir objetivos de fiscalización de drogas:

- Países que desarrollan operaciones de fiscalización de drogas que entrañan la violación del derecho a la intimidad, arrestos y encarcelamientos extrajudiciales, y asesinatos.

- Países que despliegan la aplicación de sus leyes sobre drogas de forma arbitraria o discriminatoria; por ejemplo, contra determinados tipos de usuarios de drogas o grupos étnicos, o aplicando el mismo nivel de sanción para drogas de mayor y de menor riesgo.

- Países que aplican agresivas medidas de erradicación, como fumigaciones aéreas, o la proscripción de cultivos ilícitos en lugares donde no existen medios de vida alternativos.

- Países que aplican sanciones desproporcionadamente duras, como largos períodos de prisión o incluso la pena de muerte, a autores de delitos como la posesión o venta menores de drogas. Desde el punto de vista de la jurisprudencia, estos castigos son totalmente desproporcionados (comparados, por ejemplo, con los niveles de sanción por delitos violentos, en que se produce un daño directo y deliberado a una víctima). Además, es difícil justificarlos como necesarios para proteger la salud o el orden públicos, ya que no se ha demostrado el efecto disuasorio de dichas sentencias.

Sin embargo, a pesar de las numerosas violaciones de este importante principio, consagrado tanto en las convenciones sobre derechos humanos como sobre control de drogas, la JIFE no hace ningún intento en el informe por llamar la atención sobre estas situaciones e instar a los Estados miembro a emprender medidas para acabar con cualquier tipo de abuso. Además, la JIFE ha prestado muy poca atención a esta cuestión en los centenares de visitas a numerosos países, y la posterior correspondencia que ha establecido con éstos, durante sus años de funcionamiento. Analistas y observadores se han mostrado consternados tras leer las declaraciones de la JIFE sobre la visita a países que están violando claramente este principio de proporcionalidad, ya que la cuestión se ignora por completo o, aunque parezca increíble, se alude a las actividades del gobierno en cuestión con tono aprobatorio.

Esta omisión en el informe de la Junta, unida a su labor, se relaciona con una preocupación más general que tenemos con respecto al funcionamiento de la JIFE: la interpretación selectiva de su mandato. Por un lado, la Junta se apresura a adoptar posturas públicas e inflexibles sobre cualquiera de las cuestiones que considera que representa un debilitamiento del compromiso de los países hacia un enfoque represivo en materia de fiscalización de drogas (por ejemplo, servicios de reducción de daños o una relajación de las leyes sobre drogas). Sin embargo, tarda en reaccionar o se queda totalmente callada cuando se infringen otras obligaciones establecidas en las convenciones sobre drogas o en otros tratados de la ONU. Si este informe marca el inicio de un intento por corregir este desequilibrio, lo acogemos con satisfacción.

Surge asimismo otra inquietud con respecto a las diferencias entre anteriores borradores del primer capítulo del informe de 2007 y la versión final publicada. Como suele ser lo habitual, el primer capítulo del informe es elaborado para la JIFE por un asesor externo debidamente cualificado. Ese primer borrador ponía un fuerte acento en la flexibilidad de que disponen los Estados miembro según las convenciones para construir sus propias leyes sobre drogas y medidas de aplicación de éstas. Este acento se ha eliminado en gran medida de la versión final para desplazarlo, más bien, hacia la necesidad de que predomine la coherencia. En concreto, el apartado sobre conclusiones y recomendaciones cambió de forma notable entre el borrador del experto y la versión final. El apartado de conclusiones de borradores anteriores (que incluía un llamamiento a que los 'países con elevados índices de encarcelamiento de autores de delitos de drogas menores deberían estudiar respuestas no penitenciarias en los casos pertinentes') desapareció del informe final. Además, as 15 recomendaciones propuestas por el asesor se redujeron y se modificaron significativamente en el documento final. Entre los fragmentos eliminados, cabría destacar:

• Una recomendación de que los Estados miembro garanticen que los servicios de asistencia social relacionados con la legislación sobre drogas cumplan con las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos, las sanciones no privativas de la libertad y la administración de la justicia de menores.

• Una recomendación de que los Estados miembro realicen evaluaciones sobre la eficacia y el impacto de las opciones de asistencia social y el sistema de sentencias relacionadas con la legislación sobre drogas.

• Una recomendación de que los donantes y la ONUDD fortalezcan su apoyo a los países en desarrollo para que éstos construyan sistemas de asistencia social en materia de legislación sobre drogas más eficaces.

Aunque ninguna de estas recomendaciones es especialmente radical, parece que los miembros de la Junta consideraron que no procedía incluirlas en el informe.

LA HOJA DE COCA Y LA VISITA DE LA JIFE A BOLIVIA

Tras la publicación del informe de la JIFE para 2006 (que envió una clara señal de la inquietud de la Junta por la política nacional de Bolivia con respecto a la hoja de coca), el Gobierno boliviano invitó a la Junta a visitar el país para explicarle con detenimiento su nueva estrategia sobre fiscalización de drogas y sus políticas sobre la hoja de coca. El informe de 2006 expresaba la preocupación ante la posibilidad de que esta política *"llegue a sentar un precedente y sea malinterpretada por la opinión pública si se permite que prospere"*. Los gobiernos bolivianos llevan décadas protestando contra esta postura.

Aunque la visita de la Junta fue interpretada por la parte boliviana como un hecho en general positivo, el informe 2007 de la JIFE no muestra indicios de una mayor sensibilidad hacia la reivindicación boliviana sobre los derechos de la población indígena, y del público en general, a consumir la hoja de coca según la práctica habitual del mascado, y llega incluso al punto de considerar que beber mate de coca *"tampoco está en consonancia con las disposiciones de la Convención de 1961"*. La Junta considera que Bolivia, Perú y algunos otros países que permiten estas prácticas contravienen las obligaciones que han asumido en los tratados internacionales, e insiste en que *"cada una de las Partes en la Convención debería tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente, la posesión y la adquisición de hoja de coca para el consumo personal"*.

El hecho de que ello supondría procesar a varios millones de personas no parece ser proporcional con el supuesto delito, especialmente teniendo en cuenta que la mayoría de consumidores utilizan la hoja de coca con fines terapéuticos y beneficiosos para la salud, y de las evidencias de que el mate de coca es eficaz para combatir el mal de altura. El absurdo llamamiento de la Junta se contradice además con su propio prefacio al informe, en que habla de *"respeto de la soberanía nacional, de los diversos principios constitucionales y demás principios fundamentales del derecho interno –práctica, fallos y procedimientos– y de la gran diversidad de pueblos, culturas, costumbres y valores"*.
Aunque la Convención de 1961 establecía que *"la masticación de hoja de coca quedará prohibida dentro de los 25 años siguientes a la entrada en vigor de la presente Convención"*, cuando esta norma temporal llegó a su fin, los entonces gobiernos de Bolivia y Perú, elegidos democráticamente, consiguieron enmendar parte del daño en la Convención de 1988, con un reconocimiento parcial según el cual *"las medidas que se adopten deberán respetar los derechos humanos fundamentales y tendrán debidamente en cuenta los usos tradicionales lícitos, donde al respecto exista la evidencia histórica"*.

En el informe de este año, la Junta niega la validez de este artículo y las reservas realizadas por cualquiera de las partes, ya que éstas no *"no eximen a ninguna de las Partes de los derechos y obligaciones que les incumben en virtud de los demás tratados de fiscalización internacional de drogas"*.

La JIFE comete el peor de sus errores al presuponer, falsamente, que el consumo de hoja de coca es nocivo para la salud de las personas, pues se refiere al "*papel que desempeña en la progresión de la drogodependencia"*. Esta afirmación no se sostiene con pruebas científicas o médicas, y se basa exclusivamente en un viejo y obsoleto estudio realizado en 1950, con métodos de investigación cuestionables y plagado de prejuicios raciales.

El enfoque adoptado en el informe con respecto a esta cuestión tan compleja y delicada demuestra una sorprendente ignorancia y falta de sensibilidad que no es propia de un organismo de la ONU, especialmente tras su visita a Bolivia, y tras la reciente adopción de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

TENSIONES ENTRE EL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN DE DROGAS Y EL SISTEMA DE DERECHOS HUMANOS

El párrafo 38 del informe de la JIFE para 2007 declara que *"El debido respeto de los derechos humanos universales, los deberes de las personas y el estado de derecho es importante para la aplicación efectiva de los tratados de fiscalización internacional de drogas. No respetarlos puede socavar la capacidad del sistema de justicia penal para hacer cumplir la ley, puede dar lugar a reacciones desproporcionadas y discriminatorias ante el acto delictivo relacionado con las drogas y puede redundar en menoscabo de los tratados"*. Se trata de una declaración bienvenida que parece dar marcha atrás a posturas anteriores, ya que la Junta declaró en su conferencia de prensa de marzo de 2007 su reticencia a discutir cuestiones relacionadas con los derechos humanos. Sin embargo, estas palabras no van acompañadas de un claro compromiso con los derechos humanos en el resto del informe. Este hecho se puede ilustrar con algunos ejemplos:

- A lo largo del informe, se alude repetidamente a las personas que consumen drogas como "toxicómanos" y "drogodependientes", términos que estigmatizan y deshumanizan, y pueden exacerbar los prejuicios y dar lugar a más violaciones de los derechos humanos y actos discriminatorios contra algunas de las personas más marginadas y vulnerables de nuestras comunidades.

- La Junta alude a las importantes incautaciones de drogas efectuadas en Viet Nam y China en 2007, pero se olvida de comentar las violaciones de los derechos humanos que se están produciendo en ambos países en nombre del control de drogas. Funcionarios chinos, en la carrera hacia los Juegos Olímpicos de 2008, han anunciado planes para detener a un

millón de usuarios de drogas e internarlos en centros de desintoxicación obligatoria. Ambos países imponen la pena de muerte por delitos de drogas, lo cual contraviene la legislación sobre derechos humanos, y ambos ejecutan activamente a autores de dichos delitos. La Junta visitó Viet Nam en 2007 y, a pesar de ello, se olvida de mencionar la pena de muerte en el informe.

- A pesar de haber visitado Brasil el mismo año en que se produjo una de las mayores incursiones policiales en las *favelas* de Rio para librar la 'guerra contra las drogas' de Brasil, la Junta no hace mención alguna a las numerosas muertes que provocó dicha acción, muchas de ellas de niños y personas sin ninguna relación con el tráfico de drogas. En la primera mitad de 2007, documentos oficiales de la policía demostraron que en aquellas operaciones habían muerto 449 personas. Los niños, reclutados por las bandas, son considerados como blancos legítimos, por lo que se les dispara sin vacilación. Los asesinatos extrajudiciales por parte de la policía son algo habitual, y las principales víctimas son chicos negros y pobres. La impunidad por estos crímenes es casi absoluta, ya que no constan como "asesinato", sino como "resistencia seguida de muerte".

- Como ya se ha comentado, los derechos culturales e indígenas son totalmente ignorados en la forma en que la Junta trata la cuestión de la hoja de coca y el mascado de coca. A pesar de que la Asamblea General adoptó en 2007 la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que reconoce el derecho a practicar y a revitalizar tradiciones y costumbres culturales, y el derecho de los pueblos indígenas a proteger su herencia cultural y conocimientos tradicionales, la Junta ha hecho caso omiso de los aspectos culturales del mascado de coca y ha declarado que esta práctica debe abolirse (párr. 216).

- La Junta se olvida de comentar positivamente las iniciativas para la reducción de los daños emprendidas por las partes de las convenciones que pretenden cumplir con el derecho a la salud, ni alude a los numerosos países en que las actividades policiales contra clínicas han impedido que se proporcionen servicios médicos vitales para la prevención del VIH y el fomento de la salud.

- La Junta permanece en silencio sobre las violaciones de los derechos humanos perpetradas en Tailandia durante la 'guerra contra las drogas' de Thaksin Shinawatra en 2003-4. Esta falta de condena por parte de los debidos organismos de la ONU podría estar contribuyendo a la actual predisposición del Gobierno tailandés a estudiar otra serie de tácticas extremas para la aplicación de la ley.

Aunque la declaración de la Junta sobre los derechos humano se acoge con satisfacción, no debe tratarse de un gesto vacío. Es imprescindible dejar claro todo lo que supone una fiscalización de estupefacientes que observe los derechos humanos y las responsabilidades de la Junta. El respeto de los derechos humanos no sólo es algo 'importante' para el control de drogas, sino que es algo esencial y de obligado cumplimiento.

REDUCCIÓN DEL DAÑO: ¿UN PASO ADELANTE O ATRÁS?

Como en años anteriores, la Junta destaca el problema del VIH, alimentado por el uso de drogas intravenosas. El informe de 2007 menciona la palabra HIV 53 veces. En lo que respecta a las medidas para la reducción de daños para frenar los contagios de VIH, el informe presenta algunos pequeños cambios positivos. A diferencia de los informes de 2006 y 2005, en que no se mencionaba el suministro de jeringuillas esterilizadas, la Junta toma nota de esta práctica en su revisión de las novedades por países, entre los que se encontrarían Viet Nam, Malasia y Australia, así como 24 Estados miembro de la Unión Europea (párrs. 510, 511, 706, 653, entre otros). Sin embargo, la Junta no puede abstenerse de enviar notas de advertencia y, por ejemplo (párr. 706), exhorta a Australia a que vele por que los programas de suministro de jeringuillas esterilizadas en Nueva Gales del Sur se lleven a cabo en cumplimiento de los tratados de fiscalización internacional de drogas, a pesar de que, según anteriores declaraciones de la Junta y de expertos jurídicos, dichas actividades no infringen ninguna convención. Cuando insta a que se ofrezcan servicios adecuados a los reclusos encarcelados (párr. 26), la Junta no menciona el intercambio de jeringuillas, a pesar de que la OMS y otras autoridades han dado su claro apoyo a los beneficios de estos servicios en las instituciones penitenciarias. En lugar de ello, la Junta insta a los gobiernos a impedir que circulen drogas ilícitas en las cárceles (párr. 60-d). Sin embargo, comparado con el silencio de años anteriores, estas referencias al intercambio de jeringuillas son importantes.

El término 'reducción del daño' se utiliza en el informe sin tono alarmista. Esto no debería llamar la atención dado el apoyo concedido al aumento de la oferta de medidas para la reducción del daño de todos los Estados miembro en la Declaración de compromiso en la lucha contra el VIH/SIDA de 2001 y en muchos otros documentos de las Naciones Unidas, como el informe de sobre la reducción de las consecuencias sociales y sanitarias negativas relacionadas con el consumo de drogas presentado en 2008 por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (y respaldado por la JIFE). Sin embargo, se trata de un importante cambio para la JIFE. La Junta también alude con naturalidad a la aplicación de programas de tratamiento con metadona o buprenorfina en países como los Estados Unidos, la República Islámica de Irán, Canadá, Viet Nam, Malasia y todos los Estados miembro de la Unión Europea (párrs. 99, 510, 511, 653, entre otros).

No obstante, aquellos que esperaban que la Junta ejercitara su mandato de forma más activa para garantizar la debida oferta de drogas lícitas con fines médicos no encontrarán en el informe de 2007 muchos motivos para mostrarse optimistas. Como en años anteriores, y a pesar de que las convenciones de la ONU instan al tratamiento, la rehabilitación y la reinserción en los casos de uso indebido de drogas, la Junta no se congratula ni señala con aprobación la aplicación de nuevos programas de metadona para abordar lo que en los países asiáticos ha sido un creciente problema de uso de drogas intravenosas y de los contagios de VIH asociados. De hecho, en gran medida, la Junta sigue viendo esa ampliación del tratamiento a la luz de los posibles riesgos de desviación de fármacos legales a mercados ilegales, y exhorta a los países a fortalecer las medidas de fiscalización sobre la metadona y la buprenorfina. A la Junta le preocupa la falta de un acceso adecuado a analgésicos opioides para el tratamiento del dolor en muchos países (párrs. 97, 208-213), pero no menciona la escasez o la ilegalidad de los tratamientos con metadona o buprenorfina en países de la ex Unión Soviética

y Asia. De hecho, el comentario de que la oferta de este tipo de tratamientos ha aumentado ligeramente o incluso ha declinado en muchos de los denominados países en desarrollo/en transición (párr. 276) –un hecho que debería generar alarma en el organismo encargado de ayudar a los países a calcular con exactitud sus necesidades de metadona y buprenorfina– no va acompañado de ninguna expresión de inquietud. En un informe que incluye varios párrafos sobre el peligro que entraña el uso de drogas por parte de personas famosas, esta omisión resulta sorprendente.

Como en años anteriores, el informe de 2007 manifiesta una fuerte oposición a las salas de venopunción supervisadas (párrs. 161, 369), afirmando que estos programas son contrarios a las disposiciones de los tratados sobre drogas. Entre las recomendaciones de la JIFE, se encuentra un llamamiento a que los países con salas de venopunción seguras cierren esas instalaciones y proporcionen servicios "basados en pruebas científicas" (recomendación 24, párr. 734). Esta exigencia está, de por sí, en contra de las pruebas científicas, ya que las ventajas de disponer de instalaciones más seguras para la inyección de drogas están bien documentadas en estudios revisados por iguales e indican que en ellas se registran pocas muertes por sobredosis, más derivaciones a servicios de tratamiento y una reducción del riesgo de contagio de HIV y de transmisión de hepatitis porque las jeringuillas se comparten menos. La JIFE no menciona tampoco el análisis presentado en 2002 por la Sección de Asuntos Jurídicos del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, en que se recogían argumentos detallados para justificar el establecimiento de salas de venopunción, así como otros programas para la reducción del daño, implicando que estos programas no infringen las convenciones sobre drogas. El llamamiento de la Junta para que se ponga fin a las iniciativas el suministro de "equipos más seguros para el consumo de crack" (párr. 369) está igual de infundado.

Finalmente, la Junta ofrece una mayor y bienvenida atención a la cuestión del tratamiento, la rehabilitación y la reinserción, apuntando que los programas necesitan objetivos claramente articulados y un componente de evaluación, que el tratamiento debería ser integral y basado en pruebas científicas, y que se debería ofrecer en las cárceles (párrs. 56, 505). Este apunte, y la exhortación de la Junta al establecimiento de centros adecuados y a la estrecha colaboración entre las entidades de justicia penal y las de atención sanitaria (párr. 56), son importantes, aunque el informe de 2007 no hace alusión alguna a los muchos casos conocidos en que autoridades judiciales han decidido aplicar un tratamiento obligatorio a los usuarios de drogas que no cumple con las mínimas normativas médicas. En China, por ejemplo, donde la ONUDD calcula que hay hasta 340.0000 personas internadas en centros de trabajo de desintoxicación obligatoria y reeducación, la Junta se limita a observar que el tratamiento debería ser "de alcance general" y basado "en pruebas" (párr. 505), pero no menciona el trabajo forzoso, la falta de acceso a un tratamiento complementado con fármacos, ni la violación de los derechos humanos en estos centros. La Junta visitó Viet Nam en 2007, y señala los esfuerzos del país para mejorar la prevención y el tratamiento del VIH. Y si bien expresa su inquietud por el elevado índice de recaídas y recuerda la importancia de evaluar las diferentes modalidades de tratamiento (párr. 539), obvia mencionar a los más de 50.000 usuarios de drogas, según cálculos de la ONUDD, internados durante hasta cinco años en centros que no ofrecen tratamiento contra el VIH y escasos tratamientos de drogas, sino servicios de 'reeducación moral' y trabajo mal pagado. La Junta señala que el tratamiento no debe ser voluntario para ser eficaz (párr. 57), lo cual pone de manifiesto su incapacidad para abordar las cuestiones éticas o de derechos humanos que implica un tratamiento obligatorio. La Junta, por ejemplo, observa que la Federación de Rusia está estudiando la posibilidad de elaborar legislación sobre el tratamiento obligatorio y el establecimiento de centros médicos especiales (párr. 664) sin recordar que las autoridades rusas han prohibido las formas mejor estudiadas y más eficaces de tratamiento complementado con fármacos.

En conjunto, el Informe anual 2007 da algunas muestras de un enfoque más equilibrado por parte de la JIFE ante los verdaderos dilemas a los que se enfrentan los gobiernos en la elaboración y aplicación de las políticas de control de drogas. Aunque estas muestras son gratas, el método de funcionamiento de la Junta y su enfoque sobre estas cuestiones siguen estando muy lejos de desempeñar un papel positivo y objetivo a la hora de ayudar a los gobiernos a encontrar el debido equilibrio entre sus responsabilidades en materia de fiscalización de estupefacientes, y otros objetivos más generales relacionados con el desarrollo social, la salud pública y la protección de los derechos humanos.