



tni
transnationalinstitute

GdPO
Global Drug
Policy Observatory
reporting monitoring analysis

UNGASS 2016: ¿Un consenso roto o a-m-p-l-i-o?

La cumbre de la ONU no puede ocultar una creciente divergencia en el panorama mundial de las políticas de drogas.

David Bewley-Taylor y Martin Jelsma ¹

PUNTOS CLAVE

- Luchando por presentar una imagen de unidad, la UNGASS sobre drogas que se celebró en abril de 2016 no consiguió ocultar la creciente diversidad entre los Estados miembros. Esta realidad innegable, descrita por el director ejecutivo de la UNODC como un 'consenso muy a-m-p-l-i-o', se vio reflejada en un documento final flojo.
- Aunque la celebración de la UNGASS se vio impulsada por el sufrimiento y la violencia desproporcionados de la 'guerra contra las drogas' en América Latina, al igual que en ocasiones anteriores, el encuentro hizo poco para abordar los problemas estructurales de base, como el tráfico de armas y el lavado de dinero.
- A pesar de las aportaciones constructivas de una serie de organismos de la ONU, Estados miembros y organizaciones de la sociedad civil, el proceso preparatorio de la UNGASS, dominado por Viena, sofocó cualquier debate que pusiera en duda la arquitectura actual del sistema de control de drogas de la ONU.
- Pese a integrar algunos elementos positivos con respecto al acceso a los medicamentos controlados, las intervenciones orientadas a la salud y la proporcionalidad de las penas, el documento final, en general, apoya el orden establecido y no hace referencia explícita a la reducción de daños, la despenalización o la abolición de la pena de muerte por delitos de drogas.
- Un creciente motivo de tensión con el marco de los tratados de control de drogas, el tema de los mercados regulados de cannabis, fue el gran tabú durante el encuentro, y los intentos para disipar la presión en el documento final se tradujo en una situación de negación y confusión.
- Pese a la necesidad de solventar el enfoque fragmentario de la ONU y la reciente adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el documento final mantiene en gran medida un enfoque parcial con respecto al tema de las drogas.
- El proceso de la UNGASS en su conjunto ha generado las condiciones necesarias para que se produzcan cambios más sustanciales en la próxima reunión de alto nivel, que tendrá lugar en 2019, en relación con los derechos humanos, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los mercados regulados de cannabis y la creación de un grupo consultivo de expertos para mejorar el funcionamiento y la coherencia del sistema global de control de drogas.

La 30ª Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) se celebró en Nueva York del 19 al 21 de abril de 2016. Fue la tercera sesión especial en la historia de las Naciones Unidas dedicada a la cuestión de las drogas. Durante la anterior UNGASS sobre drogas, que tuvo lugar en 1998, el ucraniano Hennadiy Udovenko, entonces presidente de la Asamblea General, aludió en sus observaciones finales a una “creciente confluencia de puntos de vista” y a un “espíritu de unidad”. En cambio, las duras negociaciones sobre el documento final de la UNGASS de este año se caracterizaron por una creciente divergencia y un choque frontal en algunos ámbitos.² En la Comisión de Estupefacientes (CND) que se celebró en marzo en Viena se alcanzó un frágil consenso sobre un borrador final del texto. Era tal el temor de que ese consenso aún se pudiera romper durante los tres días de la Sesión Especial, que la aprobación del documento final, que en un principio se preveía para la sesión de clausura, se adelantó al primer día, inmediatamente después de la ceremonia de apertura. Cuando un periodista preguntó al Sr. Fedotov, el director ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), cómo podía la ONU fingir que existe un consenso sobre la manera de hacer frente a lo que se conoce simplemente como ‘el problema mundial de las drogas’ cuando algunos países están legalizando el cannabis y otros están ejecutando a la gente por comerciar con él, este respondió con una sonrisa irónica: “Es un consenso muy a-m-p-l-i-o”.³

Ya en 1998, Udovenko había advertido de que “el problema de las drogas no se puede disfrazar con buenas intenciones y la comunidad internacional debe estar preparada para librar una dura y larga batalla”. En efecto, desde entonces se ha estado librando una dura y larga batalla, que ha llevado a que se ejecute a varios miles de traficantes de drogas, se encarcele a muchos millones de usuarios, pequeños comerciantes y campesinos, y se fumiguen con productos químicos o se erradiquen por la fuerza millones de hectáreas de campos de coca, adormidera y cannabis. Pero todo esto no ha servido para que estemos más cerca del mundo “libre del uso indebido de drogas” que el documento final de la UNGASS 2016 reafirma como un objetivo global para 2019, año en que tendrá lugar la próxima reunión de alto nivel sobre drogas de la ONU. El actual presidente de la Asamblea General, el danés Mogens Lykketoft, observó en la sesión de clausura: “Hoy más que nunca, el consenso mundial reconoce que la solución a este problema radica en un enfoque más humano, orientado a la salud pública, respetuoso con los derechos humanos y basado en pruebas empíricas que aborde este tema en toda su complejidad”. Según sus palabras, las personas y las comunidades afectadas “necesitan intervenciones que hayan demostrado su eficacia y otra cosa igual de importante: sinceridad sobre aquellas que han fracasado”.⁴

Viejos problemas sin resolver

La intensificación de la violencia relacionada con las drogas hasta un nivel fuera de control propició que México, Colombia y Guatemala instaran a la UNGASS 2016 a “conducir una profunda reflexión que analice todas las opciones disponibles, incluyendo medidas regulatorias o de mercado, a fin de establecer un nuevo paradigma que impida el flujo de recursos hacia las organizaciones del crimen organizado”.⁵ La petición original de que se convocara la primera UNGASS sobre drogas, en 1990, también surgió de Colombia, poco después de que Luis Carlos Galán, el principal candidato

a la presidencia del país, fuera asesinado por orden de Pablo Escobar. Un mes más tarde, el presidente colombiano, Virgilio Barco, viajó a las Naciones Unidas para pronunciar un discurso acusatorio sobre el doble rasero de los países ricos del Norte. “Cualquier arma o táctica utilizada en esta lucha es insuficiente si no se acompaña de esfuerzos decididos para reducir la demanda”, manifestó ante la Asamblea General, porque “la única ley que los narcotraficantes no violan es la ley de la oferta y la demanda”.⁶ Barco también se quejó de la falta de voluntad política para introducir controles internacionales sobre las armas: “El año anterior Colombia presentó ante las Naciones Unidas una resolución haciendo un llamado para que se impusieran restricciones a las ventas de armas, pero desafortunadamente no fue posible alcanzar un consenso... Hago un llamado a todas las naciones del mundo para que acabemos, de una vez por todas, con esa locura”. Y en cuanto al lavado de dinero, señaló: “En cierta forma nuestro sentido de la justicia se distorsiona cuando se le atribuye el carácter de criminales a los pobres campesinos que cultivan la hoja de coca, mientras se es tolerante con un banquero internacional que se presta a transferir ilegalmente millones de dólares provenientes de la droga”. Aunque Colombia necesitaba asistencia para el desarrollo alternativo, subrayó la importancia de establecer precios justos en el comercio internacional. Aludiendo al derrumbe del mercado internacional del café que se había producido aquel año, indicó: “No podemos hablar en términos ideales de la sustitución de cultivos de coca por otros productos legales mientras que, al mismo tiempo, se perjudica la principal exportación del país y la fuente de ingresos de millones de campesinos colombianos”.⁷

Pasados 25 años, esas viejas demandas de América Latina siguen sin afrontarse de forma adecuada. De hecho, en la Asamblea General de septiembre de 2012, el presidente mexicano Felipe Calderón se expresó en términos muy parecidos y exigió que los países desarrollados asumieran una mayor responsabilidad: “Si ellos no pueden o no quieren reducir el consumo de drogas, al menos deben detener el flujo exorbitante de recursos que financia a los criminales. Y si esto no se puede, tal vez sea el momento de reconocer la necesidad de explorar otras alternativas, incluyendo alternativas de mercado, para resolver este problema que ha convertido a Latinoamérica en la región más violenta del mundo”.⁸ Si bien el sistema administrado y aplicado a escala mundial para la certificación de exportaciones y la autorización de importaciones de drogas para fines médicos y científicos comenzó a funcionar ya en 1925, el primer tratado sobre comercio de armas, concebido para establecer un sistema parecido y evitar el desvío de armas al mercado ilícito, solo entró en vigor en diciembre de 2014.⁹ Y todavía se está esperando que lo ratifiquen los Estados Unidos y lo firmen otros grandes actores, como China y la Federación de Rusia. El escándalo del banco HSBC en 2012, cuando los cientos de millones de dólares lavados para ‘cárteles’ de drogas mexicanos no dieron lugar ni a una sola condena penal de un directivo de la entidad, pone de manifiesto que las medidas contra el blanqueo de dinero tienen tantas lagunas que se parecen bastante a un queso Gruyère. En febrero de 2016, las familias de las víctimas asesinadas en México presentaron una demanda en que acusaban al banco de haber operado con una “cultura de negligencia y corrupción”.¹⁰ Los Papeles de Panamá también proporcionan numerosas pruebas de que si no existe transparencia con respecto a las personas o las empresas que se esconden detrás de sociedades pantalla anónimas y se benefician de ellas, las medidas de control no pueden ser eficaces, un problema que, una vez más, la UNGASS 2016 no estaba dispuesta a tratar.¹¹

La camisa de fuerza de Viena

Tras largas negociaciones en la CND sobre las modalidades para la UNGASS, en diciembre de 2014 se decidió que la Comisión de Estupefacentes, “en su calidad de principal órgano normativo del sistema de las Naciones Unidas en asuntos relacionados con las drogas, dirigirá este proceso”, mientras que al presidente de la Asamblea General se le invitó a “que apoye y oriente el proceso y participe en él en todo momento”.¹² A fin de garantizar un proceso preparatorio “adecuado, inclusivo y eficaz”, ese mismo mes la CND designó una ‘Junta de la UNGASS’, presidida por el embajador egipcio en Viena, a la que encomendó todos los preparativos, incluida la redacción de un borrador para el documento final.¹³ A partir de ese momento, el procedimiento de redacción y negociación se convirtió en un proceso bastante opaco en Viena, estrictamente controlado por la Junta de la UNGASS y objeto de numerosas críticas de los países y la sociedad civil que abogan por la reforma.¹⁴ La propuesta del secretario general, Ban Ki-moon, de que se aprovechara la oportunidad que brindaba la UNGASS para “mantener un debate plural y abierto que tenga en cuenta todas las opciones”¹⁵ se vio sofocada por la camisa de fuerza impuesta por Viena.

Muchos países, sobre todo del Caribe y África, no cuentan con una misión permanente en Viena, y aunque en teoría todos los países —no solo los 53 Estados miembros de la CND— podían participar en los preparativos, en la práctica muchos fueron excluidos del proceso. Como la mayoría de las negociaciones se llevaron a cabo en reuniones ‘informales’, a los grupos de la sociedad civil ni siquiera se les permitió actuar como observadores, y aún menos participar de manera significativa. Se hicieron muchos esfuerzos para intentar escapar del dominio de Viena y romper el control monopólico que mantenía sobre el proceso preparatorio la Junta de la UNGASS, partidaria del orden establecido y que contaba con el apoyo de la Secretaría de la CND. Se pidió a otros sectores del sistema de las Naciones Unidas que presentaran documentos de posición, se organizaron eventos relacionados con la UNGASS en Nueva York y Ginebra, y los Comités de ONG de Viena y Nueva York crearon un Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil. Se recopiló una gran cantidad de documentos de posición de los Estados miembros, los bloques regionales, los organismos pertinentes de la ONU y las ONG, y se celebraron muchos debates sinceros en todo el mundo entre Gobiernos, agencias de la ONU y la sociedad civil, que pusieron en evidencia que en el panorama global de las políticas de drogas ya se están produciendo cambios importantes.¹⁶ Sin embargo, todas esas iniciativas no lograron cambiar la dinámica política de las negociaciones, basadas en el consenso, para el documento final de la UNGASS en Viena.¹⁷

Los resultados de la UNGASS

El documento final de la UNGASS reafirma “las metas y los objetivos de los tres tratados de fiscalización internacional de drogas”, el compromiso de cumplir lo dispuesto en la Declaración Política de 2009 y la determinación de “promover activamente una sociedad libre del uso indebido de drogas”, y celebra —a falta de pruebas que lo demuestren— que “se han logrado avances tangibles”.¹⁸ Del lado más positivo, el tema del acceso a los medicamentos fiscalizados recibió por primera vez una atención notable, y también se dieron algunos pequeños avances con respecto a referencias

concretas a la naloxona y la prevención de las sobredosis, los “programas de terapia asistida por medicación” y los “programas relacionados con el equipo de inyección”. Los últimos dos términos representan una fórmula de compromiso para aludir a la terapia de sustitución de opioides y los programas de agujas y jeringuillas, que en una etapa anterior ya se habían usado como eufemismo para eludir toda mención explícita a la “reducción de daños”, un término y enfoque basado en la salud y los derechos que algunos Estados miembros siguen cuestionando.¹⁹

En comparación con declaraciones anteriores, también se avanzó en lo que se refiere a la mención específica de “la proporcionalidad de las penas”, aunque muchos Estados miembros y organizaciones de la sociedad civil manifestaron su decepción por que no se incluyera ninguna referencia a la abolición de la pena de muerte. También se pueden detectar ciertos avances en las alusiones a la necesidad de abordar los problemas socio-económicos que se hallan no solo tras el cultivo ilícito, sino también tras la producción y el tráfico, y que el acento se debería poner en “aliviar la pobreza y fortalecer el estado de derecho”. Llamar una atención específica sobre el objetivo normativo de contrarrestar “la delincuencia y la violencia relacionadas con las drogas”, además del objetivo tradicional de acabar con los mercados de drogas, podría incluso entenderse como un primer paso tentativo hacia la aceptación del enfoque de reducción de daños frente al conjunto del mercado.²⁰ Por otra parte, como veremos a continuación, el hecho de que el documento final se refiriera a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y, en concreto, al desarrollo alternativo, refleja al menos una admisión retórica de que es necesario adoptar un enfoque más global frente a la cuestión.

El gran tabú

Dicho todo esto, las reuniones se vieron eclipsadas por la inequívoca tendencia normativa de regular los mercados de cannabis y los importantes cambios normativos en varios estados de los Estados Unidos y en Uruguay, lo cual hace temblar los cimientos del sistema de control mundial de drogas. “Como punto de partida, es fundamental que los Estados miembros utilicen la UNGASS para reafirmar su apoyo a los tres tratados de fiscalización de drogas de la ONU”, fue el primer punto que pusieron sobre la mesa los Estados Unidos en su informe oficioso para la UNGASS en junio de 2015.²¹ La posición común de la UE, adoptada en Bruselas en noviembre de 2015, también se comprometió a “mantener un compromiso firme e inequívoco con las convenciones de la ONU” y a limitar el mandato de la UNGASS a “encontrar soluciones factibles, operativas y sostenibles para el largo plazo *dentro* del marco de los tratados internacionales” (la cursiva es nuestra).²² La UE, mostrándose políticamente correcta, también subrayó “que las políticas de drogas se deben fundamentar en un enfoque sólido de salud pública, se deben basar en pruebas empíricas y deben estar respaldadas por sistemas de seguimiento y evaluación fiables y objetivos, de conformidad con los derechos humanos”. Sin embargo, parece que para la UE ni las pruebas científicas ni las evaluaciones objetivas, y ni siquiera el cumplimiento de los derechos humanos, fueron razones lo bastante importantes como para permitirse un planteamiento que superara los límites del marco de los tratados de control de drogas. Así, cualquier debate sobre los fundamentos jurídicos y los principios básicos del sistema de control de drogas de la ONU se vio neutralizado en las primeras etapas del proceso por un acuerdo explícito y políticamente poderoso entre los Estados Unidos y la UE, que

podía contar con el apoyo del G7, muchos países de Asia, Oriente Medio y África, y la propia burocracia de la fiscalización de drogas de la ONU. En consecuencia, el documento final de la UNGASS subraya que las tres convenciones de drogas “y otros instrumentos internacionales pertinentes” (un matiz que se debatió largamente y que sigue sin estar claro) “constituyen la piedra angular del sistema de fiscalización internacional de drogas” y que “existen retos persistentes, nuevos y cambiantes que deberían afrontarse de conformidad con lo dispuesto en los tres tratados de fiscalización internacional de drogas, los cuales ofrecen a los Estados partes suficiente flexibilidad para formular y aplicar políticas nacionales en materia de drogas con arreglo a sus prioridades y necesidades”.

El término “suficiente flexibilidad” es crucial en este contexto, ya que se interpreta como una fórmula que sirve a fines distintos e incluso contradictorios. Para la UE, la flexibilidad es aplicable a políticas como la reducción de daños, la despenalización de la tenencia y el cultivo de cannabis para uso personal, y las alternativas al encarcelamiento, pero ciertamente no a la regulación del cannabis, que la UE considera —acertadamente— que no está comprendida en el ámbito de opciones normativas contempladas por los tratados. Para países como Jamaica y los Países Bajos, donde el principio de la regulación legal goza de un amplio apoyo político, el hecho de que la regulación sea contraria a las obligaciones contraídas en virtud de los tratados se considera un impedimento para su aplicación. Por eso, para ellos, “suficiente flexibilidad” equivale a adoptar una posición política *contra* la regulación del cannabis, motivo por el que Jamaica se mostró tan contraria a esta expresión durante las negociaciones. Sin embargo, en los Estados Unidos, donde resulta políticamente conveniente negar que se estén vulnerando las convenciones en el ámbito federal, el argumento a favor de la “interpretación flexible” abarca —equivocadamente— la regulación del cannabis en el nivel estatal. Durante las negociaciones, ese párrafo también obtuvo el apoyo de países que se encuentran en el extremo represivo del espectro normativo, como Rusia y China. Al fin y al cabo, razonaron, la Convención Única también establece que “no estará vedado a las Partes ni podrá presumirse que les esté vedado, adoptar medidas de fiscalización más estrictas o rigurosas que las previstas en la Convención” (artículo 39). Así, según la interpretación de esos países, los tratados ofrecen la “suficiente flexibilidad” para mantener medidas como el tratamiento forzoso o la pena de muerte.²³

Perpetuando un enfoque parcial

La UNGASS ofreció una plataforma muy necesaria para poner sobre la mesa de negociaciones algunos problemas que llevan mucho tiempo sin resolverse, así como otros más recientes, en el contexto de las realidades políticas de hoy en día en el plano de la ONU y, en concreto, el enfoque cada vez más fragmentario de la Organización con respecto al tema de las drogas. Jeffrey Feltman, secretario general adjunto de Asuntos Políticos, se refirió a la filosofía en la que se basa la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible señalando que “este acuerdo histórico y universal nos exige que adoptemos un enfoque holístico e integral ante los problemas más acuciantes que enfrenta la humanidad. Y, sin embargo, poco más de seis meses después de su aprobación, parece que estamos perpetuando un enfoque parcial en uno de los primeros casos relevantes: el problema mundial de las drogas... Formular políticas basadas en pruebas empíricas

significa que no debemos temer, como dijo el secretario general, ‘tener en cuenta todas las opciones’.²⁴

Varios Estados miembros, organismos de las Naciones Unidas y sectores de la sociedad civil hablaron con sinceridad sobre las políticas fallidas. Por ejemplo, según el ministro Gonsalves, de San Vicente y las Granadinas: “Sin embargo, las sumas obscenas gastadas en interdicción, represión y erradicación han estimulado el crecimiento de un comercio mundial de drogas ilícitas que asciende a cientos de miles de millones de dólares... El camino para salir de este callejón sin salida de retórica trivial e ineficaz... exige la valentía de nuevas ideas y enfoques innovadores... No permitamos que, dentro de diez años, se diga que la comunidad internacional continuó engañándose acerca de la eficacia de su guerra contra las drogas”.²⁵

El Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra’ad Al Hussein, expresó en su declaración “un entusiasmo contenido” y, sobre todo, una “intensa frustración” por los resultados de la UNGASS.²⁶ Uno de los ejemplos que mencionó fue que la redacción sobre los derechos indígenas en el documento final era “ambigua” y que “habría sido mejor si se indicara claramente que a los pueblos indígenas se les debe permitir el uso de drogas en sus prácticas tradicionales o religiosas cuando existen precedentes históricos de ello”. La cuestión no se pudo abordar de forma abierta porque la Convención Única obliga explícitamente a las Partes a abolir esas prácticas, y el acuerdo político exigía que la UNGASS reafirmara “de manera inequívoca” el apoyo a los tratados. Un mes antes, el Alto Comisionado se había dirigido al Consejo de Derechos Humanos en Ginebra comentando que estaba “preocupado por una práctica extendida de lo que podría denominarse ‘maquillaje de los derechos humanos’”. Aludiendo a “las leyes y los principios vinculantes de derechos humanos”, subrayó que esas obligaciones “no deben ser un ejercicio de ‘marcar la casilla’”.²⁷ El documento final de la UNGASS es, de hecho, un buen ejemplo de ello, a pesar de que podría afirmarse que incluye las disposiciones más ambiciosas sobre derechos humanos que jamás se hayan adoptado en una resolución de la ONU en materia de control de drogas.²⁸ Aún así, carecen de recomendaciones específicas para medidas prácticas con respecto a la despenalización, la abolición de la pena de muerte, la reducción de daños y el respeto de los derechos indígenas, según lo dispuesto por los órganos pertinentes de derechos humanos. Después de que se aprobara el documento, durante la sesión de apertura de la UNGASS, muchos países emitieron declaraciones formales en las que expresaron su decepción sobre estos temas.²⁹

Resulta muy elocuente que cuando se aprobó el borrador del documento de la UNGASS en la CND en Viena, las observaciones finales más positivas vinieran de países como Nigeria, Egipto, la Federación de Rusia y China, que al parecer consideraban que eran los que menos habían perdido durante las negociaciones. Nigeria “exhortó a los Estados Miembros a que hicieran suyo el documento y hallaran consuelo en el espíritu del consenso de Viena” y la Federación de Rusia “señaló que no habría sido posible llegar a un acuerdo al respecto sin la gran flexibilidad demostrada y sin el espíritu de consenso que había prevalecido entre los Estados Miembros”.³⁰ Colombia declaró, hablando en nombre de un grupo de países menos satisfechos, que “en aras del consenso, habían quedado algunos asuntos pendientes que deberían resolverse en un futuro a fin de lograr políticas de drogas más centradas en las personas... [y que] aún quedaba mucho por hacer, por lo que las Naciones Unidas deberían hacer preparativos para poder tener un proceso amplio hacia 2019 y más allá”. El grupo “recordó también que la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ofrecía la oportunidad de

alinear todas las políticas, incluidas las políticas en materia de drogas, en favor del desarrollo, la inclusión y el logro de sociedades en que se pudiera vivir en paz”.³¹

El camino a seguir para 2019

Puede que el documento final en sí mismo resulte muy decepcionante, pero el conjunto del proceso de la UNGASS ha generado las condiciones necesarias para que se produzcan cambios más sustanciales en el futuro inmediato:

- Las contribuciones a la UNGASS de al menos 15 organismos de la ONU han demostrado, más que nunca, que no existe una coherencia de todo el sistema en lo que se refiere a la cuestión de las drogas.³² Por ejemplo, en sus declaraciones escritas y orales, la OMS, ONUSIDA y el PNUD se refieren sin titubeos a la despenalización y a la reducción del daño. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y varios relatores especiales también llaman la atención sobre las continuas vulneraciones de los derechos humanos en el contexto de la fiscalización de drogas: “Las vulneraciones del derecho a la vida, el derecho a la salud, la prohibición de la tortura y otras formas de malos tratos, la prohibición de la detención arbitraria, el derecho a la igualdad y a la no discriminación, los derechos de los pueblos indígenas y los derechos de los niños son motivo de seria preocupación”.³³
- Muchos organismos de la ONU y Estados miembros han apuntado que es necesario armonizar las medidas de control de drogas con la nueva Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El ámbito de las políticas de drogas de la ONU en Viena no puede seguir actuando como si viviera en un universo paralelo,³⁴ sino que se debe integrar en los tres grandes pilares de la ONU: desarrollo, derechos humanos, y paz y seguridad. Este proceso también exige que se desarrollen nuevos indicadores para medir en qué grado —positivo y negativo— contribuyen las políticas de control de drogas a que se hagan efectivas esas metas más amplias que ha acordado la comunidad internacional.³⁵
- Puede que el tema de la regulación del cannabis se evitara cuidadosamente en las negociaciones del documento final, pero no estuvo ausente en las declaraciones de los países. Canadá repitió la promesa de regular el cannabis que había realizado el primer ministro, Justin Trudeau, durante la campaña electoral, anunciando que “en la primavera de 2017 introduciremos una legislación que garantice que mantenemos la marihuana fuera del alcance de los menores y los beneficios fuera de las manos de los delincuentes. Aunque este plan desafía el orden establecido en muchos países, estamos convencidos de que es la mejor forma de proteger a nuestros jóvenes y, al mismo tiempo, promover la seguridad pública”.³⁶ Jamaica explicó las medidas que ha adoptado recientemente para despenalizar la posesión de *ganja* para uso personal y regular los usos médicos y religiosos, y que a pesar

de “experimentar dificultades prácticas... dentro de las flexibilidades limitadas que prevé la Convención Única... Jamaica reitera su llamamiento para que el marco de fiscalización internacional de drogas proporcione un espacio normativo suficiente que nos permita abordar estas cuestiones de una forma que se adapte a nuestras circunstancias nacionales”.³⁷ Como se preguntó el presidente de Colombia: “¿Cómo le explico yo a un humilde campesino colombiano que va a ir a la cárcel por cultivar marihuana, cuando cualquiera en los estados de Colorado o de Washington, en los Estados Unidos, puede producirla, venderla y consumirla libremente?”.³⁸ En noviembre de este año, también otros estados de Norteamérica, entre los cuales California, votarán si regulan el cannabis en su territorio; y también se están estudiando, con diferentes niveles de alcance legislativo y apoyo político, propuestas para reformar las políticas de cannabis —en el plano nacional o subnacional— en países como Canadá, Guatemala, México, Italia, España, Suiza, los Países Bajos y Marruecos. Así pues, es probable que las tensiones en torno a la regulación del cannabis y el no cumplimiento de los tratados en este ámbito se extienda rápidamente, haciendo que cada vez sea más difícil que los países sigan escondiendo la cabeza bajo tierra y negando que es necesario abrir un debate sincero sobre los fallos sistémicos y los elementos obsoletos del sistema de tratados para el control de drogas de la ONU.

- Varios países (Colombia, Uruguay, Ecuador, Jamaica y Panamá) y muchas ONG han solicitado al secretario general que, con miras a 2019, cree un grupo consultivo de expertos para mejorar el funcionamiento y la coherencia de la arquitectura de control de drogas de la ONU, como las incoherencias en los tratados y la armonización con los ODS y los derechos humanos. La composición del grupo debería representar una selección equilibrada de expertos de los Estados miembros, de las agencias pertinentes de la ONU, de la sociedad civil y de la academia.³⁹

Los preparativos para el examen de 2019 tendrán que empezar muy pronto. Es probable que la respuesta por defecto de la burocracia de la ONU consista en encomendar a la CND que empiece a redactar una nueva Declaración Política para 2020-2030. Para evitar que esto se traduzca en otro documento decepcionante con una fachada de consenso de Viena, será esencial activar un mecanismo que garantice la participación activa en los preparativos de todos los organismos relevantes de las Naciones Unidas. Reajustar la política de drogas de la ONU con los ODS y las obligaciones de derechos humanos requiere una verdadera coordinación entre las estructuras de la Organización en Viena, Ginebra y Nueva York. La ayuda de un grupo de asesores más independientes y plural, un mecanismo que se utiliza regularmente en el sistema de la ONU, podría ser muy útil en este proceso. Y, por último, un grupo de países afines podría fijarse entre sus prioridades desarrollar una estrategia firme y bien coordinada de reforma, en lugar de volver a dedicar demasiada energía a unas tediosas negociaciones solo para lograr otro documento de a-m-p-l-i-o consenso. Un debate sincero sobre las diferencias emergentes en la trayectoria de las políticas de drogas parece ser más prometedor para el futuro que intentar encontrar consuelo en el espíritu de un consenso de Viena irreparablemente roto.

Notas

1. David Bewley-Taylor es director del Observatorio Global de Políticas de Drogas (GDPO) de la Universidad de Swansea, Reino Unido; Martin Jelsma es director del programa Drogas y Democracia del Transnational Institute, Países Bajos. En la edición de agosto de 2016 de la revista SuchtMagazin (Suiza) se publicó una versión de este informe.
2. Fordham, A., *The Drugs Consensus Is Not Pretty - It's Been Ripped Apart at the Seams*, Huffington Post, 3 de mayo de 2016. http://www.huffingtonpost.co.uk/ann-fordham/drug-policy_b_9819900.html
3. SupportDontPunish, *A broad consensus? It's time for change*. Video, publicado el 7 de junio de 2016. <https://www.youtube.com/watch?v=o73if6K0THA>
4. Lykketoft, M., *Concluding remarks by H. E. Mogens Lykketoft, President of the 70th session of the General Assembly*, Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas, Nueva York, 21 de abril de 2016. <http://statements.unmeetings.org/media2/7657657/pga.pdf>
5. Colombia, Guatemala y México, *Declaración Conjunta*, Nueva York, 1 de octubre de 2012. http://mision.sre.gob.mx/onu/images/dec_con_drogas_esp.pdf
6. A/44/PV.13, *Discurso del Sr. Virgilio Barco Vargas, Presidente de la República de Colombia*. Asamblea General, Nueva York, 29 de septiembre de 1989.
7. Ibidem.
8. Calderón Hinojosa, F., *Palabras del Presidente Felipe Calderón Hinojosa en el debate general de la 67 sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 26 de septiembre de 2012. p. 7. http://www.cinu.mx/minisitio/Debate_Asamblea_General/discurso%20mexico%20AG.pdf
9. Tratado sobre el Comercio de Armas (2014). <https://www.un.org/disarmament/es/armas-convencionales/el-tratado-sobre-el-comercio-de-armas/>
10. Estevez, D., "HSBC Sued For Money Laundering By Families Of Americans Murdered By Mexican Cartels", *Forbes*, 11 de febrero de 2016. <http://www.forbes.com/sites/doliaestevez/2016/02/11/hsbc-sued-for-money-laundering-by-families-of-americans-murdered-by-mexican-cartels/#f1ba5de77911>
11. Blickman, T., *Panama Papers demonstrate need to reopen UNGASS 2016 outcome document*, Blog del TNI, 8 de abril de 2016. <http://www.undrugcontrol.info/en/home/item/6844-panama-papers-demonstrate-need-to-reopen-ungass-2016-outcome-document>
12. A/RES/69/200, *Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas que se celebrará en 2016*, Resolución aprobada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 2014, párrafo 7.
13. Comisión de Estupefacientes, *Decisión 57/2, Preparativos para el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas que se celebrará en 2016*.
14. Jelsma, M., *UNGASS 2016: ¿hito histórico u oportunidad perdida?*, Blog del TNI, 12 de abril de 2016. <http://www.undrugcontrol.info/es/weblog/item/6850-ungass-2016-ihito-historico-u-oportunidad-perdida>
15. Ban Ki-moon, *Secretary-General's remarks at special event on the International Day against Drug Abuse and illicit Trafficking*, Nueva York, 26 de junio de 2013. <http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=6935>
16. Fordham, A. y Jelsma, M., *Will UNGASS 2016 be the beginning of the end for the 'war on drugs'?* OpenDemocracy, 16 de marzo de 2016. <https://www.opendemocracy.net/drugpolicy/ann-fordham-martin-jelsma/will-ungass-2016-be-beginning-of-end-for-war-on-drugs>
17. Klein, A., *CND 59 - An effort in self-preservation. A review of the Draft Resolution by the Commission on Narcotic Drugs*, Blog del IDPC, 2 de abril de 2016. <http://idpc.net/blog/2016/04/cnd-59-an-effort-in-self-preservation>
18. A/RES/S-30/1, *Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas*, Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de abril de 2016.
19. Bridge, J., *The Commission on Narcotic Drugs on the final road to UNGASS 2016: Progress made, but still a long way to go*, Blog del IDPC, 31 de marzo de 2016. <http://idpc.net/blog/2016/03/the-commission-on-narcotic-drugs-on-the-final-road-to-ungass-2016-progress-made-but-a-long-way-still-to-go>
20. Sánchez, L., *La sordera de la ONU*, Nexos, México, 1 de abril de 2016. <http://www.nexos.com.mx/?p=28044>
21. Estados Unidos de América, *Nonpaper: UNGASS on Drugs*, junio de 2015. http://www.undrugcontrol.info/images/stories/documents/usg_ungass_nonpaper_june_2015_-_usa.pdf
22. Unión Europea, *Common Position on UNGASS 2016*, noviembre de 2015. https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/IO/EU_COMMON_POSITION_ON_UNGASS.pdf
23. Bewley-Taylor, D., Jelsma, M. y Rolles, S., *La regulación del cannabis y los tratados de drogas de la ONU - Estrategias para la reforma*, Informe, WOLA/TNI/GDPO/MUCD/HRDP/CDPC/Canadian HIVAIDS Legal Network, junio de 2016, pp. 7-8.
24. Feltman, J., *Remarks of Mr. Jeffrey Feltman, United*

Nations Under-Secretary-General for Political Affairs, Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU sobre el problema mundial de las drogas, Mesa redonda 2: 'Drogas y delincuencia', Nueva York, 20 de abril de 2016.

25. Gonsalves, C. M., *Statement by Camillo M. Gonsalves, Minister of Economic Planning, Sustainable Development, Industry, Information and Labour, St. Vincent and the Grenadines*, Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU sobre el problema mundial de las drogas, Nueva York, 21 de abril de 2016.

26. Zeid Ra'ad Al Hussein, *Statement by Zeid Ra'ad Al Hussein, United Nations High Commissioner for Human Rights*, Mesa redonda 3: Temas transversales – Drogas y derechos humanos, jóvenes, mujeres, niños y comunidades, 30ª Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU sobre el problema mundial de las drogas, 20 de abril de 2016. <http://webtv.un.org/meetings-events/general-assembly/watch/round-table-3-30th-special-session-on-world-drug-problem-general-assembly/4855628109001>

27. Zeid Ra'ad Al Hussein, *Statement by Zeid Ra'ad Al Hussein, United Nations High Commissioner for Human Rights*, 31º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, Ginebra, 10 de marzo de 2016. <http://ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17200&>

28. Lines, R. y Barrett, D., *The human rights 'win' at the UNGASS on drugs that no one is talking about, and how we can use it*, Human Rights Centre Blog, Universidad de Essex, 9 de mayo de 2016. <https://hrcessex.wordpress.com/2016/05/09/the-human-rights-win-at-the-ungass-on-drugs-that-no-one-is-talking-about-and-how-we-can-use-it/>

29. Los 28 países de la Unión Europea y Albania, Andorra, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Argentina, Australia, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Cabo Verde, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Georgia, Islandia, Jamaica, Liechtenstein, México, Mónaco, Montenegro, Namibia, Noruega, Nueva Zelanda, Panamá, República de Moldavia, San Marino, Serbia, Suiza, Turquía, Ucrania, Uruguay y Uzbekistán. Véase: <http://cndblog.org/2016/04/ungass-opening-segment/>

30. E/CN.7/2016/16, Comisión de Estupefacientes, Informe sobre la continuación del 59º período de sesiones (11 de diciembre de 2015 y 14 a 22 de marzo de 2016), pp. 69, párrafos 50 y 55.

31. *Ibidem*, p. 68, párrafo 45. Colombia, hablando también en nombre de Guatemala, Ecuador, México, Panamá, Suiza y Uruguay.

32. UNGASS 2016, *Contributions: United Nations Entities*, página web de la UNODC. <http://www.unodc.org/>

ungass2016/en/contribution_UN_Entities.html

33. Pillay, N., *Statement by Ms. Navi Pillay, High Commissioner for Human Rights*, Examen de alto nivel de la Declaración Política y el Plan de Acción sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas, Comisión de Estupefacientes, Viena, 13 a 14 de marzo de 2014.

34. Hunt, P., *Human Rights, Health and Harm Reduction - States' amnesia and parallel universes*, Discurso del Profesor Paul Hunt, Relator especial de la ONU sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, Harm Reduction 2008, XIX Conferencia Internacional de IHRA, Barcelona, 11 de mayo de 2008. <https://www.hri.global/files/2010/06/16/HumanRightsHealthAndHarmReduction.pdf>

35. Bewley-Taylor, D., *Towards Metrics that Measure Outcomes that Matter*, Policy Brief 10, Global Drug Policy Observatory, Universidad de Swansea, abril de 2016; y Bewley-Taylor, D., *Missed opportunity or foundation for the future of drug reform? Measuring success at UNGASS 2016*, OpenDemocracy, 19 de mayo de 2016. <https://www.opendemocracy.net/drugpolicy/dave-bewley-taylor/missed-opportunity-or-foundation-for-future-of-drug-reform-measuring-success-at-u>

36. Philpott, J., *Plenary Statement for the Honourable Jane Philpott, Minister of Health, Canada*, UNGASS sobre el problema mundial de las drogas, 20 de abril de 2016. <http://news.gc.ca/web/article-en.do?nid=1054489>

37. Johnson Smith, K., *Intervention by Senator the Honourable Kamina Johnson Smith, Minister of Foreign Affairs and Foreign Trade, Jamaica*, Mesa redonda 4: Temas transversales – Nuevos retos, amenazas y realidades, 30ª Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU sobre el problema mundial de las drogas, Nueva York, 21 de abril de 2016.

38. Santos, J. M., *Palabras del Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos*, XXX Sesión Especial de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas, Nueva York, 21 de abril de 2016.

39. Jelsma, M., *UNGASS 2016: Antecedentes de la propuesta para establecer un grupo consultivo de expertos*, Transnational Institute, noviembre de 2015. https://www.tni.org/files/publication-downloads/background_memo_november_ungass_2016_spanish_final.pdf

En abril de 2016 tuvo lugar una Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas que puso de manifiesto una creciente divergencia en el panorama mundial de las políticas de drogas. Las duras negociaciones desembocaron en un documento final decepcionante, que perpetúa un enfoque fragmentario con respecto al tema de las drogas en el ámbito de la ONU. Es evidente que las políticas internacionales en materia de drogas se deben poner en sintonía con los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y deben integrarse en los tres grandes pilares de la ONU: desarrollo, derechos humanos, y paz y seguridad. El proceso de la UNGASS en su conjunto ha ayudado a generar las condiciones necesarias para que se produzcan cambios más sustanciales en el futuro, con miras al próximo examen de alto nivel en 2019.

COLABORADORES

AUTORES: David Bewley-Taylor y Martin Jelsma

APOYO EDITORIAL: David Aronson

TRADUCCIÓN AL ESPAÑOL: Beatriz Martínez

DETALLES DE LA PUBLICACIÓN

El contenido de este informe se puede citar o reproducir con fines no comerciales y siempre que se mencione debidamente la fuente de información

TRANSNATIONAL INSTITUTE (TNI)

De Wittenstraat 25, 1052 AK Amsterdam, Países Bajos

Tel: +31-20-6626608, Fax: +31-20-6757176

E-mail: drugs@tni.org

www.tni.org/drugs



@DrugLawReform



Drugsanddemocracy



El Observatorio Global de Políticas de Drogas (GDPO) tiene como objetivo promover políticas de drogas basadas en pruebas empíricas y los derechos humanos mediante la elaboración de informes y el análisis exhaustivo y riguroso de la evolución de las políticas en los ámbitos nacional, regional e internacional.

www.swansea.ac.uk/gdpo



El Transnational Institute (TNI) es un instituto internacional de investigación e incidencia política que trabaja por un mundo más democrático, equitativo y sostenible. Durante más de 40 años, el TNI ha actuado como un punto de interconexión entre movimientos sociales, académicos y académicas comprometidos y responsables de políticas.

www.TNI.org