

7 de mayo de 2008
Español
Original: inglés

Comisión de Estupefacientes

51º período de sesiones

Viena, 10 a 14 de marzo de 2008

Tema 3 del programa

Debate temático sobre el seguimiento del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General: panorama general y progresos logrados por los gobiernos en el cumplimiento de las metas y los objetivos para los años 2003 y 2008 establecidos en la Declaración política aprobada por la Asamblea en su vigésimo período extraordinario de sesiones

“Perfeccionamiento de la fiscalización de drogas para adecuarla a la finalidad para la que fue creada: Aprovechando la experiencia de diez años de acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas”*

Informe del Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito a modo de contribución al examen de los resultados del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. El funcionamiento del sistema de fiscalización internacional de drogas	3
Adhesión universal	3
Contención a lo largo del último siglo.	4
Contención a lo largo del último decenio	7

* El presente informe es traducción de un texto que no ha pasado por los servicios de edición.



Un problema contenido pero no resuelto	9
Consecuencias no deseadas	10
III. Perspectivas	14
1. Reafirmación de los principios	14
El principio multilateral	14
El principio de la salud pública	14
2. Mejora del funcionamiento	16
Logro de los objetivos establecidos en el vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General	17
Opciones estratégicas	18
3. Mitigación de las consecuencias	19
Prevención del delito	19
Reducción del daño	20
Derechos humanos	21
IV. Conclusión	22

I. Introducción

En el curso del próximo año las Naciones Unidas examinarán con detenimiento el desempeño del sistema de fiscalización multilateral de drogas. Mirarán hacia atrás a fin de ver más claramente hacia adelante: repasarán el último siglo de fiscalización de drogas desde sus inicios en Shanghai en 1909, y examinarán el último decenio, desde la celebración del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General en 1998. Pero sobre todo mirarán hacia adelante, hacia el próximo decenio, no sólo para anticipar los nuevos retos sino también para perfeccionar la maquinaria multilateral a fin de adecuarla para hacer frente a esos desafíos.

Sin adelantarnos a los acontecimientos -las evaluaciones y los análisis históricos aún no han concluido- algunas cosas pueden y deben ponerse sobre la mesa desde ya. Cabe esperar que estas declaraciones constituyan una aportación a los debates y se consideren como una contribución a las ideas, reflexiones y deliberaciones que se desarrollarán en el curso de los próximos meses. Cabe esperar igualmente que influyan en la puesta en práctica del sistema de fiscalización multilateral de drogas durante el próximo decenio.

II. El funcionamiento del sistema de fiscalización internacional de drogas

El consumo de drogas ilícitas está muy difundido. No respeta las fronteras nacionales. Dado que el problema de la droga es internacional, su solución también debe ser internacional. El actual sistema multilateral proporciona el único marco viable para esa solución global. Los tratados de fiscalización internacional de drogas de las Naciones Unidas de 1961, 1971 y 1988 constituyen la arquitectura del sistema multilateral.

Adhesión universal

El mundo entero está de acuerdo en que las drogas ilícitas son una amenaza para la salud y en que la producción, el comercio y la utilización de drogas deberían reglamentarse: por cierto, la adhesión a los tratados es prácticamente universal. Un 96% de todos los países (186) son Estados Parte en la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. Un 94% (183 países) son Estados Parte en el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971. Aproximadamente el mismo número (182 países) son Estados Parte en la Convención de 1988. Estos índices de adhesión figuran entre los más elevados alcanzados por un instrumento multilateral de las Naciones Unidas, lo cual es en sí mismo un logro considerable.

Entre los sistemas multilaterales, el que reglamenta las drogas ilícitas posee una característica destacada: cuando un Estado Parte ratifica uno de los tres tratados, se obliga a armonizar sus leyes nacionales con el derecho internacional. Si bien esto puede limitar el campo de maniobra de los países, protege al sistema multilateral contra su mayor vulnerabilidad: las medidas unilaterales adoptadas por un Estado Parte a título individual pueden poner en peligro la integridad de todo el sistema.

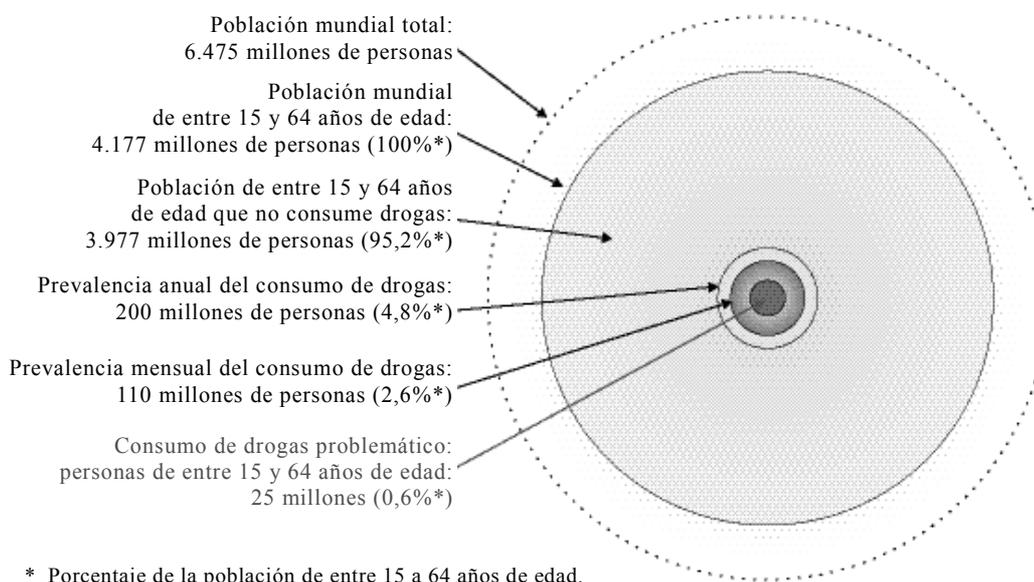
Contención a lo largo del último siglo

El sistema de fiscalización de drogas ha logrado contener el problema de las drogas, limitándolo a menos del 5% de la población adulta (de entre 15 y 64 años de edad) de todo el mundo. Este porcentaje se refiere a la prevalencia anual, es decir, a las personas que han utilizado drogas por lo menos una vez en el año anterior al estudio. Los consumidores de drogas problemáticos se limitan a menos de la décima parte de ese porcentaje ya reducido: ascienden a unos 25 millones en todo el mundo, lo que representa un 0,6% de la población adulta del planeta.

En otras palabras, declaraciones ocasionales del tipo de “hay drogas en todas partes” o “todo el mundo consume drogas” son simplemente equivocadas.

Figura 1

Consumo de drogas ilícitas a nivel mundial (2005/2006)



Fuente: ONUDD, Informe Mundial sobre las Drogas, 2007.

En realidad, y en términos comparativos, estas estadísticas constatan un éxito innegable. El consumo de tabaco, droga psicoactiva que crea hábito y se vende ampliamente como mercadería lícita en mercados abiertos (aunque reglamentados) ha aumentado a alrededor del 30% de la población adulta. La proporción de la población mundial que consume alcohol, otra sustancia psicoactiva que crea hábito y que se obtiene libremente en muchos países, es aún mayor. En ausencia del sistema de fiscalización de drogas, no es descabellado imaginar que el consumo de drogas ilícitas hubiera alcanzado proporciones similares.

Las estadísticas de mortalidad relacionadas con el consumo de estas tres sustancias que crean adicción revelan una historia complementaria. El número de muertes es impresionante: alrededor de cinco millones por año causadas por el tabaco, y

dos millones causadas por el alcohol, contra aproximadamente 200.000 muertes debidas al consumo de drogas ilícitas. Una vez más, se podría aducir que en ausencia del sistema de fiscalización de drogas, el consumo de drogas ilícitas podría haber causado un número de muertes cercano al atribuido a las sustancias lícitas que causan adicción.

Las pruebas obtenidas tras un siglo de fiscalización de drogas (1909 a 2008) se presentarán en breve en el *Informe Mundial sobre las Drogas, 2008* de la ONUDD, y en forma más detallada como contribución a las celebraciones del centenario que tendrán lugar en Shanghai (China) en febrero de 2009. Se hará referencia a algunas de esas pruebas en el presente documento.

Hace poco más de un siglo, antes de la creación del sistema de fiscalización internacional de drogas, hubo un incremento masivo de la producción y de las exportaciones de opio a nivel mundial, lo que se tradujo en índices de abuso alarmantes en una serie de países. También hubo un aumento considerable de las exportaciones mundiales de hoja de coca. A raíz de estos acontecimientos, y a partir de la creación de la Comisión del Opio de Shanghai (1909) y la elaboración de la posterior Convención Internacional del Opio, firmada en La Haya en 1912, el sistema de fiscalización internacional de drogas se fue desarrollando progresivamente a lo largo de los siguientes decenios.

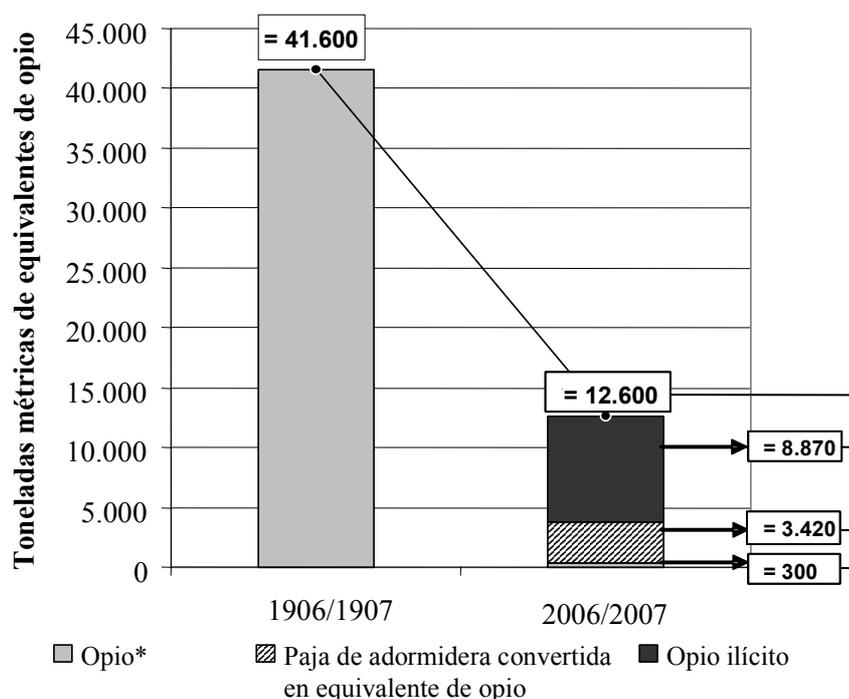
Bajo los auspicios de la Sociedad de las Naciones se elaboraron tres convenciones. Después de la Segunda Guerra Mundial, las Naciones Unidas pasaron a encargarse de la fiscalización internacional de drogas. El sistema se racionalizó con la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, sobre la que se basan nuestros mecanismos actuales de fiscalización. La Convención de 1961 abarca las clásicas drogas de origen vegetal como el opio, la heroína, la cocaína y el cannabis. En 1971, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas amplió la fiscalización a una serie de sustancias nuevas que tenían numerosos usos médicos pero se estaban desviando cada vez más del tráfico lícito para hacer un uso indebido de ellas. En 1988, la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas amplió la fiscalización a toda la cadena del mercado, incluidos el control de precursores al comienzo de la cadena, y medidas para prevenir el blanqueo de dinero al final de ella.

¿Cuál fue el impacto del sistema de fiscalización a lo largo del último siglo? ¿Puede medirse ese impacto? Si examinamos en primer lugar los acontecimientos negativos, hay actualmente en el mercado varias drogas nuevas, que en su mayoría no existían hace un siglo y cuyo uso está muy difundido. El consumo de cannabis y de cocaína también es superior al de hace un siglo. En contrapartida, podría decirse, por supuesto, que el incremento bien podría haber sido mucho mayor en ausencia de una fiscalización internacional de drogas. También podría decirse, como se mencionó anteriormente, que el consumo mundial de drogas aún afecta a una cantidad mucho menor de personas que las afectadas por el uso de sustancias psicoactivas lícitas como el tabaco y el alcohol.

Existen pruebas claras de un progreso manifiesto a lo largo del último siglo cuando examinamos el grupo más problemático de drogas -los opiáceos- que actualmente dan cuenta del grueso de la demanda de tratamiento y de la mayoría de las muertes relacionadas con drogas en todo el mundo. El opio es la base de todas estas sustancias, entre las que figuran la morfina y la heroína. A diferencia de los

aumentos masivos de la producción de opio ocurridos en el siglo XIX, la producción mundial de opio, incluido el opio lícito para fines médicos (al que se suma la paja de adormidera) así como el opio ilícito, fue inferior en aproximadamente un 70% en 2007 en comparación con la producción de 1906/1907, a pesar de que la población mundial se cuadruplicó con creces durante ese período. Esto sólo puede ser una demostración del gran éxito del sistema de fiscalización.

Figura 2

Producción mundial de opio, en toneladas, en 1906/1907 y 2006/2007

* La situación jurídica de la producción de opio anterior a 1907 y en ese año debe diferenciarse de la producción de opio posterior a 1907.

Datos para 1906/1907: extraídos del informe de la Comisión Internacional del Opio, Shanghai, 1909;

Datos sobre la producción de opio lícito: previsiones de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes para 2007 (redondeadas);

Datos sobre la producción de paja de adormidera: extraídos de los datos de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes para 2006 (redondeados);

Datos sobre el opio ilícito: estimación preliminar de la ONUDD para 2007;

Totales: cifras redondeadas.

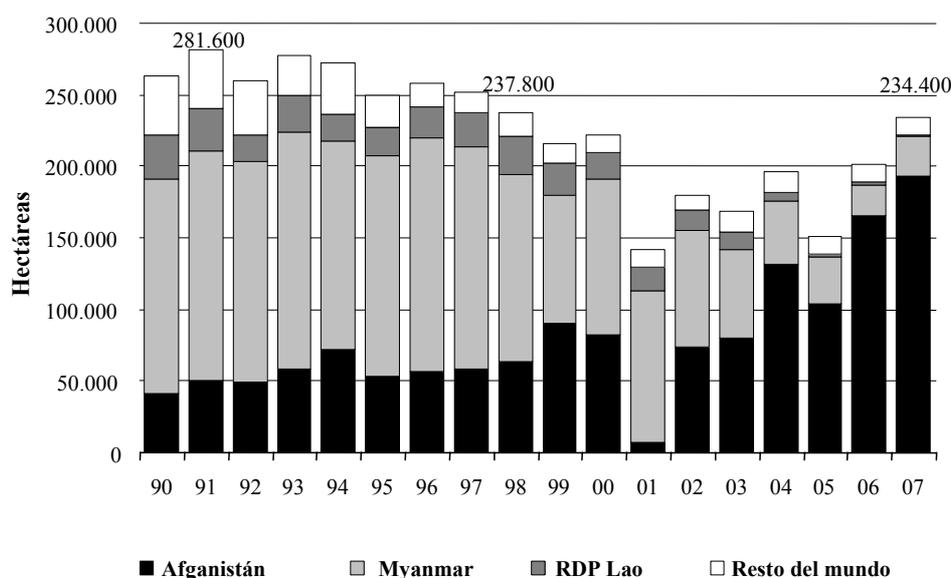
Fuentes: Informe de la Comisión Internacional del Opio, Shanghai (China) febrero de 1909, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, *Estupefacientes*, Nueva York, 2008 y ONUDD, Informe Mundial sobre las Drogas correspondiente a 2008, versión preliminar, marzo de 2008.

Contención a lo largo del último decenio

Si examinamos las tendencias en gran escala a lo largo del último decenio, desde la celebración del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, la situación también parece bastante positiva. La producción mundial de cocaína, anfetaminas y éxtasis se ha estabilizado durante los últimos seis años (desde 2000 a 2002 aproximadamente). La producción de cannabis aumentó mucho hasta 2004, pero está dando señales de estabilización o incluso posiblemente de una leve tendencia descendente desde entonces. La producción de opio ha acusado una tendencia descendente continua en el Triángulo de Oro durante casi un decenio. El único problema real ha sido el aumento de la producción de opio en el Afganistán, pero incluso en este caso podrían estar surgiendo las primeras señales de estabilización o incluso de una pequeña declinación en 2008. Sobre todo, los incrementos masivos del cultivo del opio (entre 2002 y 2007) en el sur del Afganistán no se explican debido a la demanda mundial de opiáceos (que al parecer es estable, con una marcada disminución en los mercados tradicionales), sino que se deben más bien a la insurgencia y, en general, a la falta de control gubernamental en esas provincias.

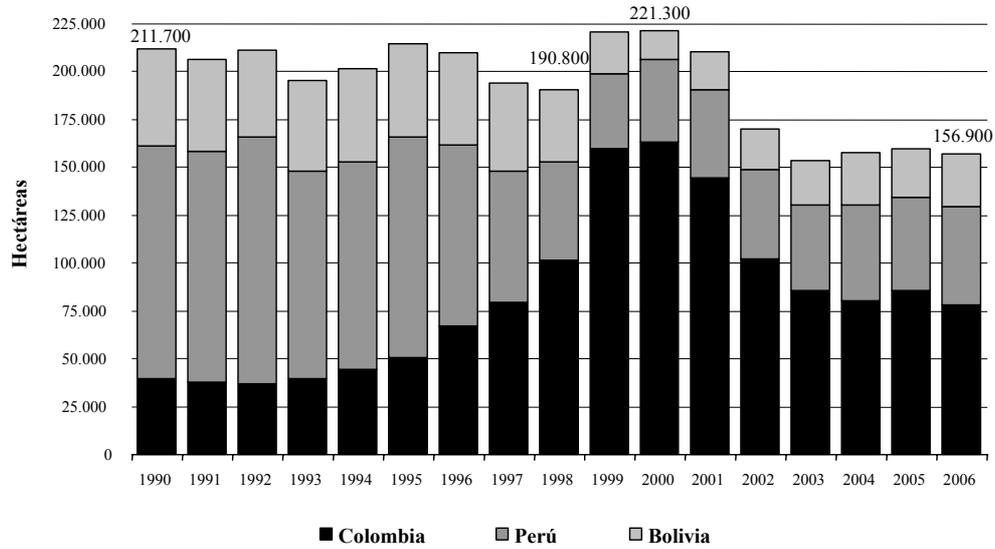
Figura 3

Cultivo de paja de adormidera a nivel mundial, en hectáreas, de 1990 a 2007



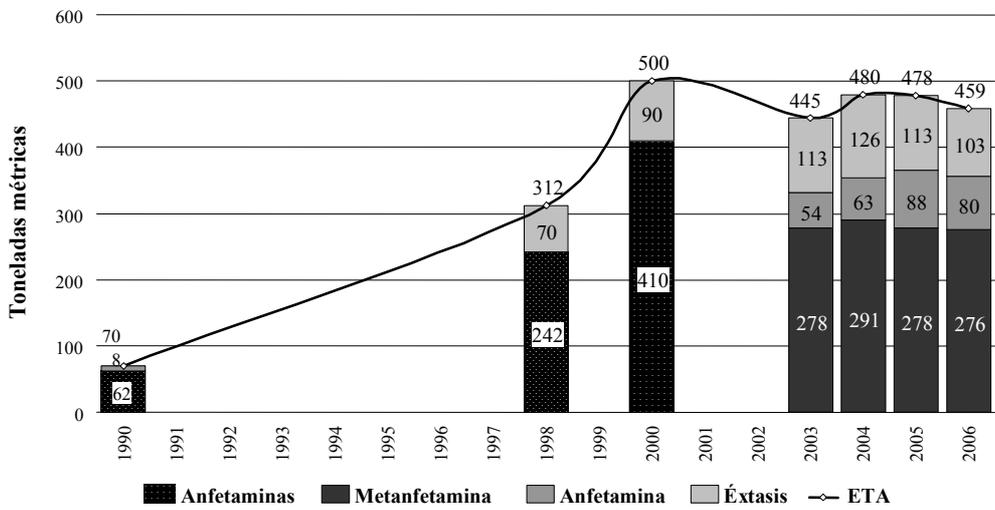
Fuente: ONUDD, Informe Mundial sobre las Drogas correspondiente a 2008, versión preliminar, marzo de 2008.

Figura 4
Cultivo del arbusto de coca a nivel mundial, en hectáreas, de 1990 a 2006



Fuente: ONUDD, Informe Mundial sobre las Drogas correspondiente a 2008, versión preliminar, marzo de 2008.

Figura 5
Producción mundial de estimulantes de tipo anfetamínico (ETA), en toneladas métricas, de 1990 a 2006



Fuente: ONUDD, Informe Mundial sobre las Drogas correspondiente a 2008, versión preliminar, marzo de 2008.

Tratándose de la demanda mundial, la situación es más compleja y difícil de medir. La generalización acerca de los niveles de demanda debe necesariamente realizarse con prudencia. La mayoría de los países -incluso un siglo después del comienzo de la fiscalización internacional de drogas- aún carecen de sistemas de vigilancia fiables para estimar la magnitud de la demanda o rastrear los cambios que se producen en ella a lo largo del tiempo. Esto es consecuencia de la insuficiente atención concedida a las cuestiones relacionadas con la demanda a nivel internacional, como se establecerá más adelante. El resultado de esta deficiencia son las declaraciones y afirmaciones a veces totalmente contradictorias que se realizan sobre la situación contemporánea en materia de drogas.

En lo que respecta a los países que cuentan con sistemas de vigilancia de la demanda, y esto incluye a la mayoría de los países desarrollados, las tendencias comunicadas son alentadoras. Éste es el caso de los países de América del Norte en particular, donde se han alcanzado logros importantes en materia de estabilización o reducción del consumo de drogas a lo largo de los últimos dos decenios -especialmente entre las cohortes más vulnerables (de entre 14 y 20 años de edad). La situación en Europa es irregular, ya que los importantes triunfos en la estabilización o la reducción del consumo de opiáceos se ven compensados por los crecientes niveles de consumo de cocaína. El consumo de cannabis aumentó hasta hace unos pocos años, pero en la actualidad muestra señales de estabilización o reducción en algunos países en los que habían existido niveles elevados de consumo, aunque continúa aumentando en países con tasas de prevalencia menores. Se observa una pauta similar en el caso de los estimulantes de tipo anfetamínico (ETA).

Las tendencias comunicadas por los países en desarrollo suelen ir en diferentes direcciones, aunque son en su mayoría ascendentes. Es el caso de los países de América del Sur y África con respecto al cannabis y a la cocaína. También es el caso de los países de Asia sudoccidental y central así como de África oriental y meridional en lo que respecta a la heroína. Al parecer, el aumento de la oferta en el Afganistán ha sido la principal causa de ello. En cambio, los países de Asia sudoriental comunican por lo general una tendencia descendente en el abuso de opiáceos, acorde con la masiva reducción de la producción en el Triángulo de Oro a lo largo del último decenio.

En el caso de los estimulantes de tipo anfetamínico, las tendencias son variadas y difíciles de cuantificar. El problema es más agudo en Asia sudoriental. Algunos informes indican un aumento general durante los últimos años; otros señalan una tendencia estable o declinante. También pueden encontrarse ejemplos similares en el caso de varias otras regiones. En realidad, esto es consecuencia del hecho de que muchas de las tendencias observadas en los países en desarrollo aún se basan en opiniones de expertos y no en datos reales.

Un problema contenido pero no resuelto

No obstante las advertencias señaladas *supra*, hay pruebas suficientes para demostrar que el problema de las drogas se ha contenido. Por supuesto, contener un problema no es lo mismo que solucionarlo. El problema de las drogas sigue existiendo. El objetivo fundamental de los tratados de fiscalización de drogas -restringir la utilización de sustancias psicoactivas sometidas a fiscalización internacional a fines médicos y científicos- aún no se ha logrado. Algunas de las

metas más ambiciosas establecidas en el vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General celebrado en 1998 siguen siendo difíciles de alcanzar.

El hecho de que cronológicamente la contención se haya iniciado aproximadamente a mediados del decenio posterior a la celebración del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General suscita la tentación de postular que se ha producido debido a las medidas adoptadas en ese período extraordinario de sesiones. Si bien no existe un fundamento estadístico para reivindicar una relación causal, la coincidencia de los dos acontecimientos en el tiempo es digna de tenerse en cuenta. También debería constituir un incentivo para seguir investigando y establecer qué está sucediendo en el circuito mundial de las drogas en relación con el logro de por lo menos algunos de los objetivos del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General.

La determinación de lo que está sucediendo en los mercados mundiales de la droga, especialmente en un mundo en rápido proceso de globalización, es una empresa compleja. El desarrollo y la modernización son una espada de doble filo cuando se consideran en términos de su impacto en el consumo de drogas. Por un lado, se dice a menudo que el consumo de drogas es una enfermedad del desarrollo, relacionada con la creciente necesidad de sustancias psicoactivas para reducir el estrés, aumentar el rendimiento o simplemente escapar de la dura realidad. Por el otro, el desarrollo permite -en términos financieros, tecnológicos y de organización- intervenir de muy diversas formas para reducir tanto la oferta como la demanda de drogas ilícitas.

En los países en desarrollo y en los países en transición la amenaza de incrementos importantes en el consumo de drogas es, de todas maneras, real. Se ve impulsada tanto por un 'empuje de la oferta', dado que los traficantes tratan de encontrar nuevos mercados, y nuevas rutas para llegar hasta los antiguos mercados, como por un 'tirón de la demanda', dado que los estilos de vida y las pautas de consumo migran, promovidos por medios de comunicación cada vez más globalizados, viajes baratos e ingresos mayores. A medida que vayamos reuniendo pruebas para trazar un mapa y detallar la extensión del problema de las drogas en un mundo en desarrollo deberemos, por consiguiente, estar preparados para otra verdad incómoda -que el problema puede, de hecho, ser mayor de lo que habíamos previsto hasta el momento, y empeorar antes de empezar a mejorar.

Consecuencias no deseadas

Un examen retrospectivo aporta el beneficio de conocimientos para evaluar el presente y enriquecer las políticas futuras. Al pasar revista a lo ocurrido durante el último siglo, podemos observar que el sistema de fiscalización de drogas y su puesta en práctica han tenido varias consecuencias no deseadas -que pueden o no haber sido *imprevistas*, pero que fueron, por cierto, *no deseadas*.

La *primera* consecuencia no deseada es un enorme *mercado negro delictivo* que en la actualidad prospera trasladando sustancias prohibidas de los productores a los consumidores. Ya sea que estén impulsados por un 'empuje de la oferta' o por un 'tirón de la demanda', los incentivos financieros para ingresar en este mercado son considerables. No escasean los delincuentes que compiten sin reparar en medios

para apoderarse de una parte de un mercado en el que no es inusual que el precio de la venta al por menor sea cien veces superior al precio de producción.

La *segunda* consecuencia no deseada es lo que se podría llamar el *desplazamiento de las políticas*. La expansión del mercado negro delictivo requería, obviamente, una respuesta acorde de los servicios encargados de hacer cumplir la ley, así como una mayor cantidad de recursos. Pero los recursos son finitos. La salud pública, que es a todas las luces el primer principio sobre el que se basa la fiscalización de drogas, también necesita muchos recursos. Sin embargo, los fondos se desviaron en muchos casos hacia la seguridad pública y los servicios de represión que la sustentan. La consecuencia fue que la salud pública se desplazó a un segundo plano, y se la atendió más con promesas y retórica, pero menos en la práctica. En realidad, actualmente se considera con frecuencia que la seguridad pública es la forma principal, o por lo menos la más eficaz, de solucionar el problema de las drogas -por cierto, la que da resultados más rápidos que los programas de salud pública y recibe mayor atención de los medios de comunicación que las campañas de prevención.

La *tercera* consecuencia no deseada es el *desplazamiento geográfico*. A menudo se le denomina *efecto globo*, porque al apretar (con controles más severos) en un lugar se produce una hinchazón (es decir, un aumento) en otro, aunque bien puede ir acompañado de una reducción general. Esto puede documentarse históricamente a lo largo de los últimos 50 años en muchos escenarios de todo el mundo. El éxito de la fiscalización de la oferta de opio ilícito en China a mediados del siglo XX, por ejemplo, desplazó el problema al Triángulo de Oro. Los posteriores éxitos en Tailandia desplazaron el problema a Myanmar. Un proceso similar ocurrió en Asia sudoccidental a partir del decenio de 1970. Los éxitos de la fiscalización de la oferta de Turquía, el Irán y el Pakistán desplazaron a la larga el problema hacia el Afganistán. En los primeros años del siglo XXI, el desplazamiento conectó indirectamente el Asia sudoriental con el Asia sudoccidental: a medida que la producción de opio disminuía en Myanmar, aumentaba marcadamente en el Afganistán, aunque había otras fuerzas en juego -a saber, el papel de los insurgentes y los terroristas en la promoción del cultivo del opio, el procesamiento de heroína y morfina, y su tráfico. Las tendencias de la producción de cocaína en los países andinos registran una dinámica similar: a medida que se reducía la oferta en el Perú y en Bolivia, en la segunda mitad del decenio de 1990 se desplazó hacia Colombia, nuevamente como complemento de la insurgencia y la violencia.

La *cuarta* consecuencia no deseada es lo que se podría denominar *el desplazamiento de sustancias*. Si se fiscaliza el consumo de una droga, reduciendo ya sea la oferta o la demanda, los proveedores y usuarios adoptan otra droga con efectos psicoactivos similares, pero sujeta a una fiscalización menos severa. Por ejemplo, la cocaína es más fácil de fiscalizar que las anfetaminas: en el caso de la primera, existe una distancia geográfica considerable entre la materia prima (el arbusto de coca en los países andinos) y el consumidor (en América del Norte o en Europa). Las últimas pueden en realidad producirse en el vecindario del usuario o, más literalmente, en una cocina. Lo mismo ocurre con el mercado minorista: la cocaína debe comprarse a un vendedor de drogas callejero; diversas formas de estimulantes de tipo anfetamínico (ETA) pueden comprarse en línea en una farmacia de Internet. En vista de ello, también es posible comprender mejor la creciente popularidad de las drogas sintéticas. El desplazamiento de sustancias puede por supuesto ocurrir en la dirección contraria. En el último par de años, la cocaína ha venido desplazando a las

anfetaminas en Europa debido a su mayor disponibilidad. El desplazamiento de sustancias ocurre asimismo con los precursores químicos cuando se dan los mismos tipos de dinámicas.

La quinta consecuencia no deseada es la forma en que consideramos y tratamos a los consumidores de drogas ilícitas. Al parecer, se ha creado un sistema en el cual los que caen en las redes de la adicción se encuentran marginados y excluidos de la sociedad, marcados por un estigma moral y a menudo incapaces de encontrar tratamiento aun cuando estén motivados para someterse a él.

A menos que hagamos frente a estas consecuencias no deseadas de manera decidida seguiremos hipnotizados por las numerosas paradojas del problema de las drogas. Una de las razones por las cuales somos incapaces de enfrentar las consecuencias no deseadas es la naturaleza engorrosa de cualquier gran sistema multilateral, a la que se suma la inercia que adopta con el correr del tiempo. Los tres tratados de fiscalización de drogas se elaboraron a lo largo de tres decenios, desde el de 1960 hasta el de 1980. El fundamento de todo el sistema es claramente la Convención de 1961: entró en vigor en 1964, hace casi medio siglo. Esto es algo que se olvida a menudo. Es fácil olvidar estas cosas y hacer caso omiso del hecho evidente de que los tiempos han cambiado, cuando se reclaman cambios pero no existe una opinión o un acuerdo claros de qué es lo que debe cambiarse o cómo puede cambiarse. Suele hallarse consuelo en el *statu quo*; no necesariamente porque sea deseable en sí mismo, sino porque no hay forma de predecir cuál será la situación en el futuro.

Se puede realizar algún progreso si se examina lo que ha cambiado en nuestro mundo en los últimos 50 años -desde la aprobación de la Convención de 1961. La autoridad del Estado-nación ha disminuido y hoy el término *internacional* abarca mucho más que el sistema multietatal únicamente. La globalización del comercio, las finanzas, la información, los viajes, las comunicaciones y todo tipo de servicios y modalidades de consumo se acelera día a día. Las barreras culturales se están derrumbando aún más rápido, amalgamando los estilos de vida que avanzan en el tiempo y el espacio a una velocidad nunca antes vista. La migración y la urbanización, que tienen una enorme importancia demográfica y socioeconómica, están aumentando.

Las nuevas crisis sanitarias, ejemplificadas por la epidemia del VIH/SIDA, se están añadiendo a los antiguos problemas de salud que aún no se han resuelto. La delincuencia organizada y el terrorismo ya no son conceptos abstractos: afectan a las vidas de muchas personas. En la actualidad se conciben en un lugar, se organizan en otro y luego se ejecutan a miles de kilómetros de distancia. Cada uno de estos grandes cambios (y la lista que antecede no pretende ser exhaustiva) influye directamente en el problema de las drogas y en la manera en que este problema se experimenta, se percibe o se resuelve. Por consiguiente, deberá tenerse en cuenta este cambio en las circunstancias al contestar cualquier pregunta que se plantee respecto del funcionamiento del sistema de fiscalización internacional de drogas en el siglo XXI.

Claramente, debemos humanizar nuestro régimen de fiscalización de drogas, que en opinión de muchas personas es demasiado despersonalizado y está demasiado alejado de nuestras vidas cotidianas. Lo que muchas personas ven es:

- muchos delitos;
- un mercado delictivo demasiado grande;
- demasiados reclusos en la cárcel;
- demasiado pocas personas en tratamiento;
- demasiados recursos para la aplicación coercitiva de la ley;
- demasiado pocos recursos destinados a prevención, tratamiento, rehabilitación y reducción del daño;
- demasiado poca maquinaria para la cooperación internacional con el fin de reducir la demanda de drogas ilícitas y mitigar sus consecuencias negativas;
- demasiado poco reconocimiento del hecho de que la economía de la droga prospera cuando los gobiernos son negligentes o su fiscalización es inadecuada;
- demasiado hincapié en la destrucción de los cultivos para la producción de drogas ilícitas, y demasiado pocos recursos asignados a la asistencia para el desarrollo en beneficio de los agricultores.

En otras palabras, si se consideran los tres eslabones de la cadena de las drogas -los agricultores que producen la materia prima, los traficantes que la convierten en veneno y la comercializan a través de las fronteras, y los toxicómanos- se observa que se hace demasiado hincapié en el segundo eslabón (combatir a los delincuentes) y no se hace suficiente hincapié en promover un cambio en la actividad (por parte de los agricultores) y en el comportamiento (por parte de los toxicómanos).

Lo que muchas personas *no* ven son los logros del sistema de fiscalización de drogas a lo largo del último siglo, y las mejoras que se produjeron durante el último decenio:

- una contención del consumo de drogas ilícitas a menos del 5% de la población mundial adulta;
- una contención de los consumidores de drogas duras problemáticos a menos del 1% de la población mundial adulta;
- considerables reducciones, a lo largo de un siglo, del cultivo, la producción y el consumo de opiáceos -las principales drogas problemáticas;
- un derecho internacional que establece normas a las que debe ajustarse la legislación nacional;
- un sistema multilateral que deja menos posibilidades a la acción unilateral;
- una mayor adhesión, en la actualidad casi universal, al sistema multilateral después de la celebración del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (después de 1998, 20 países se adhirieron a la Convención de 1961, 25 al Convenio de 1971 y 34 a la Convención de 1988);
- una aceptación universal del principio de *responsabilidad compartida*, para prestar asistencia a los Estados débiles, persuadir a los Estados renuentes a

cooperar, y lograr que los Estados poderosos apoyen el sistema multilateral; y

- un sistema que funcione adecuadamente para reglamentar la producción, la distribución y la utilización de drogas sujetas a fiscalización para fines médicos y científicos.

III. Perspectivas

Aprovechando la experiencia del pasado reciente podemos internarnos con confianza en el próximo decenio, haciendo por lo menos tres cosas: *en primer lugar*, debemos reafirmar los principios básicos; *en segundo lugar*, debemos mejorar el funcionamiento del sistema de fiscalización de drogas; y *en tercer lugar*, debemos hacer frente a las consecuencias no deseadas, contenerlas y eliminarlas.

1. Reafirmación de los principios

El principio multilateral

Los objetivos de los tratados de fiscalización de drogas aún no se han logrado, pero sí existe la maquinaria multilateral para alcanzarlos, y está funcionando bien. La adhesión a los tratados es casi universal. Por cierto, flota en el aire un espíritu de reforma, para que los tratados estén en condiciones de cumplir con su propósito y se adapten a una realidad que es muy diferente a la de la época de su elaboración. Con la maquinaria multilateral para adaptar los tratados de los que ya disponemos, todo lo que necesitamos es: *en primer lugar*, un renovado compromiso con los principios del multilateralismo y la responsabilidad compartida; *en segundo lugar*, un compromiso para basar nuestra reforma en datos empíricos y no en la ideología; y *en tercer lugar*, adoptar medidas concretas en apoyo de lo que antecede, trascendiendo la mera retórica y los pronunciamientos.

El principio de salud pública

Debemos poner nuevamente en primer plano la salud pública, primer principio de la fiscalización de drogas, que ha ido perdiendo protagonismo a lo largo del tiempo, eclipsada por la preocupación por la seguridad pública y las medidas de aplicación coercitiva de la ley que son necesarias para garantizar esa seguridad pública. Probablemente la razón más importante por la cual la salud pública ha pasado a segundo plano es que no siempre se ha aplicado el poder de los tratados internacionales para prestarle un apoyo inequívoco. Esto se debe a que la Convención Única de 1961 dejó a criterio de cada Estado, según su contexto cultural específico, el tratamiento de las cuestiones relacionadas con la demanda de estupefacientes. Teniendo en cuenta la época en que esto sucedió, no está mal que haya sido así. La Convención Única de 1961 se formuló en plena era de la descolonización y cuando se estaban formando nuevos Estados (la composición de las Naciones Unidas se duplicó con creces de 60 Estados Miembros en 1950 a 127 en 1970). Por lo tanto, esta sensibilidad con respecto al contexto cultural de los nuevos Estados Miembros no es sorprendente.

Hubo otra razón, específicamente científica, para no incluir disposiciones detalladas sobre el tratamiento de los toxicómanos en la Convención de 1961: dejar abierta la puerta a la posibilidad de progresos médicos y científicos. Cuando se la considera

desde este punto de vista, se aprecia que la Convención Única de 1961 fue claramente un modelo de legislación orientado hacia el futuro. En los *Comentarios a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes* se establece que:

“ ... las diferentes causas de toxicomanía y las diversas condiciones existentes en los distintos países, así como la posibilidad de que se produjeran progresos científicos en el conocimiento del problema y en los métodos de tratamiento de la toxicomanía, aconsejaban no establecer en la Convención un método concreto de tratamiento como el único válido en todas las condiciones, en todos los países y durante todo el período de vigencia de la Convención.” (página 488, párrafo 6)

No obstante, la consecuencia no deseada de todo esto fue que la demanda de drogas ilícitas y las cuestiones conexas relacionadas con la salud pública no captaron todo el interés y la atención internacionales que hubiesen recibido de haber constado detalladamente en la Convención Única de 1961. Si el tratamiento de las cuestiones de salud pública hubiese sido más específico, las instituciones nacionales que promovían la prevención y el tratamiento hubiesen adquirido mayor legitimidad y más recursos de los que en última instancia recibieron. Por supuesto, los Estados abordaron las cuestiones relacionadas con la salud pública en sus propios contextos, pero no tenía mucho sentido que la comunidad internacional se movilizara en una dirección determinada a ese respecto. Por consiguiente, la necesidad de cooperación internacional resultó menos evidente. Los mecanismos de vigilancia recíproca fueron así menos eficaces y no se recurrió a ellos con demasiada frecuencia. A fin de orientar sus actividades en una dirección, la comunidad internacional adoptó varias medidas, por ejemplo, en 1987, con la celebración de la Conferencia Internacional sobre el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas, y en 1990, con un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, pero fue necesario esperar hasta la celebración del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas, en 1998, antes de poder contar con los *principios rectores de la reducción de la demanda de drogas*. Sin dejar de reconocer el poder de estos *principios rectores*, debemos aceptar que las exigencias derivadas de la adhesión a ellos no son tan estrictas como las que emanan de la adhesión a una convención internacional. La práctica está todavía más alejada de las declaraciones de principios.

Otra importante condición histórica explica la limitada atención concedida a la salud pública en los tratados sobre drogas: fueron elaborados *antes* de que se pusieran de manifiesto los nuevos retos para la salud. Tanto el virus del VIH como el de la hepatitis C se identificaron en el decenio de 1980, después de que se elaboraran y entraran en vigor la Convención de 1961 y el Convenio de 1971. La epidemia del VIH/SIDA y la identificación del consumo de drogas por infección como vector para su difusión también fueron posteriores a la entrada en vigor de esos tratados.

Entretanto, las cuestiones relativas a la seguridad pública y a la aplicación coercitiva de la ley atrajeron la atención que merecían a nivel nacional y una infraestructura de apoyo a nivel internacional. La maquinaria para la cooperación internacional en estas esferas se incrementó y mejoró continuamente. Mientras esto fue como debería ser, la maquinaria para la cooperación internacional en materia de salud pública y reducción de la demanda de drogas ilícitas no siguió el mismo ritmo

de desarrollo y se estancó. Esta circunstancia ya se había reconocido diez años antes de la celebración del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, cuando en la Conferencia Internacional sobre el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas (celebrada en junio de 1987) se hizo un llamamiento a la adopción de un ‘enfoque equilibrado’, en virtud del cual se daría a la reducción de la demanda de drogas ilícitas la misma importancia que a la reducción de la oferta y del tráfico. Veinte años después, podemos ver que si bien se han realizado muchos esfuerzos, incluidos los *principios rectores de la reducción de la demanda de drogas* contenidos en la Declaración aprobada por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones, aún no hemos restablecido totalmente el equilibrio.

¿Qué deberíamos hacer para restablecer el equilibrio? Seguramente no lo lograremos emulando a un péndulo. Si bien los ajustes a la política en materia de drogas bien pueden resultar necesarios e incluso convenientes, no deberíamos confundir a la opinión pública yéndonos de un extremo al otro. Esto ha sucedido, más de una vez, en varios países, especialmente con respecto al cannabis. La vacilación también se deriva de más de un artículo sobre reforma de la política en materia de drogas en el que se exhorta al mundo a renunciar a la ‘prohibición’ y apoyar la ‘legalización’. La tentación de hallar una solución simple, la proverbial fórmula magistral, es intemporal pero en última instancia, quimérica. No obstante, mejorar el funcionamiento del sistema de fiscalización es tanto necesario como posible.

2. Mejora del funcionamiento

Al parecer existe amplio consenso sobre la manera en que podemos mejorar el funcionamiento del sistema de fiscalización internacional de drogas. Depende de que tratemos de hacer varias cosas *simultáneamente*:

- *En primer lugar*, hacer cumplir las leyes;
- *En segundo lugar*, prevenir el comportamiento (consumo de drogas);
- *En tercer lugar*, tratar y rehabilitar a las personas que no han respondido a la disuasión (por las leyes) ni a la prevención (mediante la educación para la prevención) y se han convertido en consumidores de drogas; y
- *En cuarto lugar*, mitigar las consecuencias negativas del consumo de drogas, tanto para los toxicómanos como para la sociedad en general -incluidos los países atrapados en la encrucijada del tráfico de drogas y los delitos conexos.

Ninguna de estas cuatro cosas es revolucionaria; todas han sido propuestas anteriormente. No obstante, lo que parece haber faltado es el reconocimiento de la necesidad de realizarlas simultáneamente, y de contar con los datos empíricos sobre los que se han de basar tales acciones. Del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General emanó el mandato de reunir las pruebas. Muchas de ellas ya se han recogido y se analizarán a lo largo de los próximos meses. Un siglo de fiscalización de drogas ya nos ha aportado un enorme conjunto de pruebas. No siempre adoptan la forma que hubiéramos deseado, con referencias claras y tendencias identificables, pero son suficientes para guiarnos en los años venideros.

Logro de los objetivos establecidos en el vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General

Antes que nada, debemos ‘terminar el trabajo’ relativo a la heroína y a la cocaína: trabajo que iniciamos hace un siglo y reiteramos en el vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. En la *Declaración política* aprobada en ese período extraordinario de sesiones, los Estados Miembros se comprometieron:

“...*(a colaborar estrechamente con el Programa) en 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.*”

No hemos logrado alcanzar este objetivo. Aún está distante, pero desde 1998 hemos realizado progresos en pos de su consecución, por lo menos en lo que respecta a la coca y al opio. La inmensa mayoría de la producción mundial ilícita de opio (93%) se ha contenido en un único país, el Afganistán. En ese país la mayor parte de los cultivos de adormidera se concentran en una cuantas provincias. Si bien no puede negarse la dificultad o la enormidad de la tarea de solucionar el problema del opio del Afganistán, es posible abrigar cierto optimismo si se considera la proposición de que la solución al problema mundial del opio radica esencialmente en reducir la producción en unas pocas provincias (de hecho son sólo cinco) de un único país -a saber, en provincias en las que el problema de las drogas está estrechamente relacionado con el problema de la insurgencia.

En lo que respecta al arbusto de coca, su cultivo se redujo en un 29% entre 2000 y 2006 y se limita a tres países. Si bien los cultivos en el Perú y en Bolivia no son insignificantes, alrededor de la mitad del cultivo mundial del arbusto de coca se desarrolla en Colombia. En este país el cultivo, que una vez más abarca principalmente zonas afectadas por la insurgencia, se redujo en más del 50% entre 2000 y 2006.

En el caso del cannabis, el logro del objetivo establecido en el vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General está más distante -y por lo general, ello se debe a que el mundo está confundido con respecto al cannabis. Esta confusión no se limita a la opinión pública, a menudo se extiende a los creadores de opinión. El cannabis es el punto más vulnerable de toda la construcción multilateral. Conforme a lo dispuesto en la Convención Única de 1961, debería fiscalizarse con el mismo grado de severidad que la cocaína y los opiáceos. En la práctica ése es rara vez el caso, y muchos países vacilan con respecto al grado de fiscalización que ejercen sobre el cannabis. Peor aún es el hábito persistente que existe en demasiados países de cambiar las políticas relativas al cannabis a medida que se alternan coaliciones en el poder: esto lleva a confusión a la opinión pública, dejándole la falsa impresión de que esta droga no es peligrosa para la salud. En consecuencia, el cannabis sigue siendo la droga ilícita que más ampliamente se produce y más abiertamente se utiliza en todo el mundo. A menos que hagamos frente decididamente a esta cuestión y reconstruyamos un consenso internacional sobre la manera de abordar el problema del cannabis multilateralmente, correremos el riesgo de arruinar el sistema en su conjunto.

Con los estimulantes de tipo anfetamínico (ETA) hemos avanzado más desde la celebración del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, dado que la producción y el consumo son al parecer estables desde 2000,

pero la respuesta multilateral a este problema aún no se ha concretado eficazmente. La aparente estabilidad también puede estar más presente (y visible) en los países desarrollados, y menos en los países en desarrollo. En todos los casos, la respuesta debe ser más amplia y más intensiva. Los métodos de fiscalización de la oferta, que se han ensayado y verificado adecuadamente con las drogas de origen vegetal, no funcionan bien con los estimulantes de tipo anfetamínico porque no existe materia prima de origen vegetal como objetivo, ni distancia geográfica entre zonas de producción y de consumo. La fiscalización de precursores es la única manera eficaz de luchar contra la oferta de estimulantes de tipo anfetamínico. Sin duda se han realizado progresos a ese respecto, pero la amenaza del desplazamiento sigue contrarrestando los beneficios de un régimen de fiscalización que está en vigencia desde hace menos de dos decenios. La demanda de estimulantes de tipo anfetamínico, otro gran reto reconocido en el vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, también sigue siendo fuerte, basada en la percepción generalizada de que las drogas sintéticas son más benignas y deben ser menos peligrosas si pueden comprarse como píldoras y preparados farmacéuticos, algunas veces en una farmacia de Internet. También en este caso, las políticas vacilantes promovidas por coaliciones políticas cambiantes tienden a confundir a las personas, subestimar los riesgos y perpetuar el problema.

Opciones estratégicas

A lo largo del próximo año se celebrarán sin duda muchos debates con miras a encontrar soluciones viables para alcanzar los objetivos establecidos en el vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. Muchas de las pruebas de lo que se ha logrado hasta la fecha se están presentando al actual período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes en mi quinto informe sobre el problema mundial de las drogas (E/CN.7/2008/2/Add.1 a Add.6). Este informe consta de seis partes, en las que se abordan los seis planes de acción aprobados en el vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas, a saber: reducción de la demanda, desarrollo alternativo, cooperación judicial, estimulantes de tipo anfetamínico, precursores y blanqueo de dinero. Por consiguiente, en el presente documento no se intentará presentar un resumen de esos informes ni establecer prioridades en cuanto a las medidas que deben adoptarse en cada una de las esferas que abarcan.

En esta etapa de la evaluación de los resultados del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General cabe que nos detengamos en algunas cuestiones más amplias, en su mayoría relacionadas con las opciones estratégicas de la ONUDD a lo largo de los próximos años. Somos una oficina compleja que combina funciones de investigación, normativas y de asistencia técnica destinadas a ayudar al mundo a abordar sus problemas de drogas, delincuencia y terrorismo. Si bien nuestros mandatos están bien definidos y son claros, existen muchas esferas en las que nuestra labor entra en contacto con la de otros organismos internacionales, principalmente los que se ocupan de cuestiones relativas al desarrollo, la salud pública y el estado de derecho. A menos que adoptemos decisiones estratégicas, concediendo prioridad a las esferas en las que somos verdaderamente competentes y contamos con una ventaja comparativa, y en las que podemos movilizar recursos y ampliar asociaciones, correremos el riesgo de malgastar los dineros públicos y ejecutar programas ineficaces. Por consiguiente,

- para que nuestros programas de desarrollo alternativo tengan éxito, deberemos colaborar con organismos de desarrollo (ante todo el Banco Mundial) y con instituciones financieras internacionales;
- para nuestras iniciativas en materia de aplicación de la ley, deberemos colaborar con las instituciones que se dedican a reforzar la seguridad (empezando por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz);
- para nuestro intento de reinsertar la salud pública en un primer plano en el marco de las actividades de fiscalización de drogas, deberemos trabajar en cooperación más estrecha con la Organización Mundial de la Salud y el ONUSIDA; y
- para ampliar nuestros programas de prevención, deberemos trabajar en estrecha colaboración con organismos tales como la UNESCO y el UNICEF.

3. Mitigación de las consecuencias

Las maneras en que hemos abordado el problema de las drogas han tenido cinco consecuencias no deseadas, que se mencionaron *supra*:

- el mercado negro delictivo;
- el desplazamiento de las políticas;
- el desplazamiento geográfico;
- el desplazamiento de sustancias; y
- la marginación de los consumidores.

Se proponen muchas fórmulas para mitigar estas consecuencias no deseadas, e indudablemente las examinaremos en el curso de nuestra evaluación de los resultados del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General y de la elaboración de una estrategia multilateral para el próximo decenio. En esta etapa del proceso, parecería constructivo identificar las esferas en las que existe suficiente consenso internacional para avanzar en lo que respecta a perfeccionar el sistema de fiscalización y hacerlo más simple y ‘adecuado a la finalidad para la que fue creado’. Al parecer esas esferas son tres, a saber, prevención del delito, reducción del daño y derechos humanos.

Prevención del delito

Existe un enorme cuerpo de conocimientos en el mundo, acumulado a través de los siglos, en materia de prevención del delito y justicia penal. Desde sus inicios, las Naciones Unidas han participado activamente en la elaboración y promoción de reglas y normas internacionales en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal. Once congresos mundiales sobre prevención del delito a lo largo de los últimos cincuenta años han sido muy útiles para establecer parámetros relativos a los progresos de la humanidad hacia una forma más humanitaria, compasiva y democrática de administrar justicia. Por consiguiente, debemos aprovechar estos conocimientos y esta experiencia para combatir el mercado delictivo de la droga. La realización de estas actividades, en un marco multilateral, ha resultado más fácil

durante el decenio posterior a la celebración, en 1998, del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. Algunas de las reglas y normas formaron la base de cinco instrumentos jurídicos vinculantes promovidos por la ONUDD y aprobados entre 2000 y 2003, a saber, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, los tres protocolos que la complementan (contra la trata de personas, contra el tráfico ilícito de migrantes y contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego), y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Institucionalmente, la estructura de apoyo para esta maquinaria multilateral se ajustó mejor amalgamando los programas contra la droga y contra el delito en la ONUDD en 2002. La necesidad de abordar el tráfico de drogas, la delincuencia organizada, la corrupción y el terrorismo como fenómenos vinculados entre sí se está reconociendo cada vez más y ha ascendido mucho en la escala de preocupaciones prioritarias a nivel internacional. El informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio correspondiente a 2005, el informe del Secretario General titulado *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, y el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, aprobado por resolución de la Asamblea General, constituyen un testimonio de ello. Con más razón viene al caso mencionar que existen en la actualidad ejemplos de tráfico de drogas, delincuencia organizada, corrupción y terrorismo que amenazan la seguridad nacional y ponen en peligro a países enteros. Las naciones más afectadas se cuentan también entre las más pobres del planeta: están situadas en Centroamérica, el Caribe, África occidental y oriental -y todas ellas están atrapadas en la encrucijada del tráfico mundial de drogas.

Reducción del daño

El concepto de ‘reducción del daño’ se plantea a menudo como una cuestión innecesariamente controvertida, como si hubiera una contradicción entre i) la prevención y el tratamiento por un lado, y ii) la reducción de las consecuencias negativas del consumo de drogas en los planos social y de la salud, por el otro. Es una falsa dicotomía. Estas políticas son complementarias.

Se señaló anteriormente que para mejorar el funcionamiento del sistema de fiscalización de drogas debemos hacer cuatro cosas simultáneamente, a saber, hacer cumplir las leyes; prevenir el comportamiento relacionado con el consumo de drogas; brindar tratamiento a los que no han respondido a la disuasión ni a la prevención y se han convertido en consumidores de drogas ilícitas; y mitigar las consecuencias negativas de las drogas, tanto para quienes están atrapados en la red de la adicción como para la sociedad en su conjunto. La última de estas cuatro acciones es lo que normalmente se denomina ‘reducción del daño’. No puede haber nada malo en ella siempre y cuando se realice junto con las otras tres: *cumplimiento de la ley, prevención y tratamiento*. Si se atendiera exclusivamente a la ‘reducción del daño’, y se hiciera caso omiso de los otros tres componentes, ello constituiría una burla a cualquier sistema de fiscalización, estaría dando una señal equivocada y sólo perpetuaría el consumo de drogas.

La Convención Única de 1961 lo establece sin ambigüedades:

“... Las Partes prestarán atención especial a la prevención del uso indebido de estupefacientes y a la pronta identificación, tratamiento, educación,

postratamiento, rehabilitación y readaptación social de las personas afectadas, adoptarán todas las medidas posibles al efecto... .”

Ya en 1993, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes había determinado que los programas de reducción del daño podían formar parte de una estrategia amplia de reducción de la demanda, pero que no deberían ejecutarse a expensas de otras políticas importantes (como la de prevención) destinadas a reducir la demanda de drogas ilícitas, o considerarse como sustitutos de esas políticas. Sin embargo, a pesar de toda esa claridad, se ha venido desarrollando un debate inútil y encarnizado, desorientado ante la necesidad de encontrar seguridad entre las polaridades de la ‘tolerancia cero’ y la ‘reducción del daño’.

En un intento por escapar de este debate circular dando un pragmático paso adelante, mi Oficina ha publicado recientemente un documento de debate titulado *Reducing the adverse health and social consequences of drug abuse: A comprehensive approach*. He tratado de desmitificar la cuestión, señalando la clase de medidas basadas en pruebas que deberían adoptarse, y ubicando las medidas denominadas de reducción del daño en un *continuo* que se inicia con la prevención y el tratamiento. El *continuo* debería, por supuesto, extenderse aún más e incluir la aplicación coercitiva de la ley. Por consiguiente, tenemos *la aplicación coercitiva de la ley, la prevención, el tratamiento y la reducción del daño* como las cuatro acciones que deberíamos realizar *simultáneamente* para mejorar el funcionamiento del sistema de fiscalización de drogas. La clave para hacer todas estas cosas simultáneamente es lograr la participación de *toda* la sociedad, y no sólo la de los expertos en fiscalización de drogas.

Derechos humanos

La producción, el tráfico y el consumo de drogas ilícitas sólo pueden comprenderse adecuadamente cuando se consideran en sus diferentes dimensiones: política, social, económica y cultural. Es así que la cuestión de las drogas afecta a muchos ámbitos diferentes: el derecho, la justicia penal, los derechos humanos, el desarrollo, el derecho internacional humanitario, la salud pública y el medio ambiente, por nombrar sólo algunos de ellos. En cada uno de estos ámbitos, las Naciones Unidas han aprobado reglas, normas, convenciones y protocolos. Su condición jurídica varía, ya que abarca desde el derecho “blando” hasta el “duro”, desde normas no vinculantes hasta convenciones obligatorias. Si bien no siempre es fácil establecer una jerarquía entre esos distintos instrumentos, es claro que el documento constitutivo de la Organización, la *Carta de las Naciones Unidas*, tiene prioridad sobre todos los demás instrumentos. En el Artículo 103 de la Carta se establece:

“En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta.”

En el contexto de la fiscalización de drogas, esto significa que los tratados pertinentes deben aplicarse de conformidad con las obligaciones consignadas en la Carta. Entre esas obligaciones figura el compromiso de los signatarios de proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales.

La protección de los derechos humanos se consagra asimismo en otro documento fundacional de las Naciones Unidas, la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, que ha cumplido 60 años. En el artículo 25 de la *Declaración Universal* se enumera la salud como derecho humano básico. Es razonable entonces que la fiscalización de drogas y la aplicación de los tratados pertinentes procedan con el debido respeto a la salud y los derechos humanos. La primera de estas cuestiones ya se examinó ampliamente en el contexto de la salud pública y el sistema de fiscalización de drogas. La cuestión de los derechos humanos, cuya protección ha dado origen a un creciente movimiento internacional, también se está convirtiendo actualmente en una característica destacada de la aplicación de determinadas medidas de fiscalización de drogas. La utilización de la pena de muerte (entre otras penas para castigar los delitos relacionados con drogas) divide actualmente a los miembros de las Naciones Unidas. La reciente moratoria de la Asamblea General con respecto a la aplicación de la pena capital constituye avance, pero aún es necesario colmar las lagunas entre las normas internacionales y el derecho de determinadas naciones mediante la negociación y la promoción de buenas prácticas en esta difícil cuestión.

IV. Conclusión

En el presente documento oficioso, publicado bajo la exclusiva responsabilidad del Director Ejecutivo de la ONUDD, se ha afirmado que el sistema de fiscalización internacional de drogas es un elemento sumamente valioso de capital político que goza de una adhesión prácticamente universal. Ha logrado contener el problema de las drogas ilícitas a lo largo de todo un siglo, así como durante el último decenio. Sin embargo, el problema para cuya solución fue creado sigue sin resolverse. Las formas en que se ha aplicado el sistema de fiscalización de drogas han tenido varias consecuencias no deseadas: el mercado negro delictivo, el desplazamiento de las políticas, el desplazamiento geográfico, el desplazamiento de sustancias y la marginación de los consumidores. El camino por recorrer, y los esfuerzos durante el próximo decenio, requieren al parecer un triple compromiso: la reafirmación de los principios básicos (el multilateralismo y la protección de la salud pública); la mejora del funcionamiento del sistema de fiscalización (logrando los objetivos establecidos en el vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General y aplicando simultáneamente medidas para garantizar el cumplimiento de la ley, la prevención, el tratamiento y la reducción del daño); y la mitigación de las consecuencias no deseadas. El documento concluye identificando tres esferas en las que existe al parecer suficiente consenso internacional como para avanzar en el perfeccionamiento del sistema de fiscalización y adecuarlo aún más a la finalidad para la que fue creado: la prevención del delito, la reducción del daño y el respeto de los derechos humanos.

A medida que avancemos en la evaluación de los resultados del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General y desarrollemos una estrategia multilateral para el próximo decenio, sin duda examinaremos muchas maneras de solucionar el problema de las drogas y mitigar sus consecuencias no deseadas. El presente documento aspira a aportar una contribución a ese proceso de reflexión y evaluación que se avecina. Finaliza con *un llamamiento* a los Estados Miembros de las Naciones Unidas y, por conducto de ellos, a los que están mencionados en las primeras palabras de la Carta, “los pueblos de las Naciones Unidas”: debemos

trabajar juntos para solucionar el problema mundial de las drogas, sin perdernos en debates sin sentido en los que adoptamos posiciones extremas, sino ocupando el centro -el proverbial 'término medio'- que es suficientemente amplio para acogernos a todos y suficientemente sólido para soportar nuestro peso a medida que nos internemos en el próximo decenio.
