



EL DEBATE DE LA SESIÓN ESPECIAL DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL PROBLEMA MUNDIAL DE LAS DROGAS DE 2016

Mónica Serrano
Profesora-Investigadora
El Colegio de México

“Estoy convencido de que las drogas han destruido muchas vidas, pero las políticas equivocadas de los gobiernos han destruido muchas más”

Kofi Annan

**El debate de la sesión especial de la Asamblea General
de la Organización de las Naciones Unidas sobre el problema mundial
de las drogas de 2016**

Mónica Serrano
Profesora-Investigadora



**SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ**

Comité Directivo

Sen. Manuel Bartlett Díaz
Presidente

Sen. Marlon Berlanga Sánchez
Secretario

Sen. Rubén Antonio Zuarth Esquinca
Secretario

Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruíz
Secretario

Secretaría Técnica

Onel Ortiz Fragoso
Secretario Técnico

Junta Ejecutiva

Mtro. Juan Pablo Arroyo Ortiz
Coordinador Ejecutivo de Investigación

Mtro. Alejandro Encinas Nájera
Director General de Investigación Estratégica

Mtro. Noel Pérez Benítez
Director General de Finanzas

Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Director General de Análisis Legislativo

El debate de la sesión especial de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas de 2016

Mónica Serrano

Primera edición: Agosto, 2018

ISBN: 978-607-8320-99-8

D.R. © INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc 06020, Ciudad de México.
DISTRIBUCIÓN GRATUITA Impreso y encuadernado en México.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

Este estudio parte de una premisa simple: la construcción de regímenes internacionales, como su transformación y reforma dependen de la presencia de un liderazgo que, además de contar con una visión clara y un mapa de ruta, tenga la habilidad de concretar un plan o estrategia en nuevas configuraciones institucionales. Me propongo, pues, analizar los principales factores que llevaron a Colombia, Guatemala y México a empujar la celebración de la Sesión Especial de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre el problema mundial de las drogas en abril de 2016 (UNGASS 2016). El texto está dividido en tres apartados. La primera sección ofrece un recuento de la secuencia de acontecimientos que cristalizaron en la decisión de convocar a una sesión especial de la Asamblea General para discutir el futuro del Régimen Internacional de Control de Drogas (RICD) y las políticas de control de drogas que durante más de un siglo han propagado su lógica. El segundo apartado da cuenta del proceso preparatorio previo a la sesión especial. Es cierto que este proceso, como la propia sesión, tuvo su origen en la convocatoria de tres países latinoamericanos. Sin embargo, el recuento del periodo preparatorio revela, de manera casi gráfica, la ratificación de la lógica del régimen internacional de la prohibición. El mosaico que presento en el tercer apartado constituye la parte medular de este estudio. A partir del análisis minucioso de las intervenciones y tesis que fueron presentadas a lo largo de seis plenarias los días 19, 20 y 21 de abril de 2016, ya sea por funcionarios de la ONU o por las delegaciones de los Estados miembro, muestro los principales argumentos y temáticas que resonaron en la Sesión Especial de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas. El análisis es revelador no sólo porque permite identificar las principales líneas de coincidencia y acuerdo, sino sobre todo las grandes divergencias que subyacen a las políticas vigentes de control de drogas.

En efecto, la revisión e interpretación cuidadosa de cerca de 124 discursos pronunciados por las delegaciones de los Estados miembro, así como los 8 posicionamientos de organizaciones internacionales y regionales y la media docena de intervenciones de miembros de la sociedad civil, permite entrever profundos desacuerdos. El análisis de las posiciones de los Estados no sólo perfila una variedad de temas que fueron objeto de reflexiones y pronunciamientos a lo largo del debate, sino diferencias significativas entre países, grupos y regiones. En este mosaico, las divergencias no sólo nos hablan de un “consenso fracturado”, sino de claras fisuras que de profundizarse podrían llegar a afectar el futuro del RICD. Desde luego que esta situación no es radicalmente nueva o extraña. Pero el análisis crítico del proceso UNGASS 2016 resalta dos aspectos fundamentales y visiblemente relacionados entre sí. Por un lado, y pese a las expectativas inicialmente generadas por Colombia, Guatemala y México, la ausencia de un liderazgo claro y perceptible. Y por el otro, la tendencia hacia un “arreglo” que más que consenso, apuntó a un pacto para estar en desacuerdo. Las implicaciones de este acomodo para el futuro del RICD y para su relación con otros regímenes internacionales, en particular el régimen de derechos humanos, sólo podrán entenderse una vez que se reconozcan las consecuencias problemáticas de la prohibición.



El camino a la Sesión Especial sobre Drogas de la Asamblea General de la ONU

En septiembre de 2012, en tres intervenciones consecutivas ante la Asamblea General, los presidentes de Colombia, Guatemala y México hicieron un llamado a la Organización de las Naciones Unidas para que convocara a un debate amplio y franco sobre los alcances y límites de las políticas de control de drogas. En sus respectivos discursos los tres presidentes latinoamericanos hicieron la recapitulación de una serie de decisiones —adoptadas primero en la ciudad de Mérida, México en 2011 y al año siguiente en la Sexta Cumbre de las Américas en Cartagena de Indias, Colombia— que habían servido de guía para lo que consideraban debía discutirse a nivel global. Además de insistir en la necesidad de reducir la demanda de drogas ilícitas, los presidentes latinoamericanos habían acordado en Cartagena encomendar a la Organización de Estados Americanos un estudio pionero y exhaustivo acerca del problema de la droga, que incluyera una evaluación honesta de las acciones que habían buscado dar respuesta a este problema, de sus costos resultados y consecuencias.¹

En su discurso ante la Asamblea General de la ONU, el entonces presidente de México, Felipe Calderón Hinojosa, identificó claramente al narcotráfico y a los mercados ilícitos conexos, en especial el de armas y el de tráfico humano, como el principal motor de la violencia y de las muertes violentas que afectaban ya a México y a otros países de América Latina. Con el afán de ilustrar dicha realidad, el presidente Calderón se refirió a las más de 150 mil armas que su gobierno había confiscado en los últimos seis años. El entonces presidente de Guatemala, Otto Pérez Molina, respaldó ampliamente este diagnóstico al subrayar que en su país no menos del 40% de los homicidios estaban vinculados a la violencia generada por el trasiego de drogas ilícitas. Mientras que la necesidad de dar cauce a un debate internacional franco sobre el problema de las drogas fue plenamente secundada por el presidente colombiano Juan Manuel Santos. Al sumarse a dicho llamado, Calderón insistió en la necesidad de un debate a la altura de los desafíos del siglo XXI.

¹ Vale la pena aclarar que estos informes se beneficiaron de los hallazgos y recomendaciones previas del reporte que la Comisión sobre Drogas y Democracia (CDD). Dicho reporte, publicado tres años antes por los ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso de Brasil, César Gaviria de Colombia y Ernesto Zedillo de México, había criticado duramente los efectos de las políticas prohibicionistas en las democracias de la región. Y subrayar, que los dos informes comisionados a la OEA irían un paso más allá de considerar los costos y las consecuencias de las políticas prohibicionistas para considerar, por primera vez, las posibles ventajas y beneficios de una regulación legal. Organización de los Estados Americanos, *El Informe de Drogas de la OEA: 16 meses de debates y consensos*, Washington D.C., 2013, disponible en <https://www.oas.org/docs/publications/layoutpubgagdrogas-esp-29-9.pdf>; véase también Coletta A. Youngers, “Debating Reforms. Latin America and the International Drug Control Regime”, en Roberto Zepeda y Jonathan D. Rosen, eds., *Cooperation and Drug Policies in the Americas, Cooperation and Drug Policies in the Americas*, Lanham, Lexington Books, 2015, pp. 19-33

Con el trasfondo de las crisis de seguridad y violencia que durante años habían cimbrado a sus respectivos países, los presidentes de Colombia, Guatemala y México cuestionaron duramente la racionalidad de las políticas de prohibición y de control de la oferta de drogas y sus resultados. En sus intervenciones, los tres mandatarios aludieron a la desafortunada estela de consecuencias trágicas que las políticas de control de drogas habían dejado a su paso. En opinión de los tres jefes de Estado estas políticas no sólo no habían conseguido atajar el consumo de drogas, sino que habían ayudado a irradiar copiosos mercados ilícitos de drogas. No sin razón, el expresidente Calderón advirtió que la presencia y el auge de estos mercados negros había terminado empoderando, económica y políticamente a criminales. En sus palabras:

“las enormes ganancias derivadas del mercado negro provocado por la prohibición han exacerbado la ambición de los criminales, han aumentado todavía más el masivo flujo de recursos hacia sus organizaciones. Esto les permite crear redes peligrosas, les da una capacidad de corrupción prácticamente ilimitada, son capaces de comprar gobiernos y cuerpos policíacos enteros, dejando inermes a las sociedades...”²

En sintonía con su contraparte mexicana los presidentes de Colombia y Guatemala exhortaron a la Asamblea a reconocer con presteza el fracaso rotundo de las políticas dominantes de control de drogas, en especial la llamada “guerra contra las drogas” y a considerar alternativas viables, incluida la posibilidad de contemplar opciones de regulación.³

Los discursos pronunciados por los tres expresidentes latinoamericanos en la ONU son una clave importante para entender la decisión de la Asamblea General de convocar a un debate general sobre el régimen internacional de control de drogas. Tres meses después, en su resolución 67/193, dicho órgano hacía pública su decisión de convocar, en los primeros meses de 2016, a una Sesión Especial sobre el problema mundial de la droga con el fin de evaluar los logros alcanzados en la implementación de la Declaración Política y Plan de Acción de 2009. La difusión casi inmediata de estas decisiones parecía sugerir que el sentido de urgencia que, desde por lo menos 2012, había imperado entre algunos países latinoamericanos en torno al problema de las drogas se había esparcido a otros rincones del mundo. El resultado era un llamado más amplio e inaplazable a una discusión internacional sobre este tema.⁴

²El discurso del ex-presidente Felipe Calderón puede escucharse en <http://webtv.un.org/meetings-events/general-assembly/general-debate/67th-session/watch/mexico-general-debate-67th-session/1862962046001>

³Asamblea General de las Naciones Unidas, Debate General de la 67th sesión, 25 de septiembre a 1 de octubre de 2012, disponible en <https://gadebate.un.org/en/sessions-archive/67> y <http://webtv.un.org/meetings-events/general-assembly/general-debate/67th-session/watch/mexico-general-debate-67th-session/1862962046001>; <http://webtv.un.org/meetings-events/general-assembly/general-debate/67th-session/watch/colombia-general-debate-67th-session/1863087318001>; <http://webtv.un.org/meetings-events/general-assembly/general-debate/67th-session/watch/guatemala-general-debate-67th-session/1863081367001>

⁴Se esperaba que la revisión de la implementación de la Declaración Política y Plan de Acción de 2009 incluyera una evaluación, en el marco de los compromisos de las tres convenciones y de otros instrumentos internacionales de control de drogas, no sólo de los logros del RICD, sino de los desafíos que había enfrentado al intentar contener y revertir el problema mundial de la droga. Véase la resolución A/RES/67/193, 20 de diciembre de 2012, “International Cooperation against the world drug problem”, disponible en https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Drug_Resolutions/2010-2019/2012/GA_Res-67-193.pdf. Ver también “Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional a favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas”, adoptada por la Asamblea General en su resolución 64/182 del 18 de Diciembre de 2009. Véase Official Records of the Economic and Social Council, 2009, Supplement No. 8 (E/2009/28), chap. I, sect. C. La versión en español se encuentra disponible en

Sin embargo, antes de lo esperado, la posibilidad de un verdadero liderazgo latinoamericano se desdibujó. La presencia de un liderazgo latinoamericano vigoroso en el camino hacia la Sesión Especial de la Asamblea General hubiese sido factible si no se hubiesen interpuesto tres grandes obstáculos. El primero se refiere a la decisión de Washington de desplegar una vigorosa campaña en contra de cualquier transformación de mayor calado del régimen. En efecto, desde temprano, una serie de signos dejaron ver la preocupación de Washington, así como su intención de frenar el ímpetu de aquellos los países que se habían pronunciado a favor de un debate abierto y honesto sobre las políticas de control de drogas. No hace falta entrar en muchos detalles, sólo subrayar que con diferentes señales y argumentos la administración Obama dejó ver lo límites de su anuencia. En efecto, en la primavera de 2012, en vísperas de una reunión del Sistema de Integración Centroamericano que había sido convocada por el presidente Pérez Molina para discutir “Nuevas rutas contra el narcotráfico”, una delegación estadounidense de alto nivel se encargaría de difundir en la región su oposición a cambios radicales en la estrategia regional de control de drogas ilícitas.

En una primera escala en la Ciudad de México, la delegación estadounidense —encabezada por el vice-presidente Joe Biden, la entonces secretaria de Seguridad Interior Janet Napolitano y el oficial de más alto rango del Departamento de Estado para políticas antinarcóticos, William Brownfield— comunicó, sin ambages, la posición oficial de Washington en la materia: la administración del Presidente Barack Obama no estaba en condiciones de “modificar su política con respecto a la legalización de las drogas”. De este modo, mientras los presidentes latinoamericanos consideraban la pertinencia de un nuevo enfoque que permitiera, a la vez, cerrar la llave a la transferencia de grandes ganancias ilícitas a organizaciones criminales y contener la competencia criminal violenta, el gobierno de Estados Unidos respondía con una negativa categórica a la opción de la descriminalización. En opinión de Janet Napolitano la descriminalización “no ofrecía una opción viable para lidiar con el problema de las drogas”.⁵ Este mensaje fue inmediatamente después transmitido en una reunión en Tegucigalpa, Honduras en donde la delegación estadounidense se encontró con los jefes de Estado de la región, el entonces presidente Porfirio Lobo Sosa de Honduras, el propio presidente Pérez Molina, Mauricio Funes de El Salvador, Daniel Ortega de Nicaragua, Ricardo Martinelli de Panamá, la entonces presidenta de Costa Rica, Laura Chinchilla y el ministro de Relaciones Exteriores de la República Dominicana, Carlos Morales Troncoso. El resultado era previsible e indiscutiblemente abonó al fracaso de la iniciativa guatemalteca. Por un lado, El Salvador, Honduras y Nicaragua hicieron saber a Pérez Molina que no asistirían a la cumbre y por el otro, la discusión sobre despenalización tuvo que enfrentar la abierta reticencia de Panamá.⁶

https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_52/Political-Declaration2009_V0984966_S.pdf

⁵ En sus declaraciones Biden añadió que sin la desaprobación moral de la sociedad al consumo de drogas el número de consumidores aumentará. Sara Miller Llana, “Biden in Honduras: US drug policy under scrutiny” *Christian Science Monitor*, 6 de marzo de 2012 disponible en <http://www.csmonitor.com/World/Americas/2012/0306/Biden-in-Honduras-US-drug-policy-under-scrutiny>; “Biden ratifica postura de EU contra legalización de las drogas” *El Universal*, 4 de marzo de 2012, disponible en <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/834187.html>; Luis Prados, “El presidente de México pide a EE UU mayor control del tráfico de armas”, *El País*, 5 de marzo de 2012, disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2012/03/06/actualidad/1331000365_099669.html

⁶ La Casa Blanca, Presidente Barak Obama, “Vice President Biden Travels to Mexico and Honduras” 7 de marzo de 2012, disponible en <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2012/03/07/vice-president-biden-travels-mexico-and-honduras>; Iberoamérica Central de Noticias, “Fracasa cumbre centroamericana para despenalizar la droga” 26 de marzo de 2012, disponible en <http://www.icndiario.com/2012/03/26/fracasa-cumbre-centroamericana-para-despenalizar-la-droga/>

Al acercarse a los órganos e instituciones encargados de ejecutar y vigilar el cumplimiento del RICD Colombia, Guatemala y México se toparán con un segundo obstáculo. Si las señales enviadas por Washington entorpecieron y muy posiblemente frenaron la discusión sobre el problema de las drogas entre los países latinoamericanos, la apuesta del análisis práctico de las políticas de control de drogas tendría que enfrentar la inercia burocrática de las agencias de control de drogas de la ONU. En efecto, una vez que los procesos de preparación de la Sesión Especial cobraron vuelo, ciertos indicios dejaron ver que los datos estaban cargados y que la capacidad de los países latinoamericanos para guiar el debate se vería profundamente afectada por la primacía ejercida por las agencias de la ONU encargadas del control de drogas. El peso burocrático y la lógica que anima a estas agencias hacían prácticamente imposible que las delegaciones de Colombia, Guatemala y/o México pudieran, por sí mismas, encaminar el proceso hacia horizontes de reforma. En otras palabras, la capacidad de estos países de orientar el debate en esa dirección no dependía únicamente de los recursos que habían conseguido movilizar, o de su visión y habilidades diplomáticas, sino del más amplio contexto internacional de control de drogas. A medida que el proceso avanzó el peso de ciertos actores y agencias internacionales —en particular de aquéllos directamente involucrados en el funcionamiento del régimen y el acatamiento de las tres convenciones— no sólo se hizo patente, sino que contribuyó a ahondar y agudizar las diferencias entre países y entre regiones.⁷

Los problemas de liderazgo no obedecieron únicamente a la presencia de un contexto externo adverso marcado por el activismo de agencias y de países reacios a considerar la posibilidad de una reforma de las políticas de control de drogas. El tercer obstáculo a un liderazgo efectivo en manos de Colombia, Guatemala y México estuvo, de hecho, asociado a factores de índole interna. Efectivamente, al contexto internacional adverso habría que sumar la presencia de coyunturas nacionales poco propicias, ya fuese por el relevo de gobiernos o el encarcelamiento del entonces presidente de Guatemala. Mientras en México la elección de 2012 llevaría a Enrique Peña Nieto —quien había hecho clara su renuencia a tomar en sus manos el tema de las drogas ilícitas— a la presidencia, en Colombia, en noviembre de 2013, el presidente Juan Manuel Santos hacía pública su intención de ir por la reelección en lo que sería una contienda cerrada. Y, menos de dos años después, en septiembre de 2015, una

⁷ Los cimientos del RICD descansan sobre tres pilares, es decir las tres grandes convenciones de control de drogas: la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes; el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. Mientras que la administración y ejecución del RICD ha estado en manos una serie de agencias burocráticas que tienen sus orígenes en la Sociedad de Naciones y que incluyen a la Comisión de Drogas Estupefacientes (CDE), la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). Desde por lo menos la década de los cuarenta del siglo pasado esta burocracia internacional de control de drogas abrazó la lógica de la prohibición y las preferencias normativas de Estados Unidos a favor del control punitivo de la oferta. Los textos de estos tres instrumentos se encuentran disponibles en http://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Int_Drug_Control_Conventions/Ebook/The_International_Drug_Control_Conventions_S.pdf; véase también William B. McAllister, *Drug Diplomacy in the Twentieth Century*, Londres y Nueva York, Routledge, 2000, pp. 100-39 & 150; Mónica Serrano, “Unilateralism, Multilateralism and US Drug Diplomacy: The Politics of the Certification Process in Latin America” in Y Foong Khong y D. Malone eds., *Unilateralism and U.S. Foreign Policy*, Boulder and London, Lynne Rienner, 2003; David R Bewley-Taylor, *The US and International Drug Control 1909-1997*, Londres y Nueva York, Continuum, 2001, p. 43 y David R Bewley-Taylor, *International Drug Control. Consensus Fractured*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, pp. 3-6.

cadena de escándalos de corrupción aduanera y fraudes pondría fin al periodo del presidente Otto Pérez Molina en Guatemala.⁸

⁸ Acaso lo más significativo de este proceso es que uno de los tres juicios de corrupción que enfrentó Pérez Molina sería configurado como “cooptación del Estado” y arrastraría también al grueso de su equipo y de su partido. En junio de 2016 la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) identificó al Partido Patriota (PP) de Pérez Molina como una estructura criminal que había conseguido secuestrar al Estado y utilizar las instituciones estatales como botín para enriquecerse ilícitamente. Ver Alvaro Murillo, “Miguel Angel Gálvez. Juez a cargo del proceso de Otto Pérez Molina”, *El País*, 13 de noviembre de 2015, disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2015/11/12/actualidad/1447364418_362897.html; Jan Martínez Ahrens, “Otto Pérez Molina. Expresidente de Guatemala. No quise causar muertes por salvarme”, *El País*, 15 de diciembre de 2015 disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2015/12/15/america/1450138321_505992.html; José Elías, “El expresidente de Guatemala, Otto Pérez, ligado a proceso por un nuevo caso de corrupción” *El País*, 27 de julio de 2016 disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2016/07/28/america/1469668078_832754.html; Jacobo García, “Cárcel para tres ministros del expresidente de Guatemala por “regalar” un helicóptero” *El País*, 12 de junio de 2016 disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2016/06/12/actualidad/1465699740_869970.html; José Elías, “Thelma Aldana. Fiscal General de Guatemala. Si soy asesinada...pues hasta aquí llegué” *El País*, 14 de agosto de 2016 disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2016/08/13/actualidad/1471111436_014802.html; “Corruption in Guatemala. Bad apples everywhere” *The Economist*, 11 de junio de 2016 disponible en <http://www.economist.com/news/americas/21700418-ousted-president-accused-masterminding-kleptocracy-bad-apples-everywhere>



Los trabajos preparativos de la Sesión Especial sobre el Problema Mundial de las Drogas

Tan pronto como la Comisión de Drogas Estupefacientes —instancia reconocida como el principal órgano normativo de las Naciones Unidas para asuntos relacionados con las drogas y eje de la formulación de política del RICD— asumió el papel central en los trabajos preparativos para la Sesión Especial las perspectivas de un debate crítico que pudiera allanar el camino a la reforma del RICD parecieron cerrarse. El debate sería de bajo perfil y sin grandes aspavientos. Desde marzo de 2013, con la resolución 56/12 la Comisión había asumido la responsabilidad de los trabajos preparativos para la Sesión Especial y nueve meses después, en diciembre de ese mismo año, la Asamblea General de la ONU con su resolución 68/197 daba su aval a tal decisión. De este modo, en marzo de 2014, además de echar a andar una evaluación de alto nivel de los avances logrados en la implementación de la Declaración Política y Plan de Acción de 2009 la Comisión de Drogas Estupefacientes, con base en su resolución 57/5, se comprometía a iniciar un “proceso preparatorio para la sesión especial adecuado, incluyente y efectivo”.⁹

No obstante, la Comisión no se limitó a anunciar el período extraordinario de sesiones sobre el problema mundial de las drogas, sino que designó a un consejo asesor para que acompañara los trabajos preparatorios de la Sesión Especial. De hecho, con base en su decisión 57/2 la Comisión estipuló que los miembros de dicho Consejo debían ser electos con base en la lógica de la representación regional.¹⁰

⁹ A/RES/68/197, Resolución aprobada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 2013 [sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/68/458)] 68/197. Cooperación internacional contra el problema mundial de las drogas, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/451/30/PDF/N1345130.pdf?OpenElement>. La resolución 57/5 del 21 de marzo de 2014 reafirmó el status de la Comisión de Drogas Estupefacientes como el principal órgano de la ONU responsable de los problemas relacionados con las drogas ilícitas y alentó a los Estados miembros que no se hubiesen adherido a firmar y ratificar las convenciones. Una vez que esta resolución fue acogida por la Asamblea General en diciembre de 2014 se allanó el camino para convocar, en los primeros meses de 2016, a un período extraordinario de sesiones sobre el problema mundial de las drogas. A/RES/69/200 “Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas que se celebrará en 2016”, 18 de diciembre de 2014, disponible en http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/157615/A_RES_69_200-ES.pdf?sequence=6&isAllowed=y; la versión en inglés de la decisión 57/2 está disponible en http://www.unodc.org/documents/ungass2016//Background/CND_Deci_57_2.pdf

¹⁰ La distribución regional del Consejo básicamente replicó la composición del *bureau* de la 57ª sesión de la Comisión de Estupefacientes e incluyó a los siguientes diplomáticos: el Embajador Khaled Shamaa de Egipto, en representación del Grupo de África; el Embajador de Hungría, Károly Dán, quien había sido nominado por el grupo de países del Este de Europa; el Embajador Luís Pedro Moitinho de Almeida de Portugal, en representación del Grupo de Países de Europa Occidental y de otros grupos. Los países que conforman el Grupo de Asia-Pacífico y de América Latina y el Caribe designaron a dos representantes, cada uno, que se alternaron durante el proceso. Mientras el primer grupo estuvo representado inicialmente por el Embajador de Irán, Reza Najafi y posteriormente por el Embajador de Afganistán, Ayoob M. Erfani, los países de América

De este modo, apoyándose en la representación exclusiva de los Estados miembro y en la lógica regional, la Comisión de Drogas Estupefacientes buscó cerrar y controlar el proceso. Mientras que los países a favor de la reforma buscaron, de inmediato, movilizar a la Asamblea General para asegurar un proceso más incluyente y sustantivo. Así, en dos resoluciones consecutivas, la 69/200 y la 69/201, la Asamblea General no sólo hizo hincapié en la necesidad de un proceso preparatorio abierto e incluyente, sino convocó a los órganos, entidades y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, a organizaciones internacionales y regionales y a miembros de la sociedad civil —cuya labor en la preparación de las sesiones 52 y 57 de la Comisión de Estupefacientes (CDE) fue explícitamente reconocida— a que contribuyesen activamente a los preparativos del período extraordinario de sesiones de 2016 y a que participaran de manera eficaz y sustantiva en todo el proceso. Sin duda, es en el párrafo 2 de esta resolución donde encontramos la evidencia más tangible de la apertura de la Asamblea General a una discusión seria y trascendental. Además de subrayar la responsabilidad “común y compartida” en el problema mundial de las drogas, la Asamblea apremió a los gobiernos y a los actores involucrados a considerar un “enfoque integral y equilibrado” que debía llevarse a cabo “en plena conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y otras disposiciones de derecho internacional”, haciendo una referencia explícita a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y a la Declaración y Programa de Acción de Viena sobre derechos humanos de 1993. Ello no impidió, sin embargo, que el principio de no intervención, el respeto a la soberanía y a la integridad territorial de los Estados, también quedasen asentados en el párrafo 2 de esta resolución.¹¹

Aunque a primera vista las diferencias entre estos dos órganos podían parecer triviales, lo cierto es que dejaban ver una distancia significativa entre el dominio, casi exclusivo, que había ejercido la CDE sobre el problema de las drogas y la apuesta de la Asamblea General y de algunos Estados que habían buscado movilizarla y orientarla, desde luego Colombia, Guatemala y México, hacia un debate a la altura de las circunstancias. Para finales de 2014 la resolución 58/8 de la CDE hacía públicos los detalles sustantivos y prácticos de la sesión especial.

En dicha resolución la CDE daba su beneplácito a la encomienda que la Asamblea General había depositado en sus manos para que se hiciese cargo de los trabajos preparatorios de la Sesión Especial. Anunciaba así su decisión de tomar las medidas que fuesen necesarias para asegurar un proceso “adecuado, incluyente y efectivo” y a reportar de manera regular los avances de los trabajos preparatorios a la Asamblea General. En su resolución la CDE también anunciaba, como parte de los trabajos preparativos, la celebración de una serie de reuniones formales que tendrían lugar en diciembre de 2015 y marzo de 2016, en el marco de su 58º y 59º periodo de sesiones. En la práctica, la sección de la resolución 58/8 que presenta el borrador de una resolución para ser adoptada por la Asamblea General sería el fundamento básico de la aportación de la CDE al proceso. Allí se encuentran ya perfilados los pormenores de la Sesión Especial en puertas. Además de definir la fecha para el 19-21 de abril, la CDE apunta lo que sería la coreografía de la Sesión Especial. La sesión abriría con dos breves discursos del Secretario

Latina y el Caribe estuvieron representados por los Embajadores de Colombia, Jaime Alberto Cabal y la Embajadora de El Salvador Carmen María Gallardo. Véase Comisión de Estupefacientes, “Informe sobre el 58º período de sesiones (5 de diciembre de 2014 y 9 a 17 de marzo de 2015)” disponible en http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/311705/E_2015_28%3BE_CN.7_2015_15-ES.pdf?sequence=6&isAllowed=y

¹¹ A/RES/69/200 “Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas que se celebrará en 2016”, 18 de diciembre de 2014, disponible en http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/157615/A_RES_69_200-ES.pdf?sequence=6&isAllowed=y; A/RES/69/201 “Cooperación internacional contra el problema mundial de las drogas”, 18 de diciembre de 2014, disponible en <http://undocs.org/es/A/RES/69/201>, disponible en <http://undocs.org/es/A/RES/69/201>

General de las Naciones Unidas y del Presidente de la Asamblea General. A continuación vendrían las intervenciones de los jefes de las principales agencias y entidades de control de drogas de la organización, la propia CDE, el director ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, así como de la directora de la Organización Mundial de la Salud, la única agencia del Sistema de Naciones Unidas no especializada en el tema de drogas que sería invitada a participar en el debate en el seno de la Asamblea General. Durante las sesiones plenarias los representantes de los Estados miembro, de organizaciones internacionales y regionales, de Estados observadores y otras entidades observadoras, así como representantes de la sociedad civil —que serían seleccionados por el Presidente de la Asamblea General en estrecha comunicación con la CDE— tendrían la oportunidad de ventilar sus opiniones, puntos de vista y perspectivas. De igual modo, en cinco mesas paralelas se llevaría a cabo un diálogo interactivo entre representantes de gobierno, de instituciones internacionales y de la sociedad civil. Se contemplaba, por último, que durante la Sesión Especial la Asamblea General hiciera suyo un documento previamente elaborado por la propia CDE y que incluiría una serie de recomendaciones prácticas.¹²

Los trabajos preparatorios en el marco de la 58ª sesión de la CDE de marzo de 2015, así como el debate temático de alto nivel que la Asamblea General convocaría unos meses después, en mayo de ese mismo año, permitieron advertir dos tendencias obvias. Por un lado, en los discursos pronunciados por las delegaciones de Guatemala, Colombia y México en la 58ª sesión de la CDE se podía apreciar ya un debilitamiento de la perspectiva crítica que había caracterizado la posición de estos países frente al tema de las drogas apenas tres años atrás. Además, el repliegue de estos mismos países permite explicar, también la segunda tendencia. En efecto, este repliegue se tradujo en la ausencia de concertación o liderazgo en el debate temático que tendría lugar poco después en Nueva York. Si bien dicho debate temático de mayo de 2015 tenía la intención de allanar el camino a la Sesión Especial, ya allí asomaron diferencias y desacuerdos significativos que aflorarían de nuevo en la primavera de 2016.

Para ese momento, los cambios en las condiciones internas de los tres países latinoamericanos habían claramente deteriorado las condiciones, hasta entonces propicias, para la consolidación de una posición y un liderazgo común. En efecto, el estallido del escándalo en torno a la red de cobros ilegales y contrabando en aduanas en Guatemala había cimbrado ya al gobierno de Pérez Molina. Mientras que, en México, la nueva administración de Enrique Peña Nieto rehuía el liderazgo en este tema. Y en Colombia, las negociaciones de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia consumían la atención del segundo periodo de la administración Santos. Pero como mencioné, tan importante como los cambios internos fueron las señales con las que desde 2012 Washington había comunicado su objeción a cualquier cambio radical en la política de control de drogas. Aunque para ese momento la

¹² La primera mesa estaría dedicada al tema de reducción de demanda y medidas conexas, incluidos la prevención y el tratamiento, así como medidas relacionadas con la salud y la disponibilidad de sustancias sujetas a controles para fines médicos y científicos. La segunda mesa abordaría la reducción de la oferta y medidas conexas, incluidas las respuestas a la delincuencia asociada a las drogas, la lucha contra el blanqueo de dinero y la promoción de la cooperación judicial. En una tercera mesa se discutiría el primer grupo de cuestiones inter-sectoriales y más específicamente el tema de drogas y derechos humanos, los jóvenes, niños y comunidades. Los nuevos retos, amenazas y realidades de la prevención y de la lucha contra el problema mundial de las drogas en concordancia con los instrumentos internacionales relevantes, incluidos los tres tratados de fiscalización de drogas, el principio de responsabilidad común y compartida y la cooperación internacional. La quinta y última mesa estaría dedicada a discutir el desarrollo alternativo y la reorientación de la cooperación hacia el desarrollo en aras de asegurar una política de fiscalización de drogas equilibrada. Comisión de Estupefacientes, “Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas que se celebrará en 2016” Resolución 58/8 disponible en <http://www.odc.gov.co/Portals/1/internacional/docs/ungass/resoluciones/RE58-8-2016.pdf>

posición de Estados Unidos parecía haberse modificado, al analizar los términos de su intervención en la 58ª sesión de la CDE podemos ver los límites de su aparente apertura. Es cierto que para entonces Washington había ya reconocido públicamente que los arrestos y el encarcelamiento no ofrecían una salida viable al problema de las drogas y había anunciado también que cada país debía definir, conforme a sus propias necesidades, las sanciones correspondientes. Sin embargo, no deja de ser revelador el modo en el que el representante estadounidense, William R. Brownfield, insistió en “promover la cooperación internacional entre autoridades judiciales en los términos establecidos por las convenciones (...) con las extradiciones, la asistencia legal y el cumplimiento de la ley”.¹³

Desde luego que en los discursos de Guatemala, Colombia y México aún se podían apreciar algunos rastros de la perspectiva crítica que los había empujado a convocar la Sesión Especial apenas unos años atrás. Pero salvo algunas diferencias menores, lo más significativo de sus intervenciones fue el repliegue generalizado hacia posiciones más moderadas. Ocurrió así, por ejemplo, con Guatemala, quien a pesar de hacer público su cuestionamiento de las políticas de drogas “basadas en las convenciones y protocolos vigentes” abandonó su llamado abierto a la legalización y optó, en cambio, por una retórica más atemperada que invitaba a “discutir y explorar nuevas estrategias” más allá de “la prohibición o la liberalización” y a abrirse a la “innovación y modernidad” con base en las “las experiencias y lecciones aprendidas de las políticas novedosas”. En la práctica, sin embargo, Guatemala anunciaba que mientras tales cambios se materializaban, sus políticas de drogas se mantendrían en el marco de las convenciones y que, por consiguiente, “seguiría cumpliendo sus compromisos internacionales”.¹⁴

El discurso pronunciado por Colombia fue quizás más revelador debido a las contradicciones que allí se apuntaron. Por un lado, al llamar la atención a los logros de su gobierno en la reducción de la producción y el tráfico de cocaína y en el desmantelamiento de los grandes carteles el Ministro de Justicia de Colombia parecía dar su consentimiento a la prohibición y a las estrategias de control de la oferta. Pero al reconocer que las políticas de drogas “no están dando los resultados esperados” e insistir que era “imperativo idear, proponer y acordar a nivel global, nuevos enfoques que nos permitan enfrentar el problema de las drogas de manera más efectiva” parecía mantener la posición crítica que el Presidente Santos había adoptado unos años atrás. Y acaso lo más significativo de la intervención colombiana en el 58º periodo de sesiones de la CDE fue el llamado a aceptar el “respeto por los Derechos Humanos como eje esencial de la formulación de cualquier política de drogas” y la consecuente advertencia de que ante el riesgo de contradicción entre la “normatividad internacional aplicada a la realidad nacional” primarían los “Derechos Humanos (...) dada su naturaleza prevalente”.¹⁵

Como sus contrapartes, el embajador mexicano, Juan Manuel Gómez Robledo, abrió su intervención con un cuestionamiento a la estrategia dominante y con base en las tendencias registradas en el último Reporte Mundial de Drogas hacía un exhorto a las agencias y entidades del sistema de Naciones Unidas a que se integraran a la búsqueda de soluciones al problema mundial de las drogas. Si bien

¹³ “Assistant Secretary William R. Brownfield, Secretary’s Special Remarks for the Opening of the Commission on Narcotic Drugs (CND), Special Segment on the World Drug Problem, High Level Segment”, Vienna Austria, 9 de marzo de 2015 disponible en https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_58/UNGASS_Statements/13_USA.pdf

¹⁴ “Declaración de Guatemala. CND, 9 de marzo 2014”, disponible en https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_58/UNGASS_Statements/UNGASS_Statements_9March_Evening/58_Guatemala.pdf.

¹⁵ Palabras del Dr. Yesid Reyes, Ministro de Justicia y del Derecho de Colombia, con ocasión del Segmento Especial del 58 periodo ordinario de sesiones de la Comisión de Estupefacientes, Viena Austria marzo de 2015, disponible en https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_58/UNGASS_Statements/07_Colombia.pdf

con un ligero matiz crítico resaltó el empeño de su gobierno en desarrollar un “programa comprensivo, con perspectiva de salud pública, para prevenir y proveer atención a dependientes de droga”, en clave prohibicionista, como Guatemala y Colombia antes, subrayó que “México no había escatimado ningún esfuerzo en sus acciones contra los líderes de los carteles de drogas, en el combate al lavado de dinero y el tráfico de armas”. Pero lo que más llama la atención es que en lugar de ver en la Sesión Especial una oportunidad para intentar modificar la lógica de las políticas y estrategias de control de drogas, el embajador Gómez Robledo anunciara la intención del gobierno mexicano de utilizarla para “reforzar la voluntad política global a favor del Régimen Internacional de Control de Drogas” y para “establecer los fundamentos para una implementación efectiva de las convenciones de las Naciones Unidas de control de drogas”.¹⁶

El repliegue de Guatemala, Colombia y México obedeció, desde luego, a circunstancias distintas, pero la aceptación de la prohibición, del control de la oferta y del régimen internacional de control de drogas fue lo bastante obvia como para no dar lugar a conjeturas. Las señales que Washington había enviado desde la primavera de 2012 habían sido tan contundentes que seguramente no pasaron desapercibidas. A nadie se le escapa que lo que estaba en juego era la capacidad de Colombia, Guatemala y México de forjar un liderazgo común que pudiera contribuir a orientar el proceso hacia horizontes y metas concretas.

Los discursos pronunciados por Colombia, Guatemala y México en la 58ª sesión de la Comisión de Estupefacientes en marzo dejaron ver que el objetivo de un liderazgo común en torno al futuro de la prohibición y del régimen internacional de control de drogas no se había logrado. Inevitablemente, la ausencia de una visión común sobre el problema de las drogas repercutiría en las perspectivas y posibilidades de ajustes y cambio en las políticas de control de drogas. La ausencia de un liderazgo claro y decidido limitó también la posibilidad de acuerdos y consensos en torno a temas y asuntos específicos, incluidos aquéllos que Colombia, Guatemala y México habían esbozado en 2012. Es cierto que la celebración del debate temático de Alto Nivel en la Asamblea General de las Naciones Unidas en mayo de 2015 podrá verse como un logro de los países a favor de un debate crítico y de la reforma del RICD. Sin embargo, también lo es que en dicha sesión saldrían a la luz buena parte de los escollos con los que, sin un liderazgo competente, tropezaría la Sesión Especial un año después.¹⁷ En efecto, en dos reuniones especiales —que fueron presididas respectivamente por Colombia y Portugal y por Eslovenia y Túnez—

¹⁶ Entre las prioridades que la delegación mexicana resaltó vale la pena destacar tres: la reivindicación del principio de la responsabilidad común y compartida ante un problema global, una visión amplia de prevención, no reducida al consumo, sino que pudiera abarcar los daños sociales asociados a todo el mercado ilícito de drogas, así como la adecuada consideración de los efectos transnacionales que pueden traer aparejadas políticas y medidas unilaterales, en especial “aquéllas que representen cambios regulatorios mayores”. Statement on behalf of the Government of Mexico by Amb. Juan Manuel Gómez Robledo, Undersecretary of Foreign Affairs for Multilateral Issues and Human Rights. Special Segment on preparations for UNGASS 2016, 58th Session of the Commission on Narcotic Drugs, Vienna, 9 March 2015 disponible en https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_58/UNGASS_Statements/UNGASS_Statements_9March_PM/16_Mexico_English.pdf; Intervención del Embajador de Alba durante el Debate interactivo sobre cuestiones intersectoriales de la UNGASS 2016 en la 58ª sesión de la Comisión de Estupefacientes. “Intervención en nombre del Gobierno de México. Segmento especial sobre preparativos para el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas que se celebrará en 2016”. Disponible en <http://www.gob.mx/sre/documentos/intervencion-del-emb-de-alba-durante-el-debate-interactivo-sobre-cuestiones-intersectoriales-de-la-ungass-2016-en-la-58a-cnd#documentos>

¹⁷ El debate temático incluyó una asamblea plenaria en la que participaron ocho diplomáticos de alto perfil, seis de ellos de las Américas —Colombia, Guatemala, México, Jamaica, Estados Unidos y la OEA— así como los representantes de Afganistán y de Uganda. Además de la asamblea, se celebraron también dos reuniones especiales.

se buscó evaluar los principales logros y desafíos de los Estados ante el problema mundial de las drogas y analizar los enfoques plurales y multidimensionales para atender dicho problema. Pero desde la organización de estas dos sesiones comenzó a perfilarse una división clara de los Estados miembros en dos grupos. Por un lado, encontramos el grupo de los países que parecían inclinarse a favor de un debate crítico y de una posible reforma del RICD y en el otro bando a países y regiones que buscarían defenderlo a capa y espada. El primer grupo dominó la primera reunión gracias a las intervenciones de Uruguay y Suiza (representada por la expresidenta Ruth Dreyfuss, miembro activo de la Comisión Global de Políticas de Drogas) dos países líderes en la reforma de las políticas de control de drogas. Mientras que en la segunda reunión sobresalieron Perú y Tailandia, dos países que en la Sesión Especial refrendarían su compromiso con los tres tratados de fiscalización de drogas y con el ideal de “un mundo libre de drogas”.¹⁸

Esta división y aparente polarización de los Estados miembro en dos grandes grupos asomaría de nuevo y con especial fuerza un año después. Efectivamente, la publicación y difusión del borrador del Documento Final durante la 59ª sesión de la Comisión de Estupefacientes, en marzo de 2016, terminarían de consignar las enormes divisiones y diferencias de los Estados miembro en torno al problema de las drogas.¹⁹

Aunque el borrador intitulado “Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas” fue distribuido con la intención declarada de que fuese adoptado un mes después en la Sesión Especial de la Asamblea General, su acogida difícilmente puede interpretarse como una señal de consenso.²⁰ En efecto, aunque la propuesta de Documento Final fue

¹⁸ Como había sido el caso en la 58ª sesión de la CDE, Colombia y Jamaica estarían representadas por sus respectivos Ministros de Justicia, mientras los Ministros del Interior llevarían la representación de Guatemala y México. En el caso de Estados Unidos la representación estaría nuevamente en manos del Subsecretario para Asuntos Internacionales Anti-narcóticos y el Cumplimiento de la Ley. La representación de Uganda estuvo en manos del Ministro de Asuntos Internos y la de Afganistán en manos del Ministro contra Narcóticos. En estas sesiones especiales también estuvieron presentes los representantes de Kazajistán, Kenia, Nigeria y de la Unión Europea en Viena. Véase “High Level General Assembly Thematic Debate in support of the process towards the Special Session of the General Assembly on the World Drug Problem” New York, 7 May 2015, disponible en http://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2015/05/010515_thematic-debate-world-drug-problem.pdf

¹⁹ El borrador del documento final incluía una introducción de casi cuatro páginas y siete secciones de recomendaciones operativas sobre 1) reducción de la demanda y otras medidas conexas, incluidos la prevención y el tratamiento, así como otros temas de salud; 2) disponibilidad y acceso a sustancias controladas para fines médicos y científicos; 3) reducción de la oferta y medidas conexas, cumplimiento efectivo de la ley, respuestas a la delincuencia relacionada con las drogas, combate a blanqueo de dinero y cooperación judicial; 4) una primera sección sobre cuestiones intersectoriales relacionadas con derechos humanos, jóvenes, niños, mujeres y comunidades; 5) una segunda sección sobre cuestiones intersectoriales relacionadas las circunstancias existentes, tendencias y realidades cambiantes del problema mundial de las drogas, incluidas amenazas persistentes y crecientes y nuevas sustancias; 6) fortalecimiento de la cooperación internacional basada en el principio de la responsabilidad común y compartida y una última sección sobre 7) desarrollo alternativo y asuntos socioeconómicos, así como cooperación regional, interregional e internacional para asegurar una política de control de drogas equilibrada y orientada al desarrollo. E/CN.7/2016/L.12/Rev.1* disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/V16/017/80/PDF/V1601780.pdf?OpenElement>

²⁰ Comisión de Estupefacientes, 59º periodo de sesiones, “Preparativos para el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas que se celebrará en 2016. Proyecto de resolución revisado presentado por el Presidente” Viena, 14-22 de marzo de 2016, E/CN.7/2016/L.12/Rev.1*, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/V16/017/80/PDF/V1601780.pdf?OpenElement>

rápidamente adoptada al inicio de la Sesión Especial, su aprobación no consiguió ocultar los grandes desacuerdos sobre puntos fundamentales del problema de las drogas.²¹

Como había sido ya el caso en mayo de 2015 durante el debate temático, la publicación del borrador del Documento Final dejó ver fisuras que terminarían dando lugar a una gran fractura en la Sesión Especial de abril de 2016. Efectivamente, la secuencia de comentarios y aclaraciones que acompañaron a la adopción de la resolución que enuncia el Documento Final dio fe de la distancia insalvable entre dos grupos de países: aquéllos que reivindican la necesidad de cambio y reforma de las políticas de control de drogas y los que se oponen al cambio y mantienen su compromiso con el *status quo*.²² Las omisiones y los olvidos del documento fueron tan sorprendentes como el contraste entre la expectativa de reforma y las expresiones de apoyo vertidas en el texto, algunas prácticamente incondicionales, al Régimen Internacional de Control de Drogas y a sus tres convenciones de fiscalización de drogas.

En efecto, las razones apremiantes que en 2012 habían llevado a Colombia, Guatemala y México a plantear la necesidad de un debate franco sobre el problema mundial de las drogas y las políticas sancionadas por el RICD apenas fueron enunciadas en el documento. En cambio, una serie de párrafos en la introducción y al menos dos secciones operativas del documento —sobre reducción de la oferta y otra sobre tendencias y realidades cambiantes del problema mundial de las drogas, incluidas amenazas persistentes y crecientes y nuevas sustancias— claramente auguraban más de lo mismo. Además de guardar silencio sobre la posibilidad de cambios y ajustes, en una secuencia de párrafos el Documento Final reiteró la determinación de los Estados miembro de “prevenir y tratar el uso indebido de estas sustancias y prevenir su cultivo, fabricación y tráfico ilícito”. No sólo eso ratificó su compromiso de “hacer frente al problema mundial de las drogas y promover activamente una sociedad libre del uso indebido de drogas”. En otras palabras, el Documento Final no sólo reiteró el compromiso de los Estados miembro “con las metas y objetivos de los tres tratados de fiscalización de drogas” —la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988— sino avaló a dichos instrumentos como “piedra angular del sistema de fiscalización internacional de drogas”.²³

Desde luego que en algunos párrafos el Documento Final atendió otros temas, incluidos la reducción de la oferta, la prevención y el tratamiento y en otras secciones subrayó la necesidad de armonizar los esfuerzos de control de drogas a “los principios de la Carta de las Naciones Unidas, el derecho internacional y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, con pleno respeto de la soberanía y la integridad territorial de los Estados”. Es también interesante anotar su reconocimiento del mandato de la Organización Mundial de la Salud en este ámbito y su llamado a profundizar la cooperación entre esta organización y las instancias encargadas de hacer frente al problema mundial de las drogas. En la

²¹ Durante la jornada inaugural, se aprobó por consenso el Documento Final titulado "Nuestro Compromiso Conjunto para Abordar y Contrarrestar Eficazmente el Problema Mundial de las Drogas" A/S-30/L.1, 19 de abril de 2016, disponible en <https://www.unodc.org/documents/postungass2016/outcome/V1603304-S.pdf>; <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/110/28/PDF/N1611028.pdf?OpenElement>

²² Asamblea General, “Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas”, A/RES/S-30/1, Resolución adoptada por la Asamblea General el 19 de abril de 2016, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/110/28/PDF/N1611028.pdf?OpenElement>

²³ Asamblea General, “Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas” A/RES/S-30/, 19 de abril de 2016, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/110/28/PDF/N1611028.pdf?OpenElement>

práctica, sin embargo, el Documento Final no dejó duda alguna del papel vital que la Comisión de Estupefacientes y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito han desempeñado y continúan cumpliendo en la promoción de una “sociedad libre del uso indebido de drogas”.²⁴

No debe extrañar que, en estos párrafos, como en el lenguaje tortuoso que predomina en buena parte del documento (pero sobre todo en las secciones sobre recomendaciones operativas para la reducción de la oferta y sobre cuestiones intersectoriales relativas a amenazas persistentes y crecientes y nuevas sustancias) asomara la poderosa influencia del Régimen Internacional de Control de Drogas. En efecto, en muchos de los compromisos enunciados a lo largo del documento se pueden advertir grandes continuidades. De igual modo, en los párrafos sobre reducción de la oferta, sobre contención de la delincuencia asociada a las drogas y sobre la necesidad de responder a las nuevas amenazas se puede rastrear, si mayor misterio, la inercia prohibicionista del RICD. Llama la atención, en particular, la lógica de los compromisos apuntados en la sección sobre recomendaciones operativas para la reducción de la oferta y medidas conexas bajo el subtítulo “Lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas”. No está de más ilustrar algunas de estas inercias y continuidades. Por ejemplo, en términos de erradicación los Estados miembros reiteran compromisos que han estado vigentes a lo largo de casi un siglo: aumentar “la cooperación a todos los niveles y mejorar las medidas para prevenir y reducir de manera apreciable y mensurable o eliminar el cultivo ilícito de adormidera, arbusto de coca y planta de cannabis destinado a la producción de estupefacientes y sustancias sicotrópicas”. En el plano del tráfico y trasiego de drogas las tareas contempladas son exactamente las mismas que durante poco más de un siglo han buscado dislocar el circuito ilegal de drogas: “Vigilar las tendencias y rutas del tráfico de drogas....a fin de prevenir y combatir el uso indebido del comercio internacional para realizar actividades ilícita relacionadas con las drogas y “promover y fortalecer el intercambio de información....inteligencia penal relacionada con las drogas entre las fuerzas del orden. En resumen, la perspectiva de cooperación internacional que domina es la de siempre, cooperación en asuntos penales y cooperación y asistencia judicial.²⁵

Pero a estas inercias y continuidades en las prácticas y compromisos para el control de drogas habría que añadir el énfasis que el documento confiere a una serie de argumentos y premisas mendaces que por más de un siglo han buscado justificar la existencia misma del RICD. Es interesante ver de qué manera se valida la autoridad del régimen a fuerza de reiterar una multitud de axiomas y verdades que han sido largamente admitidas como cimiento del propio régimen, no obstante carecer de fundamento o autoridad alguna. Dicho de otro modo, proposiciones como “delincuencia relacionada con las drogas” o premisas que invocan “vínculos cada vez mayores entre el tráfico de drogas, la corrupción y otras formas de delincuencia organizada, como la trata de personas, el tráfico de armas de fuego, la ciberdelincuencia, el blanqueo de dinero” e incluso “el terrorismo” que han sido largamente debatidas y cuestionadas son repetidas sin reparar en la lógica de su realidad empírica. Antes de reconocer los posibles vínculos entre estos fenómenos y otras ramificaciones criminales, sería indispensable tomar nota de lo que numerosos expertos y criminólogos han subrayado. En efecto, como han enfatizado innumerables

²⁴ Asamblea General, “Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas”, A/RES/S-30/1, Resolución adoptada por la Asamblea General el 19 de abril de 2016, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/110/28/PDF/N1611028.pdf?OpenElement>

²⁵ Asamblea General, “Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas”, A/RES/S-30/1, Resolución adoptada por la Asamblea General el 19 de abril de 2016, p. 11. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/110/28/PDF/N1611028.pdf?OpenElement>

estudios, tales conexiones y ramificaciones suelen tener un mismo origen. En otras palabras, la asociación entre el mercado ilícito de drogas y otras modalidades de delincuencia organizada difícilmente podría explicarse sin tomar en cuenta el impacto directo que la prohibición y las políticas restrictivas promovidas por el régimen internacional de la prohibición tienen en la generación de réditos ilegales.²⁶

Desde luego que algunos buscarán presentar el Documento Final como un esfuerzo importante hacia la reestructuración del RICD. Pero las contradicciones, ambigüedades y ausencias son lo bastante obvias para negar la forma en que buscó legitimar la prohibición y refirmar la autoridad del RICD. No obstante, el Documento, como la discusión a la que dio lugar a lo largo de tres días de Sesión Especial en abril de 2016 anticipaban ya un desenlace incierto. Ante el tamaño de las divergencias y lo desacuerdos la posibilidad de un consenso internacional en materia de políticas de drogas se mostró enteramente inviable.

Sin duda entre los temas más polémicos podemos mencionar la reducción del daño y el tratamiento, así como los derechos humanos y más específicamente el uso de la pena de muerte para delitos relacionados con las drogas ilícitas. Si bien el Documento reconoció el papel central que la prevención y la reducción de la demanda hoy tienen en estrategias y políticas de drogas alrededor del mundo, lo cierto es que el término “reducción del daño” fue objeto de censura. Al final fue abiertamente omitido. Gracias a las intervenciones de un grupo importante de países europeos y algunos más de África, América Latina y Asia Pacífico se consiguió plasmar en el Documento y sobre todo registrar en el debate, referencias significativas al tratamiento de adicciones, a la rehabilitación, la reintegración social, la prevención y el tratamiento de enfermedades relacionadas con el consumo de drogas --en especial el VIH/sida, la hepatitis viral y otras enfermedades infecciosas de transmisión sanguínea. Sin duda, estas referencias ofrecieron un indicio claro de la creciente importancia que la prevención y la reducción del daño hoy tienen en latitudes insospechadas. Sin embargo, a nadie que haya seguido el proceso preparatorio y el debate sucesivo en la Asamblea General se le escapa que un número importante de países, de distintas regiones del mundo, expresó una oposición tajante a este tipo de medidas y permaneció claramente fiel a la prohibición absoluta y al control irrestricto de la oferta.

La resonancia que alcanzó el tema de los derechos humanos es acaso uno de los rasgos distintivos del proceso preparatorio y de la posterior Sesión Especial. La aparente apertura al tema de los derechos humanos parecía ofrecer un horizonte promisorio para los países latinoamericanos, sin embargo, como deja ver el Documento Final, su acogida fue más bien modesta. En la práctica, la clave de la discusión sobre la relación entre el problema de las drogas y los derechos humanos se limitó estrictamente a su dimensión “intersectorial”. De este modo, que temas sensibles como “las drogas y los derechos humanos, los jóvenes, los niños, las mujeres y las comunidades” fueron presentados exclusivamente en esos términos, como “cuestiones intersectoriales”. Es importante anotar que, salvo contadas excepciones, estos temas no fueron abordados como problemáticas derivadas de la puesta en práctica de políticas draconianas de control de drogas, en especial aquéllas que asociamos con la “guerra contra las drogas”.

Desde luego que la inclusión de referencias a los derechos humanos, como la propuesta de respetar los derechos de los “drogodependientes” a la salud o el llamado a observar garantías legales y

²⁶ Asamblea General, “Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas”, A/RES/S-30/1, Resolución adoptada por la Asamblea General el 19 de abril de 2016, p. 12. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/110/28/PDF/N1611028.pdf?OpenElement>

salvaguardias en el proceso penal y considerar la proporcionalidad de las penas fue un logro nada desdeñable. Pero la manera de enlazar las palabras, la construcción de estas referencias obedece a una lógica particular. Más que reconocer la tensión o incluso contradicción entre derechos humanos y prohibición y control de drogas apuntan a mitigar los efectos de estas políticas en los derechos humanos. Efectivamente, en estas declaraciones la prioridad indiscutible pareciera ser la humanización de las políticas de control de drogas para mitigar sus efectos más dañinos. Sin embargo, estas referencias intersectoriales encubren una diferencia fundamental entre “humanizar” las políticas de drogas y advertir y visibilizar sus consecuencias en violaciones de derechos humanos, incluidas las de carácter grave. Para ponerlo en términos simples, los compromisos de derechos humanos que aparecen en el Documento Final tienen la intención deliberada de armonizar los esfuerzos de control de drogas con “los principios de la Carta de las Naciones Unidas, el derecho internacional y la Declaración Universal de los Derechos Humanos”. En otras palabras, de asegurar el cumplimiento de los compromisos derivados de los tres tratados de fiscalización de drogas en concordancia con las obligaciones de derechos humanos. La intención última es conseguir “respetar, proteger y promover todos los derechos humanos, las libertades fundamentales y la dignidad inherente a todas las personas y el estado de derecho al formular y aplicar políticas en materia de drogas”.²⁷ Lo importante no es que estas propuestas a favor de reconciliar el control de drogas y los derechos humanos carezcan de fundamento, sino que tienden a subestimar o incluso ignorar la evidencia histórica de la relación problemática entre prohibición y derechos humanos. En los párrafos y secciones dedicados a los derechos humanos, la ausencia de referencias a las realidades de Colombia, Guatemala y México resultan reveladoras.

²⁷ Asamblea General, “Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas”, A/RES/S-30/1, Resolución adoptada por la Asamblea General el 19 de abril de 2016, p. 2 y 14-16. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/110/28/PDF/N1611028.pdf?OpenElement>



La apertura del debate de la Sesión Especial de la Asamblea General

Para muchos la celebración del debate en la Asamblea General en abril de 2016 y la aprobación y adopción del Documento Final representaron un logro importante. En el amplio espectro de los discursos e intervenciones pronunciados por más de 118 países, diez organizaciones internacionales y regionales y seis representantes de la sociedad civil, encontramos la evidencia de múltiples realidades de eso que llamamos el problema de las drogas, así como diferentes contextos políticos y escenarios de derechos humanos. En sucesivas intervenciones, los delegados de estos países se refirieron a diversas realidades y aludieron a diferentes maneras de atender el problema de la droga. Las numerosas intervenciones no sólo dejaron ver la variedad de perspectivas y visiones, sino la imposibilidad misma del consenso. No obstante, la dificultad para perfilar las bases de un gran acuerdo, el análisis de cada una de estas intervenciones nos permite identificar los temas que dominaron el debate, delinear las áreas de acuerdo y desacuerdo y, en última instancia, escudriñar en la política internacional de control de drogas y en su posible evolución.

Los discursos pronunciados por Jan Eliasson, Subsecretario General de las Naciones Unidas, así como por los dirigentes de las tres agencias de control de drogas de las Naciones Unidas y por la directora de la Organización Mundial de la Salud en la apertura de la 30ª Sesión Especial de la Asamblea General marcarían el tono del debate. En su discurso Eliasson identificó la Sesión Especial no sólo como una oportunidad para evaluar los logros, los límites y los desafíos del RICD, sino para alinearlo —a partir de la prevención, el tratamiento y el cumplimiento de la ley— con las obligaciones de derechos humanos, incluida la proscripción de la pena de muerte. En sus palabras, al aplicar los tratados de fiscalización de drogas los Estados miembros debían “equilibrar las preocupaciones respecto de la seguridad pública y la salud pública con las consideraciones en relación con la salud, los derechos humanos y el desarrollo”. Con un perfil más neutral, el Presidente de la Comisión de Estupefacientes, Vladimir Galuška, se refirió a las expectativas que había generado un proceso preparatorio sin precedentes, nutrido de la participación activa de representantes de gobierno, de oficiales de las Naciones Unidas, representantes de organizaciones internacionales y regionales, así como de la sociedad civil. Según dijo, tan sólo un mes antes, la última sesión de la Comisión había reunido a más de 1,800 representantes de gobiernos, de entidades y organismos especializados de las Naciones Unidas, de organismos intergubernamentales y regionales, de la comunidad científica y de la sociedad civil. Mientras que, en un tono más burocrático, el Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el Sr. Yury Fedotov, al mencionar los esfuerzos de dicha oficina para “poner en práctica los compromisos acordados” exhortó a los Estados miembros a apoyar “las ambiciosas recomendaciones que figuran en el proyecto de

documento final, que habían sido ya aprobadas por consenso por la Comisión de Estupefacientes y a dar su voto aprobatorio a dicho documento.

Para Werner Sipp, Presidente de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, la Sesión Especial también ofrecía una oportunidad única para definir y encausar la estrategia internacional de control de drogas. Aunque las palabras de Sipp, dieron eco a lo que ya había mencionado Eliasson, no dejaron de apuntar los límites estrechos en los que se daría el debate. En su intervención Sipp subrayó la importancia de implementar los tres tratados de fiscalización de drogas no sólo de una manera “integral y equilibrada”, sino en total conformidad con “el respeto a los derechos humanos”. Reconociendo que el rasgo histórico del control de drogas había sido el control de la oferta, Sipp se aventuró a afirmar que “la reducción de la demanda es tal vez la mejor forma de reducir la oferta” y a recalcar que los servicios y programas de reducción de demanda eran claramente “rentables” ya sea que se miraran desde la óptica de la “reducción de los costos asociados a los delitos” o de los costos de atención a la salud. Aunque no objetó la necesidad de un ajuste en las políticas de control de drogas hacia perspectivas de salud y hacia la asignación proporcional de las penas de acuerdo con el tipo de delito, lo cierto es que reafirmó la vigencia de los principios y reglas que están en la base del RICD. Además de hacer un llamado a la voluntad política de los Estados miembro para alcanzar las metas previstas en la Declaración y Plan de Acción de 2009 y asegurar también la plena implementación de los objetivos convenidos durante la Sesión Especial, Sipp definió de manera contundente los límites de la flexibilidad: no abarcaría “ningún uso no médico de las drogas”. No sólo eso, advirtió a la Asamblea que los cambios legislativos que se habían llevado a cabo en algunos países para permitir y regular “el uso no médico de las sustancias controladas, en particular el cannabis” no sólo “violaban claramente los tratados” sino que desafiaban “el consenso internacional del que depende la cooperación internacional”. Luego de rechazar lo que llamó la “falsa dicotomía” entre la “llamada guerra contra las drogas y la legalización y reglamentación del uso no médico” definió en términos claramente estrechos el objetivo fundamental del debate. En sus palabras, el debate debía orientarse hacia la plena aplicación de los “principios de los tratados de fiscalización de drogas” con base en un “enfoque equilibrado y amplio donde la salud y el bienestar estén en el centro de la política”.²⁸

Si en términos generales estas intervenciones trazaron el mapa de ruta para el debate, la intervención de Margaret Chan, Directora General de la Organización Mundial de la Salud (OMS), conseguiría abrir una pequeña fisura en el monopolio de las agencias de Viena sobre la discusión del control de estupefacientes. Aunque varios países, incluido México, habían intentado asegurar la participación de otras entidades de las Naciones Unidas y alentar la integración de los mandatos de la OMS, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo al tema de drogas, la OMS sería la única agencia no especializada que sería invitada a participar en la sesión plenaria. Tras celebrar las referencias a la salud pública en el proyecto de Documento Final, Margaret Chang se refirió a la necesidad urgente de revisar y ampliar las políticas de estupefacientes que se “centran casi exclusivamente en el uso del sistema de justicia penal... [a] un enfoque de salud pública”. Y desde la perspectiva de la salud pública la Sra Chang se unió a las críticas de aquéllos que han denunciado los enormes costos de salud que entrañan las políticas de control de drogas que dependen de manera casi exclusiva de la justicia penal, para llamar la atención a las virtudes y ventajas de los enfoques de salud pública. Sus palabras no sólo recordaron a los Estados miembro que el consumo puede ser prevenido y que los trastornos ocasionados por el consumo de drogas pueden ser tratados,

²⁸ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 1ª sesión plenaria, Nueva York, A/S-30/PV.1, 19 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.1

sino que el padecimiento de toxicomanías puede también ser mitigado. Para ilustrarlo Margaret Chan se refirió a su propia experiencia en Hong Kong y a las sinergias logradas entre programas de suministro de metadona y de reducción de daño y esfuerzos de control y reducción de la delincuencia. En su opinión, este tipo de medidas y programas no sólo permiten reducir la comisión de delitos menores que son provocados por la necesidad de “alimentar” adicciones, sino que “demuestran” que pueden beneficiar a “comunidades enteras porque reducen la delincuencia organizada y el desorden público”. La señora Chan cerraría su intervención con un llamado a invertir los términos de una ecuación en la que la “obligación de impedir el uso indebido de drogas” ha llevado a subordinar el derecho de las personas en dolor al acceso de sustancias controladas y de quienes son ya dependientes de drogas inyectables a no contraer VIH o hepatitis.²⁹ La intervención de Khaled Shamaa, quien había presidido a lo largo de casi dos años los trabajos preparatorios de la Comisión de Estupefacientes para la Sesión Especial y las negociaciones detrás del proyecto de documento final, puso término a la inauguración.

Si los discursos de estos funcionarios del sistema de Naciones Unidas dejaron ver diferencias significativas con respecto a la problemática de las drogas y posicionamientos divergentes acerca de las posibles respuestas, la secuencia de intervenciones con las que por lo menos ocho delegaciones buscaron argumentar y explicar su voto sacó a la superficie las distancias irreconciliables entre los Estados miembro. De entrada, estas intervenciones presagiaban un debate acalorado y anunciaban las fisuras que truncarían la posibilidad de consenso en la sesión plenaria. El problema de la pena de muerte rápidamente acaparó la atención. De manera consecutiva Suiza, Brasil, Costa Rica, Noruega y Uruguay denunciaron el recurso de la pena de muerte para el control de drogas. Además de lamentar que el proyecto de documento final no hubiese incluido una moción explícita en contra de la pena de muerte, estas delegaciones se pronunciaron claramente a favor de una moratoria. En claro contraste, Indonesia, en representación de 16 de los 33 países que aún practican la pena de muerte —China, Singapur, Yemen, Malasia, Pakistán, Egipto, Arabia Saudita, Omán, Emiratos Árabes Unidos, Qatar, Kuwait, Bahréin, Brunéi, Irán y Sudán— defendió de manera vehemente el derecho a recurrir a ese castigo para los delitos más graves, incluidos la producción y el tráfico de drogas.³⁰

El efecto disuasivo de la pena de muerte fue de inmediato cuestionado por los representantes de Suiza y Costa Rica (tercer país en abolir la pena de muerte en el mundo), quienes además subrayaron que la pena de muerte para delitos relacionados con drogas ilícitos no cumple con el criterio de “crímenes serios”. Esta posición fue avalada por el Embajador de Paiva de Brasil, quien arguyó que “ningún delito justifica la aplicación de la pena de muerte”, así como por el Embajador Romano Gerner de Uruguay, quien afirmó categóricamente que “la pena capital constituye una violación al derecho humano más fundamental, el derecho a la vida”.

Es cierto que, en la explicación de la posición de su país, el Embajador de Noruega dejó ver cierta satisfacción con el consenso que se había perfilado en el documento final, y en especial con el mayor énfasis en la perspectiva de salud. Sin embargo, de antemano aclaró que de ninguna manera dicho consenso podría ser considerado como un “enfoque eficiente y humano” de la política global de drogas. Con Uruguay, el Embajador Høie lamentó la ausencia de un lenguaje claro y directo en torno a los derechos humanos y en especial con relación a la pena de muerte, la omisión de referencias explícitas a

²⁹ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 1ª sesión plenaria, Nueva York, A/S-30/PV.1, 19 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.1

³⁰ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 1ª sesión plenaria, A/S-30/PV.1, Nueva York, 19 de abril de 2016; disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.1&referer=/english/&Lang=S

la “reducción del daño”, así como la falta de una discusión más amplia sobre alternativas y despenalización. Y al concluir su exposición el Embajador Høie advirtió que con el apoyo de la sociedad civil y una mayor amplitud del papel desempeñado por la ONU Noruega ofrecería “una voz clara a favor de un enfoque más progresista” y de una política global de drogas más humana.³¹

El contraste entre las posiciones representadas por Suiza, Noruega y los países latinoamericanos y aquellos países representados por Indonesia no podía ser más claro. Indonesia y los 16 países que se habían sumado a su declaración reivindicaron el papel de la pena de muerte como un “componente importante” de sus sistemas de administración e impartición de justicia y su utilidad disuasiva ante los delitos más serios. La posibilidad de alcanzar un piso mínimo de acuerdo se desdibujó por completo una vez que estos países impugnaron la existencia de un “consenso internacional en torno a la abolición de la pena de muerte” y se negaron a aceptar su prohibición por el derecho internacional.

³¹ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 1ª sesión plenaria, A/S-30/PV.1, Nueva York, 19 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.1&referrer=http://www.unodc.org/ungass2016/&Lang=S

IV. El debate sobre el problema mundial de drogas de 2016

A lo largo de seis sesiones plenarias que tuvieron lugar entre la mañana del 19 de abril y la del 21 de abril de 2016, los representantes de al menos 118 países tomaron la palabra a nombre de sus respectivos gobiernos y muchos más lo hicieron ya fuese bajo la representación de alguna organización internacional o de algún grupo regional. De este modo, la República Dominicana habló en nombre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). El Comisionado para la Cooperación Internacional de la Unión Europea tomó la palabra en nombre de los 28 Estados miembros y de cinco Estados con estatus de candidatos de la Unión. Mientras que Sudáfrica lo hizo en representación de los países de la Unión Africana que se habían alineado con el comunicado “Un mundo libre de drogas”. A estos países se sumaron las voces de muchas otras representaciones, de más de una media docena de organismos internacionales y de por lo menos seis representantes de la sociedad civil.

Además de los 20 países de África que participaron a título individual, habría que sumar a aquellos que, en calidad de miembros de la Unión Africana, fueron representados por Sudáfrica, o que como miembros del Grupo de Países Francófonos fueron representados por Marruecos, o bien por Sudán a nombre del Grupo de Estados Africanos.³² De Asia y del Asia Pacífico participaron más de una docena de países y habría que considerar también a los diez países miembros de la Asociación de Naciones de Asia Suroriental (ASEAN por sus siglas en inglés) que fueron representados por Malasia.³³ En el caso de Europa, además de los 28 países de la Unión Europea y de los 5 países candidatos, participaron también otras voces entre las que destacan, Azerbaiyán, Belarús, Georgia, Islandia, Liechtenstein, Montenegro, Rusia y Suiza. Mientras que de América Latina y del Caribe no menos de 25 representantes participaron a título individual y su perspectiva sería además enriquecida con los mensajes transmitidos por la CELAC y por la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).³⁴ Canadá y Estados Unidos representarían a América del Norte. Y por lo menos diez países de Asia Central y siete del Medio Oriente aportarían, también, su visión al problema mundial de las drogas.³⁵

³² Entre los países de África que participaron a título individual cabe mencionar a Angola, Argelia, Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Camerún, Egipto, Ghana, Libia, Madagascar, Marruecos, Namibia, Níger, Nigeria, Senegal, Sudáfrica, Sudán, Togo, Túnez, Uganda y Zambia.

³³ Los países miembros de ASEAN son: Brunei Darussalam, Camboya, Indonesia, la República Democrática Popular Lao, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Viet Nam.

³⁴ Al menos 24 países latinoamericanos y del Caribe participaron en la Sesión Especial: Argentina, Bahamas, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

³⁵ Entre los primeros destacan Afganistán, Bangladesh, India, Irán, Mongolia, Nepal, Pakistán, Kazajistán y Tayikistán. La representación del Medio Oriente incluyó a Bahrein, Israel, Jordania, Líbano, Qatar, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos.

Los discursos e intervenciones de estas delegaciones dejaron ver la importancia de una serie de temas y problemáticas alrededor de los cuales gravitarían las posiciones de los países que participaron en la Sesión Especial de 2016. Los temas cubrieron un espectro amplio que fue de la prohibición, al tratamiento y la despenalización. En efecto, en un extremo del espectro un grupo importante de países, encabezados por China y Rusia, reafirmó la vigencia de las tres convenciones internacionales y la legitimidad del régimen internacional de control de drogas. Mientras que en la parte media se ubicaron aquellos países que adoptaron una posición moderada, a favor de la asignación equilibrada de responsabilidades entre demanda y consumo, entre países consumidores y productores y en algunos casos, entre la aplicación estricta de la ley y consideraciones de salud pública. Ubicamos aquí a una amplia gama de países de varias latitudes entre los que podríamos incluir a algunos países europeos y quizás más cerca del siguiente grupo a Estados Unidos. En efecto, en la otra punta del espectro encontramos a un conjunto de países que no sólo se manifestó abiertamente favor de un giro hacia políticas de salud pública y del respeto de los derechos humanos, sino con base en consideraciones de seguridad pública, también a favor de opciones más radicales como la despenalización. La diversidad es acaso uno de los rasgos más característicos de este último grupo, ya que en el encontramos países de diferentes regiones

La manera en la que los países se aproximaron a estos temas no sólo dejaría ver profundas diferencias en torno a la comprensión misma del problema, sino visiones diametralmente opuestas sobre cómo encarar el desafío de las drogas ilícitas. De entrada, la forma misma en la que las delegaciones fueron integradas y los países fueron representados en la Sesión Especial, ya fuese por sus autoridades de salud o el ministerio del interior, ofrecería importantes indicios acerca de su visión del problema. De ahí que a partir de los discursos y mensajes difundidos por las delegaciones que participaron en la Sesión Especial podamos identificar las principales controversias. En efecto, sus opiniones a favor o en contra de la prevención, el tratamiento, el cumplimiento de la ley y los derechos humanos, no sólo nos permiten identificar las principales controversias, sino mapear la posición de los países en el universo de temas y problemáticas que en conjunto configuran la constelación de las políticas de drogas.

A) La importancia del liderazgo: la ausencia de América Latina.

En su sentido más llano el ritual del debate supuso un ejercicio dinámico que permitió rastrear la apertura o intolerancia de los países al cambio en las políticas de control de drogas y en última instancia a la reforma del régimen internacional de la prohibición. Si bien los trabajos que confluieron en el proceso preparatorio habían despertado algunas esperanzas sobre la posibilidad de un compromiso en esa dirección, antes de lo esperado éstas se disiparon. Entonces, como antes, el tema de las políticas de control de drogas se mostró profundamente divisivo. Aun así, lo que llama la atención es que las grandes divergencias no encasillaron a los países en regiones geográficas, sino que los separaron en torno a problemas y temáticas específicas. En efecto, en cuanto se mira con un poco de atención la distribución de las posiciones y la manera de opinar de las diferentes delegaciones con respecto a los temas más espinosos resulta que las principales bifurcaciones parecieran separar a los países en dos grandes grupos —democráticos y a favor de los derechos humanos y no democráticos e indiferentes a los derechos humanos— y no necesariamente en grandes regiones.

La incapacidad de los países latinoamericanos para ejercer un verdadero liderazgo fue sin duda un factor fundamental que permite explicar la evolución del debate, la dificultad para forjar consensos

mínimos y sobre todo para encaminar el debate hacia las preocupaciones latinoamericanas vis à vis las violencias del narcotráfico, la ingobernabilidad y las violaciones graves de derechos humanos. Es cierto que Colombia, Guatemala y México, los tres países que habían convocado en primera instancia a la Sesión Especial, estuvieron representados al más alto nivel por sus respectivos jefes de Estado. No sólo eso, sus discursos dejaron ver una posición común con respecto a las enormes dificultades que la prohibición y la guerra contra las drogas habían ocasionado en sus respectivos países y no dejaron duda de los altísimos costos humanos, materiales e institucionales que estas políticas habían traído aparejados. Para el Presidente Juan Manuel Santos esa guerra no sólo no había sido ganada, sino que había dejado a su paso “tantas vidas segadas”, corrupción, violencia, “tantos jóvenes marchitándose en las cárceles”.³⁶ En el mismo sentido, el Presidente Peña Nieto llamó la atención a la “muerte y violencia” que “inevitablemente el negocio ilegal de los estupefacientes” ha generado, “principalmente en los países productores y de tránsito”. Ambos presidentes coincidieron en un duro cuestionamiento de los enfoques prohibicionista, punitivo y represivo que, en su opinión “no ha logrado inhibir la producción, el tráfico, ni el consumo de drogas en el mundo”. Sin embargo, si Colombia, Guatemala y México habían visto en la Sesión Especial una oportunidad para analizar y discutir posibles vías que ayudaran a transitar de “la mera prohibición a una efectiva prevención y una eficaz regulación” sus discursos no ofrecieron una plataforma para un verdadero liderazgo, ni mucho menos para un plan de acción.³⁷

En efecto, aunque los tres presidentes latinoamericanos parecían coincidir en que la “lógica y el sentido común” hacían imperiosa “una revisión a fondo, basada en evidencias y desligada de prejuicios e ideologías, a la estrategia global contra las drogas” y parecían también respaldar el llamado a favor de una política de control de drogas “más eficaz y más humana” sus respectivos pronunciamientos no se tradujeron en una posición común vis à vis una posible reforma de las políticas de control de drogas y/o del régimen internacional de la prohibición.³⁸ Más que anticipar el posible curso del debate e intentar encausarlo, el rasgo más característico de sus intervenciones fue la reacción a muchos de los temas planteados en el Documento Final. El conjunto de los argumentos presentados por Colombia, Guatemala y México no se tradujo, en modo alguno, en una estrategia para orientar el debate en alguna dirección. En sus intervenciones nos topamos con una mezcla de ideas, puntos de vista y coincidencias, pero no necesariamente con una posición clara o con un verdadero sentido de dirección. Este parece ser el caso ya sea que consideremos sus opiniones en torno a las tres convenciones y el sistema internacional de control de drogas, que tomemos en cuenta sus perspectivas sobre derechos humanos o

³⁶ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 5ª sesión plenaria, A/S-30/PV.5, Nueva York, 21 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.5&referer=http://www.unodc.org/ungass2016/&Lang=S

³⁷ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 1ª sesión plenaria, Nueva York, A/S-30/PV.1, 19 de abril de 2016, disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.1&referer=http://www.unodc.org/ungass2016/&Lang=S

³⁸ Las primeras caracterizaciones son tomadas del discurso del Presidente Santos de Colombia, la última del discurso del Presidente Morales de Guatemala. Véase Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 1ª sesión plenaria, Nueva York, A/S-30/PV.1, 19 de abril de 2016, disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.1&referer=http://www.unodc.org/ungass2016/&Lang=S; Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 5ª sesión plenaria, A/S-30/PV.5, Nueva York, 21 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.5&referer=/english/&Lang=S

incluso algunas contradicciones evidentes en sus declaraciones. Paradójicamente, acaso lo más significativo de sus intervenciones fue el llamado de los tres presidentes a favor de un nuevo “frente común ante la delincuencia organizada transnacional”.³⁹

Al abrir la primera plenaria del debate, el Presidente de Guatemala hizo suya la conclusión del Documento Final acerca de la flexibilidad de las convenciones internacionales. En opinión del Presidente Morales, las convenciones permiten a cada Estado decidir “soberanamente la política que resulte más conveniente para atender sus realidades, desafíos e intereses específicos”, apreciación que fue también compartida por su contraparte colombiana.⁴⁰ En el terreno de los derechos humanos encontramos también coincidencias significativas entre los puntos de vista expuestos por los tres jefes de Estado y el giro más amplio hacia los derechos humanos del Documento Final. De hecho, buena parte de sus pronunciamientos siguieron de cerca el lenguaje de derechos humanos plasmado en dicho documento. Para ilustrarlo basta mencionar el reconocimiento de Guatemala de que “las políticas de drogas deben tener congruencia con la Declaración Universal de los Derechos Humanos”, el llamado de México a “definir mejores soluciones desde una perspectiva de derechos humanos, prevención y salud pública” o la propuesta de Colombia para que las convenciones que “reconocen y protegen” a los derechos humanos no queden en “segundo plano frente a las convenciones sobre drogas” y para una moratoria en la aplicación de la pena de muerte “a delitos relacionados con drogas”. No obstante, si se piensa en la magnitud del daño social y humanitario ocasionado por sus sucesivas guerras contra las drogas, los pronunciamientos de los tres presidentes en torno a los derechos humanos resultan, por decirlo suavemente, pedestres. Hay poco o nada en ellos que aluda directamente a las consecuencias perturbadoras y aterradoras de las políticas prohibicionistas de control de drogas para los derechos humanos. Y no hay tampoco mayor mención a las tribulaciones de derechos humanos que apenas unos años atrás habían llevado a sus países a convocar la Sesión Especial. Llama la atención que, con la trayectoria de violencia y violaciones graves de derechos humanos de Colombia, Guatemala y México, las referencias a los derechos humanos de estos países —como las del propio Documento Final— no atendieran de manera directa la enorme presión que las políticas de control de drogas —ya sea por la vía del empoderamiento de organizaciones criminales o de la militarización y reconfiguración coercitiva del Estado— han ejercido sobre los derechos humanos. Más que aceptar la tensión que tira a la política de control de drogas y a los derechos humanos en direcciones contrarias, siguiendo a pie juntillas la pauta del Documento Final, los pronunciamientos de los tres jefes de Estado latinoamericanos sugieren que las políticas antinarcóticos pueden calibrarse para ajustarse a los estándares de derechos humanos.

En sus declaraciones los tres presidentes coincidieron en la necesidad de re-dirigir las políticas de control de drogas y la cooperación antinarcóticos hacia la “prevención efectiva y la regulación eficaz” y enumeraron las dificultades a las que ha dado lugar la prohibición y el control coercitivo. La descripción que ofreció el Presidente Peña Nieto del narcotráfico como “una de las actividades más lucrativas del crimen organizado y un factor decisivo para su expansión transnacional”, como la exhortación del Presidente Santos a reconocer “con la mano en el corazón que así como no tenemos un mundo libre de alcohol, ni libre de tabaco, ni libre de violencia, no tendremos un mundo libre de drogas” fueron sin

³⁹ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 1ª sesión plenaria, Nueva York, A/S-30/PV.1, 19 de abril de 2016, disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.1&referer=http://www.unodc.org/ungass2016/&Lang=S

⁴⁰ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 1ª sesión plenaria, Nueva York, A/S-30/PV.1, 19 de abril de 2016, disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.1&referer=http://www.unodc.org/ungass2016/&Lang=S

duda expresiones inusitadas de lucidez. Sin embargo, su elocuencia no consiguió delinear el horizonte de una visión o de una agenda común. En efecto, pese a su honestidad estas afirmaciones no lograron transmitir la idea de que la viabilidad de la gobernabilidad democrática y los derechos humanos dependen, en última instancia, de un cambio inaplazable en las políticas de control de drogas.

Pero quizás más revelador fue el hecho de que el fracaso espectacular de la prohibición y las políticas de control de drogas no impidiera que los presidentes de Colombia, Guatemala y México presunieran sus esfuerzos y supuestos logros en el control del negocio ilícito de las drogas. En efecto, mientras el presidente colombiano hacía referencia a los esfuerzos encaminados a doblegar a los “grandes carteles, otrora invencibles, de Medellín, de Cali y del Norte del Valle”, el presidente de Guatemala afirmó que pese a “recursos sumamente limitados y en detrimento de la inversión en salud, educación y desarrollo” su país había “cumplido con sus obligaciones internacionales uniéndose a esta lucha”. Y por su parte, el presidente mexicano recordó a la audiencia que su país había sido “una de las naciones más comprometidas contra el problema de las drogas”.⁴¹

Estas y otras declaraciones no sólo ayudaron a confirmar la vigencia de los enfoques tradicionales de control de drogas en Colombia, Guatemala y México, sino que anunciaron una tendencia aún más preocupante. Efectivamente, en las intervenciones de los tres presidentes encontramos señales que parecen perfilar una nueva guerra, esta vez contra un nuevo enemigo: el “crimen organizado”. Para ilustrarlo bastaría con detenerse un momento en la descripción que el Presidente Peña Nieto hizo de los esfuerzos de su administración para “reducir la oferta de drogas” y enfrentar al crimen organizado “con una mejor coordinación de las autoridades, el uso de sistemas de inteligencia y la desarticulación de sus estructuras operativas y financieras” y desde luego “la detención de los principales líderes criminales”.⁴² O la contundencia con la que el Presidente Santos afirmó “que no quepa la menor duda [Colombia] seguirá atacando el crimen organizado, sustituyendo los cultivos ilícitos por lícitos, e interceptando barcos y aeronaves del narcotráfico, porque para Colombia la lucha contra las drogas no es sólo un imperativo moral; es un asunto de seguridad nacional”.⁴³

Si había alguna expectativa sobre el liderazgo que Colombia, Guatemala y México podían haber aportado a la Sesión Especial, con sus mensajes los presidentes de estos tres países se encargaron de derrumbarla. Tan pronto como el Presidente Santos afirmó de manera categórica “Colombia no está abogando por la legalización de las drogas ilícitas” las esperanzas que algunos habían abrigado sobre la

⁴¹ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 1ª sesión plenaria, A/S-30/PV.1, Nueva York, 19 de abril de 2016, disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.1&referrer=http://www.unodc.org/ungass2016/&Lang=S; Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 5ª sesión plenaria, A/S-30/PV.5, Nueva York, 21 de abril de 2016; disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.5&referrer=/english/&Lang=S

⁴² Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 1ª sesión plenaria, A/S-30/PV.1, Nueva York, 19 de abril de 2016, disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.1&referrer=http://www.unodc.org/ungass2016/&Lang=S

⁴³ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 5ª sesión plenaria, A/S-30/PV.5, Nueva York, 21 de abril de 2016; disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.5&referrer=/english/&Lang=S

posibilidad de un liderazgo latinoamericano a favor de la reforma del régimen de la prohibición de drogas se desvanecieron.⁴⁴

No obstante, si se toma el conjunto de las posiciones y puntos de vista expresados de manera individual por más de 20 países latinoamericanos, así como las preocupaciones enunciadas por Fidas Aristy, Ministro de Estado y Presidente del Consejo Nacional de Drogas de la República Dominicana, a nombre de los 33 países que integran la CELAC, no queda duda alguna del profundo desasosiego que el problema de las drogas ha dejado a su paso en la región. De entrada, la mayoría de los representantes de los países latinoamericanos coincidieron en que la producción y el tráfico de drogas amenazan por igual a sus sociedades, instituciones y en última instancia a su seguridad. La jefa de la delegación de Nicaragua inició su discurso identificando al problema mundial de las drogas con “una grave amenaza para la paz y la soberanía de los Estados, socavando la estabilidad socioeconómica y política y el desarrollo sostenible de nuestros pueblos”.⁴⁵ Esta percepción de amenaza fue respaldada por Paraguay, para quien el problema de las drogas “constituye una seria amenaza para la democracia, el estado de derecho, la salud y la justicia”, así como por Perú y Ecuador y Chile. En palabras de Heraldito Muñoz, Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, “América Latina es una de las regiones más afectadas por el problema mundial de las drogas” y este diagnóstico fue ampliamente compartido por el representante de Ecuador al afirmar que es una de las regiones “del mundo que más ha sentido el impacto del criminal tráfico ilícito de drogas” y la violencia “producto de la competencia ilegal que hacen las organizaciones criminales por controlar el mercado de las drogas”.⁴⁶

La lógica transnacional del problema de las drogas y por lo tanto la posibilidad de que cualquier país pudiese ser vulnerado por las distintas dimensiones de la producción, tráfico y comercio ilícito de drogas fue debidamente subrayada por el Ministro Muñoz cuando describió un “desafío global que no conoce límites ni fronteras, que se reinventa permanentemente por medio de la aparición de nuevas sustancias y mecanismos para el tráfico”.⁴⁷ Con muchos otros representantes de la región, en condiciones similares de tránsito —Honduras, El Salvador, Nicaragua, Panamá y un grupo de países del Caribe como Bahamas, Guyana, Jamaica y Haití— el Ministro Muñoz llamó la atención a los efectos derivados de la exposición geográfica al tráfico ilícito de drogas. Los representantes de estos países, como los de otras regiones en condiciones similares de tránsito lamentaron que, pese a no producir, ni consumir drogas, se viesen seriamente afectados por los enrevesados problemas que acarrea el narcotráfico.

Algunos, como Honduras y El Salvador, pusieron un énfasis especial en la violencia al alegar que la epidemia crónica de muertes violentas en sus países es resultado del narcotráfico y de la competencia criminal. El representante de El Salvador fue un paso más allá al sugerir que la violencia que afecta a su país y a Centro América en general no es ajena a los vínculos “existentes hoy en día entre las pandillas

⁴⁴ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 5ª sesión plenaria, A/S-30/PV.5, Nueva York, 21 de abril de 2016; disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.5&referrer=/english/&Lang=S

⁴⁵ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 5ª sesión plenaria, A/S-30/PV.5, Nueva York, 21 de abril de 2016; disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.5&referrer=/english/&Lang=S

⁴⁶ Naciones Unidas Asamblea General Trigésimo período extraordinario de sesiones 6ª sesión plenaria, A/S-30/PV.6, 21 de abril de 2016; disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.6&referrer=/english/&Lang=S

⁴⁷ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 5ª sesión plenaria, A/S-30/PV.5, Nueva York, 21 de abril de 2016; disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.5&referrer=/english/&Lang=S

juveniles o maras....con las actividades del tráfico ilícito de drogas, el lavado de dinero y el tráfico de armas”, es decir los nexos entre lo que llamó “el aparato internacional de la droga” y “determinadas estructuras internas al margen de la ley”.⁴⁸ Las problemáticas y desafíos mayúsculos identificados por los representantes centroamericanos fueron corroborados, uno a uno, en las intervenciones de los países caribeños. Como sus contrapartes centroamericanas, la mayoría de los países caribeños resaltó el impacto del comercio ilegal de drogas en la seguridad nacional de sus respectivos países. Al igual que muchos otros países en condiciones similares, los delegados caribeños detallaron los enormes esfuerzos que habían realizado para enfrentar la amenaza de rutas cambiantes. De este modo, la Vicepresidenta y Ministra de Relaciones Exteriores de Panamá, la Señora de Saint Malo de Alvarado estimó que en el curso de la última década su país habría decomisado “más de 400 toneladas de sustancias ilícitas, de las cuales 57 fueron en el año 2015”.⁴⁹ De igual modo, el Ministro de Justicia y de Seguridad Pública de Haití, Camille Junior Edouard, se refirió a los esfuerzos desplegados por su gobierno con el afán de contener el flujo de drogas ilícitas. Según dijo, como parte de estos esfuerzos se había aumentado ya el pie de fuerza del Bureau de Lutte contre le Traffic Illicit de Stupéfiant de 30 a 100 agentes y se había inaugurado también en el sur de la isla una base naval “para luchar contra el narcotráfico por vía marítima”.⁵⁰ En una intervención breve y precisa el Ministro de Seguridad Nacional de Bahamas, Bernard Nottage, apeló a la audiencia a reconocer que muchas actividades ilícitas –el tráfico de armas, el contrabando de seres humanos, la inmigración ilegal “tienden a aprovechar la plataforma creada por el tráfico de estupefacientes”...“esas actividades ilícitas, especialmente el tráfico de armas [son] una ramificación indudable del comercio de drogas”.⁵¹

A la luz de estos pronunciamientos no es descabellado afirmar que en América Latina y el Caribe existía ya un consenso sobre la gravedad del problema regional/mundial de las drogas. Efectivamente, países grandes y pequeños, situados al norte o al sur del hemisferio occidental, en condición insular o continental parecían compartir una percepción amenazante del comercio ilegal de drogas. No obstante, en cuanto se mira con un poco de atención la interpretación que cada país hizo del problema, sus respectivos diagnósticos y las posibles respuestas, resulta que lo que parecía un consenso esconde enormes diferencias.

Aunque en sus intervenciones la mayoría de los países de América Latina y del Caribe condenaron la guerra contra las drogas, las conclusiones y soluciones propuestas por las diferentes delegaciones variaron considerablemente. En la práctica, los países de América Latina y el Caribe, como ocurrió en otras regiones durante el debate, tendieron a dividirse en dos polos. En un extremo encontramos a

⁴⁸ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 5ª sesión plenaria, A/S-30/PV.5, Nueva York, 21 de abril de 2016; disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.5&referer=/english/&Lang=S

⁴⁹ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 1ª sesión plenaria, A/S-30/PV.1, Nueva York, 19 de abril de 2016, disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.1&referer=http://www.unodc.org/ungass2016/&Lang=S

⁵⁰ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 2ª sesión plenaria, A/S-30/PV.2, 19 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.2&referer=/english/&Lang=S

⁵¹ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 3ª sesión plenaria, A/S-30/PV.3, 20 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.3&referer=/english/&Lang=S

aquellos países que refrendaron su apoyo a las convenciones y al régimen internacional de la prohibición de drogas y en el otro aquéllos que mostraron un claro interés en la reforma de estos instrumentos y del RICD.

A pesar de algunas diferencias, Bolivia, Uruguay y San Vicente y las Granadinas coincidieron rotundamente en su apreciación de los efectos nocivos de la prohibición y la criminalización. A partir de las reflexiones de Kofi Annan el representante de Uruguay condenó el “modelo” de la guerra contra las drogas, una guerra que “en lugar de controlar el fenómeno...ha ocasionado daños, algunos más graves que los ocasionados por las drogas” y la forma en la que la “criminalización” ha hecho de esta guerra “una guerra contra los consumidores, una guerra contra las personas”. Para Uruguay, el legado de esta “guerra insensata” y de su “frente de represión indiscriminado contra toda la cadena de las drogas” ha sido fatídico ya que no sólo “ha incrementado la violencia” sino que no ha conseguido “debilitar a la delincuencia organizada transnacional.” A la luz de estas conclusiones no debe extrañar que Uruguay se sumara a las voces a favor de la “necesaria regulación de todos los mercados” y de un nuevo enfoque del problema mundial de las drogas “desde la mirada del desarrollo humano”.⁵²

La crítica a la criminalización también figuró en el discurso del Presidente boliviano Evo Morales. Aunque se limitó a describir el impacto que tuvo la adopción de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes en Bolivia, las consecuencias de la criminalización para la producción de hoja de coca no fueron menores. Según explicó, antes de 1961 en “Bolivia sólo existían 4.700 hectáreas de coca, pero después de su penalización se han incrementado los cultivos en más del 1000%, alcanzando la cifra más alta en 1989 con una superficie de 52, 900 hectáreas”. Como Uruguay, Bolivia condenó sin cortapisas la guerra contra las drogas e hizo un llamado a examinar a profundidad su “trasfondo geopolítico”, su huella en el deterioro de “las condiciones de salud pública y la seguridad interna” y su función como “mecanismo de intervención, injerencia” ... “de control de las fuerzas policiales y las fuerzas armadas de los países para intervenir en la administración de los Estados”. Sin embargo, a diferencia de Uruguay, esta denuncia sentenciosa de la guerra contra las drogas no llevaría a Bolivia a abrazar la causa de la reforma del régimen y de las políticas de control de drogas, sino a “nacionalizar la lucha contra el narcotráfico”.⁵³

Llama la atención que dos pequeños países del Caribe, Trinidad y Tobago y San Vicente y las Granadinas defendieran las posiciones más críticas de los enfoques prohibicionistas y punitivos y reivindicaran la necesidad urgente de un cambio. No parece trivial, por ejemplo, que luego de reconocer la enorme vulnerabilidad de su país al comercio y al tráfico ilícito de drogas, Eden Charles, representante de Trinidad y Tobago, rechazara abiertamente la opción de leyes y respuestas punitivas y se pronunciara a favor de una “perspectiva equilibrada y multidisciplinaria” que incluyera una perspectiva de salud pública, así como opciones de justicia restaurativa y alternativas al encarcelamiento. Además de advertir “que ya no es posible basarse en estrategias y políticas centradas en las incautaciones, detenciones y sanciones para resolver el grave y pernicioso problema de las drogas”, el representante de Trinidad y Tobago hizo un llamado elocuente para que en el futuro las negociaciones sobre el problema mundial de las drogas se celebren en Nueva York y no en Viena, de modo que todos los Estados Miembros

⁵² Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 2ª sesión plenaria, A/S-30/PV.2, 19 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.2&referer=/english/&Lang=S

⁵³ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 5ª sesión plenaria, A/S-30/PV.5, Nueva York, 21 de abril de 2016; disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.5&referer=/english/&Lang=S

puedan participar activamente.⁵⁴ Vale la pena detenernos en las palabras pronunciadas por el Ministro de Planificación Económica y Desarrollo Sostenible de San Vicente y las Granadinas, Camillo Gonsalves. Al igual que su colega uruguayo, Gonsalves encontró en las palabras de Kofi Annan el acicate para advertir que es “probable que se haya perdido un mayor número de víctimas en la guerra contra las drogas y en los enfrentamientos entre pandillas rivales de traficantes de drogas que en el verdadero uso indebido de drogas”. Además de subrayar que “el enfoque tradicional del comercio internacional de estupefacientes ha tenido un efecto desproporcionado en los países en desarrollo” añadió que el mismo “derecho al desarrollo de los Estados se ve afectado negativamente por las actividades policiales mundiales y las medidas de interdicción”. Y remató aleccionando: “al mismo tiempo, las inmensas sumas que se invierten en la interdicción, las actividades policiales y la erradicación han incentivado el crecimiento de un comercio ilícito de estupefacientes”.⁵⁵

Jamaica y San Vicente y las Granadinas llamaron también la atención a los cambios que estaban siendo considerados en el Caribe con respecto al uso y consumo de la marihuana. Mientras Gonsalves hizo alusión a la comisión regional creada por la Comunidad del Caribe (CARICOM) para llevar a cabo una investigación a fondo sobre el uso, reclasificación y disponibilidad de la marihuana, la Ministra de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior de Jamaica, Kamina Johnson Smith, describió con detalle los cambios que habían tenido lugar en su país al respecto. Como apuntó, Jamaica justo había modificado su Ley de Drogas Peligrosas con el objeto de despenalizar “la posesión de menos de dos onzas de cannabis, convirtiéndola en un delito susceptible a multa en lugar de considerarla delito grave” y había creado además un régimen jurídico especial que “rige el consumo sacramental de cannabis de los rastafaris”, establece disposiciones especiales para “usos médicos, científicos y terapéuticos” y crea una autoridad para “conceder licencias y regular y supervisar los usos autorizados”.⁵⁶

Costa Rica, como Brasil, México, San Vicente y las Granadinas y la República Dominicana a nombre de la CELAC sumó su voz al llamado a favor de un debate franco y honesto sobre el problema mundial de las drogas. Sin embargo, de todos estos llamados, la exhortación de San Vicente y las Granadinas merece especial atención. Como advirtió el Embajador Gonsalves, “para que este proceso de las Naciones Unidas mantenga una apariencia de credibilidad, la reunión de esta semana no puede ser otro ejercicio de recetas ingenuas, repetición de medidas fallidas o pérdida de tiempo” y convocó a los Estados Miembros a “efectuar un análisis lúcido y honesto de lo que funciona, de lo que se puede lograr realmente, y de qué medidas nuevas pueden llevarnos a nuestro objetivo de común de un mundo libre de los flagelos de la adicción a las drogas, el tráfico de drogas y el desestabilizador comercio mundial de drogas”. Al referirse a algunos de los efectos habituales de las políticas tradicionales y punitivas de

⁵⁴ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 3ª sesión plenaria, A/S-30/PV.3, 20 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.3&referer=/english/&Lang=S

⁵⁵ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 5ª sesión plenaria, A/S-30/PV.5, Nueva York, 21 de abril de 2016; disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.5&referer=/english/&Lang=S

⁵⁶ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 3ª sesión plenaria, A/S-30/PV.3, 20 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.3&referer=/english/&Lang=S

control de drogas resaltó el fortalecimiento del crimen organizado y el estímulo paradójico de la erradicación e interdicción en el auge del comercio internacional de drogas ilícitas.⁵⁷

Visto con alguna distancia las posiciones de un número importante de países latinoamericanos en torno a los enfoques de salud pública, la reducción del daño o los derechos humanos les ubicaron en un punto intermedio en el espectro continuidad y cambio en las políticas de control de drogas. Las intervenciones de Brasil, Costa Rica, la República Dominicana, en representación de la CELAC, México, Paraguay e incluso Venezuela incluyeron referencias directas a la prevención, el tratamiento y a enfoques de salud pública en términos más generales. En su discurso, el representante brasileño enfatizó los esfuerzos de su país en reducción del daño, ya fuese en prevención, tratamiento voluntario o reintegración social. El delegado de la República Dominicana se refirió a la necesidad urgente de atender los vínculos entre el consumo de drogas y el contagio de SIDA y hepatitis. Costa Rica resaltó su decisión de dedicar al menos 60% de los recursos confiscados al narcotráfico a la prevención y el tratamiento.⁵⁸ Mientras que el representante de Venezuela no cejó en su empeño de considerar el desafío de las drogas como un “problema humano y de salud pública”.⁵⁹

La gran mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe hicieron suyo el llamado del Documento Final a favor de los derechos humanos. Dicho pronunciamiento se caracterizó fundamentalmente por una cierta ambigüedad. Como se mencionó antes, aunque el documento reafirmó el “compromiso inquebrantable” de los Estados miembros de “garantizar que todos los aspectos de la reducción de la demanda...de la oferta...y la cooperación internacional se aborden de plena conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, el derecho internacional y la Declaración Universal de Derechos Humanos”, lo hace desde una perspectiva “intersectorial” de la relación entre drogas y derechos humanos. De ahí que los compromisos de derechos humanos sean apuntados de manera general y que sólo los que atañen a “los jóvenes, los niños, las mujeres y las comunidades” hayan sido objeto de cierta atención.⁶⁰

Esta visión estrecha de la relación entre el problema de las drogas y los derechos humanos fue ampliamente cuestionada por Costa Rica. Como lamentó la Vicepresidenta de ese país, Ana Helena Chacón, una serie de temas de suma importancia para la vigencia de los derechos humanos —la reducción del daño, la proporcionalidad de las penas y desde luego la no aplicación de la pena de muerte— ni siquiera lograron figurar en el Documento Final.⁶¹ Y no sorprendería que los mismos países que se

⁵⁷ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 5ª sesión plenaria, A/S-30/PV.5, Nueva York, 21 de abril de 2016; disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.5&referer=/english/&Lang=S

⁵⁸ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 1ª sesión plenaria, A/S-30/PV.1, Nueva York, 19 de abril de 2016, disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.1&referer=http://www.unodc.org/ungass2016/&Lang=S

⁵⁹ Naciones Unidas Asamblea General Trigésimo período extraordinario de sesiones 6ª sesión plenaria, A/S-30/PV.6, 21 de abril de 2016; disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.6&referer=/english/&Lang=S

⁶⁰ Asamblea General, “Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas”, A/RES/S-30/1, Resolución adoptada por la Asamblea General el 19 de abril de 2016, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/110/28/PDF/N1611028.pdf?OpenElement>; <https://www.unodc.org/documents/postungass2016/outcome/V1603304-S.pdf>

⁶¹ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 1ª sesión plenaria, A/S-30/PV.1, Nueva York, 19 de abril de 2016, disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.1&referer=http://www.unodc.org/ungass2016/&Lang=S

opusieron a que estos asuntos fuesen mencionados de manera explícita, fuesen los que en América Latina se encargaran también de subrayar el “pleno respeto de la soberanía y la integridad territorial de los Estados, el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados”.

La defensa irrestricta del régimen internacional de la prohibición, de las convenciones, el control de la oferta y en general de políticas punitivas, incluso a costa de los derechos humanos, fue acaso el rasgo más característico de un pequeño grupo de países de la región encabezado por Cuba, Nicaragua y El Salvador. En efecto, El Salvador y Nicaragua estuvieron entre los países de inmediato exaltaron la contribución de las convenciones y del régimen internacional de control de drogas. Mientras el representante de El Salvador comunicó la intención de su gobierno de cumplir los compromisos derivados de dichos instrumentos, la embajadora de Nicaragua, María Rubiales de Chamorro, reconoció “la plena vigencia y pertinencia de todas las convenciones de las Naciones Unidas sobre estupefacientes” y abogó “por la efectiva aplicación de las mismas”.⁶² Cuba, merece especial atención, ya que si bien cuestionó la “militarización” y sumó su voz a la de otros países que insistieron en la necesidad de “reconocer y aplicar el principio de responsabilidad común y compartida”, insistiendo en que “será muy difícil resolver los problemas de la producción y tráfico masivo de drogas desde el Sur sin eliminar la demanda mayoritaria en el Norte”, en términos generales su posición coincidió con la de aquéllos países que como Rusia, China y los miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) se opusieron abierta y explícitamente a opciones que pudieran apuntar a la despenalización y/o legalización. En efecto, la Ministra de Justicia de Cuba no sólo cuestionó a quienes sostenían que el “enfrentamiento con rigor del problema de las drogas es responsable de la magnitud actual de este flagelo”, sino que amonestó al afirmar que no se resolverá “a través de la legalización, o asumiendo las drogas como sustancias inofensivas”. La Ministra María Esther Reus González criticó de este modo las tendencias que apuntan en esa dirección y su admisión implícita de que los “Estados no pueden o no quieren cumplir con sus obligaciones de combatir el delito y proteger la salud de sus ciudadanos”. A la luz de estas reflexiones advirtió que su país seguiría oponiéndose a un enfoque que “abre espacios de mayor peligro para la estabilidad de nuestras naciones”.⁶³ Como Cuba, Nicaragua negó que “la desregulación y la legalización de las drogas” fuesen una opción viable, ya que “promueven la proliferación y el uso de las drogas y contravienen las disposiciones de los instrumentos internacionales”.⁶⁴ Es interesante anotar que ambos países se sumaron a la defensa del régimen de la prohibición y el control coercitivo de la oferta de drogas ilícitas en aras de la meta de un mundo libre de drogas. Mientras Nicaragua resaltó su campaña “Por una Nicaragua Libre de Drogas”, Cuba reiteró su “compromiso absoluto... con el logro de sociedades libres de drogas”.

⁶² Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 5ª sesión plenaria, A/S-30/PV.5, Nueva York, 21 de abril de 2016; disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.5&referer=/english/&Lang=S

⁶³ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 3ª sesión plenaria, A/S-30/PV.3, 20 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.3&referer=/english/&Lang=S

⁶⁴ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 5ª sesión plenaria, A/S-30/PV.5, Nueva York, 21 de abril de 2016; disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.5&referer=/english/&Lang=S

B) América del Norte: Estados Unidos y Canadá

En un contexto marcado por una epidemia de opiáceos en ciernes, el Director de la Oficina de Política Nacional de la Casa Blanca de los Estados Unidos, Michael Boticelli ofreció un discurso escueto y ponderado. Por un lado, aplaudió los logros alcanzados desde el último periodo extraordinario de sesiones en “la lucha contra el uso de drogas ilícitas” y la promoción de “un enfoque más equilibrado y humano”. Y por el otro celebró la oportunidad para que las “naciones del mundo resuelvan el problema de las drogas”. Al destacar el impulso reformista de los últimos años en Estados Unidos —hacia un enfoque de salud pública, mayor acceso a tratamiento y una orientación menos punitiva del sistema de justicia— no dudó en subrayar su compatibilidad con “las Tres Convenciones de las Naciones Unidas”. Y ante la Asamblea recalcó que tales medidas están “permitidas de forma explícita por los tratados”. Definió entonces la postura de Estados Unidos en función de una fórmula que “equilibra nuestro enfoque de salud pública y la aplicación de la ley”. En términos prácticos, según explicó, ello ha implicado la promoción simultánea de servicios para “evitar la propagación del VIH, la hepatitis y otras enfermedades que se puedan prevenir” y de medidas de aplicación de la ley centradas “en las organizaciones delictivas, no en las personas con trastornos relacionados con el consumo de sustancias que necesitan servicios de tratamiento y apoyo para su rehabilitación”.⁶⁵ Ciertamente, si se toma como referencia la perspectiva prohibicionista y punitiva que, a lo largo de más de un siglo, ha estado en la base de las políticas de control de drogas en Estados Unidos, en su propio territorio y en el exterior, la orientación hacia la salud pública, el tratamiento y la aplicación más mesurada de la ley se muestra como un cambio revolucionario. Pero si contrastamos estos cambios con la realidad empírica de la evolución de las políticas de drogas en buena parte de los países europeos o en Canadá la posición estadounidense resulta menos osada. Y desde luego, no hay que olvidar las reservas que la propia administración Obama expresó ante la tentativa reformista iniciada por Colombia, Guatemala y México. De ahí el contraste con la posición delineada por la Ministra de Salud de Canadá, Jane Philpott, quien de inmediato identificó los rasgos característicos del enfoque canadiense “integral, cooperativo y compasivo”. Y para ilustrar las consecuencias que “las políticas de drogas mal planteadas” pueden ocasionar se refirió a un caso trágico: la muerte de una joven por complicaciones de toxicomanía. Mencionó, en cambio, la experiencia de Insite para destacar los posibles beneficios que los lugares de tratamiento y de consumo, debidamente supervisados, pueden generar. Sin duda lo más significativo de su intervención fue el anuncio de la decisión de su gobierno de promulgar en la primavera de 2017 “una ley que garantice que la marihuana no esté al alcance de los niños y no beneficie a delincuentes”. Y aunque no dudó en reconocer que dicha decisión podía afectar el status quo en varios países, la ministra de salud de Canadá no escatimó al justificarla como la “mejor forma de proteger a nuestros jóvenes” y de reforzar “al mismo tiempo la seguridad pública”.⁶⁶

⁶⁵ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 4ª sesión plenaria, A/S-30/PV.4, NY, 20 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.4&referer=/english/&Lang=S

⁶⁶ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 3ª sesión plenaria, A/S-30/PV.3, 20 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.3&referer=/english/&Lang=S

C) Derechos Humanos y políticas de control de drogas: la perspectiva europea de salud pública

Seguramente los países europeos serán recordados por su afán de incorporar la dimensión de los derechos humanos a la discusión internacional sobre políticas de control de drogas. En primer lugar, llama la atención la manera en la que los países europeos cerraron filas detrás de la moción que, además de resaltar la importancia de los derechos humanos, compelió a los Estados Miembros a ajustar sus políticas de control de drogas a los principios de los derechos humanos. A nombre de los países miembros de la Unión Europea (UE), así como de siete países adicionales que se sumaron a su declaración —la ex República Yugoslava de Macedonia, Serbia, Albania, Bosnia y Herzegovina, Ucrania, la República de Moldova y Georgia— el Comisario de Cooperación Internacional y Desarrollo de la UE, Neven Mimica, hizo la apología de los derechos humanos, luego de subrayar que los “derechos humanos forman parte integral de cualquier solución al problema de las drogas”. De este modo, no sólo abogó por “la imposición de penas proporcionadas a los delitos relacionados con las drogas”, sino que deploró el que no se hubiese incluido una “referencia a la abolición de la pena de muerte por delitos relacionados con las drogas” en el Documento Final.⁶⁷

Visto con alguna distancia no parece trivial que los derechos humanos aparecieran citados en una docena de párrafos del Documento Final y que merecieran una sección especial como una “cuestión intersectorial”. Todo ello sugería una mayor relevancia de los derechos humanos en el marco de las políticas de control de drogas que no podría explicarse sin tomar en cuenta la contribución de la Unión Europea. En efecto, en la gran mayoría de las intervenciones de los países europeos encontramos referencias a los derechos humanos en las que los ejes de argumentación serían básicamente dos: un giro en las políticas de control de drogas hacia una perspectiva de salud pública y una condena decidida de la pena de muerte y a su uso para delitos relacionados con las drogas.

Como ocurrió en América Latina y el Caribe, las aportaciones de los países europeos parecían anunciar cambios importantes en sus posiciones y las políticas de control de drogas. En términos generales se pudo apreciar un consenso —que tendría algún eco en América y Latina y en África— a favor de una perspectiva más equilibrada que a la vez que buscó incorporar una visión de salud pública, intentó articular una condena generalizada al uso de la pena de muerte para delitos relacionados con las drogas ilícitas. Sin embargo, la mayor apertura de los países europeos a las perspectivas de salud pública y de derechos humanos no se tradujo necesariamente en un mayor apoyo a las propuestas de reforma del régimen internacional de la prohibición. En efecto, al igual que en América Latina y el Caribe, en las posiciones europeas el horizonte de un posible consenso se desdibuja en diferencias y contradicciones vis à vis el control de drogas.

Para empezar, llama la atención que un grupo importante de países europeos —acompañados de Australia y Canadá— estuviesen representados por sus respectivos ministros de salud. Y quizás no es una mera coincidencia que estos países —Dinamarca, Croacia, República Checa, Chipre, Islandia, Lituania, Noruega y Polonia— tendieran a asumir las posiciones más progresistas frente al problema de las drogas. Noruega, por ejemplo, al encabezar el llamado a favor de un enfoque más humano se perfilaría como una de las voces más elocuentes de la Sesión Especial. Al dirigirse a la Asamblea General

⁶⁷ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 1ª sesión plenaria, A/S-30/PV.1, Nueva York, 19 de abril de 2016, disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.1&referer=http://www.unodc.org/ungass2016/&Lang=S

en representación de los entonces 37 miembros del Grupo Pompidou, órgano intergubernamental del Consejo de Europa, así como en representación de su propio país, Bent Høie, Ministro de Salud de Noruega estimó “importante y pertinente recordar a la Asamblea que las políticas sobre estupefacientes —como todas las demás políticas— se deben formular, aplicar y evaluar de manera que se tengan en cuenta y se respeten a cabalidad los derechos humanos fundamentales”.⁶⁸ Asimismo, subrayó que los “derechos humanos necesitan influir y tener efecto en las políticas de la comunidad internacional sobre las drogas”. Y a nombre de su país, y de los países que integran el Grupo Pompidou, el Ministro Høie exhortó a que el proceso de seguimiento del período extraordinario de sesiones considerase “plenamente las inquietudes en materia de derechos humanos” y “contribuya a determinar el efecto en los derechos humanos de las políticas sobre drogas”. Las principales preocupaciones incluyeron, desde luego, el uso de la pena de la muerte, el recurso a castigos inhumanos y a la tortura para delitos relacionados con las drogas, así como la protección de los derechos de los usuarios, en particular su derecho a la salud. La intervención del Ministro Høie concluyó con un llamado a los Estados Miembro de la Organización de las Naciones Unidas a aceptar que “los derechos humanos deben inspirar toda nuestra labor”.⁶⁹

La moción para un cambio en las políticas de control de drogas recibió el respaldo inmediato de por lo menos Croacia, Chipre, Suiza, Islandia, Grecia y Liechtenstein, cuyas delegaciones estuvieron, en su mayoría encabezadas por las autoridades de salud. De este modo, Darío Nakić, Ministro de Salud de Croacia, se pronunció a favor de un cambio de paradigma “que conduzca de forma inexorable a la reforma de las políticas sobre drogas”. Además de reconocer que abordar el problema de las drogas desde una sola perspectiva “castigo y la dimensión punitiva—tiene efectos negativos sobre la salud y los derechos humanos” reiteró que “el espectro de las drogas abarca muchas disciplinas académicas” por lo que es indispensable “pensar y actuar con un enfoque interdisciplinario”.⁷⁰ El Ministro de Salud de Chipre, Georgios Pamboridis, no sólo definió a la farmacodependencia como un “problema de salud pública y de derechos humanos” sino que hizo suyo el llamado de Margaret Chan y la OMS a favor de “un enfoque de salud pública”. Luego de resaltar los esfuerzos de algunos países europeos para reducir “el número de muertes relacionadas con las drogas, la delincuencia y las enfermedades infecciosas”, lamentó que la decisión de algunos países de abrazar la “visión de un mundo sin drogas no sea realista”.

⁶⁸ El *Grupo Pompidou* fue creado en 1971 a iniciativa del presidente Pompidou para congrega a siete países —Francia, Bélgica, Alemania, Italia, Luxemburgo, Los Países Bajos y el Reino Unido— en un esfuerzo común para combatir el abuso y el tráfico ilícito de drogas. En 1980 se incorporó al marco institucional del Consejo de Europa. Desde entonces opera como plataforma de cooperación del Consejo de Europa en materia de políticas de drogas y por consiguiente preconiza sus valores fundamentales — derechos humanos, democracia y estado de derecho. En la actualidad promueve un enfoque equilibrado al consumo y tráfico de drogas ilícitas y por consiguiente respalda tanto la reducción de la oferta como la demanda. En enero de 2014 México ingresó como miembro observador del Grupo Pompidou y para enero de 2017 se convirtió en el primer país de América Latina y el Caribe en ser miembro de pleno derecho. Véase “About Pompidou Group” disponible en <https://www.coe.int/en/web/pompidou/about> y Secretaría de Relaciones Exteriores, “México ingresa al Grupo de Cooperación para Combatir el Abuso y el Tráfico Ilícito de Drogas (Grupo Pompidou) del Consejo de Europa”, Comunicado No. 553, 2 de diciembre de 2016, disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-ingresa-al-grupo-de-cooperacion-para-combatir-el-abuso-y-el-trafico-ilicito-de-drogas-grupo-pompidou-del-consejo-de-europa>

⁶⁹ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 1ª sesión plenaria, A/S-30/PV.1, Nueva York, 19 de abril de 2016, disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.1&referer=http://www.unodc.org/ungass2016/&Lang=S

⁷⁰ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 3ª sesión plenaria, A/S-30/PV.3, 20 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.3&referer=/english/&Lang=S

Y a partir de esa conclusión insistió en la necesidad de “revisar a fondo el enfoque mundial de la cuestión de drogas” y “establecer parámetros y políticas viables que funcionen”. Su intervención concluyó con un llamado a no dejar pasar una “oportunidad histórica para que la comunidad internacional reconsidere su estrategia frente a las drogas y de prioridad a la salud, los derechos humanos y la seguridad”.⁷¹

Como Croacia y Chipre, Suiza celebró el cambio de paradigma que considera “al ser humano, y no las sustancias, el centro de las políticas de drogas”. Alain Berset, Consejero Federal y Jefe del Departamento del Interior de la Confederación Suiza cuestionó seriamente la “abstinencia” como “única respuesta al consumo de drogas” y resaltó la importancia de la “reducción del riesgo” como “pilar indispensable de la política sobre drogas”. Si bien no descartó del todo el papel de la represión, el Consejero suizo reconoció sin ambages que la “represión exagerada de los mercados abiertos de drogas en realidad aumenta los riesgos sanitarios” y por consiguiente la necesidad de una “cooperación estrecha entre los servicios de policía y los organismos de salud pública”. Aunque las preocupaciones de salud pública, incluidas “las consecuencias humanas y sociales de la toxicomanía, que incluyen el riesgo de contraer la infección del VIH u otras enfermedades transmisibles”, fueron el eje central de la intervención suiza, la desaprobación de la pena de muerte para “infracciones relacionadas con los estupefacientes” también figuró de manera prominente.⁷² Islandia, representada por el Ministro de Salud, Kristjan Thor Juliusson, se sumó al llamado en favor de reconocer que el “problema mundial de las drogas es una cuestión de salud” y por consiguiente a considerar otras formas de “abordar las complejas cuestiones relacionadas con las drogas”. Si bien dejó claro que no estaba a favor de la legalización, el Ministro Thor Juliusson manifestó su disposición para “participar en un debate equilibrado sobre los pros y los contras de la legalización de drogas que ahora son ilegales”. Y concluyó con una afirmación aún más elocuente: “me he ido convenciendo gradualmente de que la política de penalización que hemos establecido no está dando frutos, no está dando los resultados que deseamos”.⁷³ El giro “paradigmático hacia un enfoque de salud pública” fue también uno de los ejes centrales de la intervención griega. Christina Papoutsopoulou- Diamantopolou, Coordinadora Nacional sobre Drogas de Grecia, al resaltar la forma en la que la política de su país sobre drogas refleja los valores de la Unión Europea se pronunció por la “abolición de la pena de muerte en todas las circunstancias, principalmente [en el caso de] los delitos relacionados con las drogas”. Aludió también a los cambios en la legislación griega que hoy hacen posible el “acceso no discriminatorio a la prevención, la intervención temprana, la reducción de riesgos y daños, la recuperación y rehabilitación, la reintegración social”, así como a la consideración de sanciones alternativas y sentencias proporcionales a los delitos.⁷⁴ También en defensa de una perspectiva de salud pública el Representante Permanente de Liechtenstein lanzó una de las críticas más

⁷¹ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 5ª sesión plenaria, A/S-30/PV.5, Nueva York, 21 de abril de 2016; disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.5&referer=/english/&Lang=S

⁷² Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 2ª sesión plenaria, A/S-30/PV.2, 19 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.2&referer=/english/&Lang=S

⁷³ Naciones Unidas Asamblea General Trigésimo período extraordinario de sesiones 6ª sesión plenaria, A/S-30/PV.6, 21 de abril de 2016; disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.6&referer=/english/&Lang=S

⁷⁴ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 4ª sesión plenaria, A/S-30/PV.4, NY, 20 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.4&referer=/english/&Lang=S

duras a la prohibición y a la criminalización. En primer lugar, el Embajador Wenaweser deploró la transferencia de “recursos preciosos de la salud pública a la ley” y el gasto anual de cerca de “100 millones de dólares a la fiscalización mundial de las drogas, principalmente para reducir la oferta”. En un juicio demoledor del régimen de la prohibición afirmó “el régimen actual propicia la existencia de mercados negros delictivos muy lucrativos y violentos, mientras se criminaliza y margina a los consumidores de drogas” y no dejó de advertir que “el actual período de sesiones sólo será recordado como extraordinario si comenzamos a cambiar el rumbo”.⁷⁵

Entre los países europeos encontramos otro grupo importante que, si bien respaldó el enfoque europeo de salud pública, no pareció cuestionar de fondo la lógica de la represión y del control de la oferta. España, por ejemplo, destacó su papel pionero en la reducción de daños, al hacer frente al consumo de heroína en las décadas de los 1980s y los 1990s. Y aunque coincidió con muchos otros países europeos en que “las políticas de lucha contra el narcotráfico deben estar sujetas al más estricto respeto de los derechos humanos” también defendió un “enfoque equilibrado entre la reducción de la oferta y la de la demanda de drogas”. Llama la atención el entusiasmo con el que el Embajador Gracia Aldaz reiteró la “firme convicción” de su gobierno “en la plena validez y utilidad de las tres convenciones de las Naciones Unidas en materia de drogas” o la opción de reprimir a las “bandas organizadas de delincuentes...con el máximo respeto a la ley y a los principios del estado de derecho”.⁷⁶ En sintonía con la posición española Italia definió su postura en materia de drogas en términos “pragmáticos” y no ideológicos. Como España, Italia definió el problema del consumo de drogas como un problema de salud, identificó la adicción como un “trastorno de salud crónico y tratable” y defendió abiertamente la eficacia de las estrategias de reducción de riesgos y daños. Pero como su contraparte española, el Ministro de Justicia de Italia, Andrea Orlando, no dudó en destacar la importancia de las convenciones de Naciones Unidas e instó a los Estados Miembros a “seguir impulsando el uso de las herramientas” previstas en estos instrumentos.⁷⁷

En la práctica, España, Italia, los Países Bajos y Polonia se pronunciaron a favor de una fórmula que incorporó el enfoque de salud pública sin renunciar a las herramientas represivas y de control. Martin van Rijn, ministro de Salud de los Países Bajos difícilmente lo pudo poner en términos más claros: “no se trata de elegir entre enfoques, sino de combinarlos de la manera mejor y más efectiva. No existe una solución única” dijo y aludió entonces a la flexibilidad de las convenciones internacionales de control de drogas para “adoptar medidas como el tratamiento y la rehabilitación”. En términos más concretos, se pronunció, por un lado, a favor de “dar la oportunidad de recibir tratamiento y atención adecuados, sin prejuicios y sin castigos desproporcionados” a quienes no han sido afortunados y han sido atrapados por el “uso indebido de drogas” y resaltó la eficacia de los enfoques centrados en la prevención y “los derechos y las necesidades de los consumidores de drogas”. Y sin cuestionar las políticas de control de la oferta convocó a apuntalar la cooperación para “hacer frente a la producción, fabricación y el tráfico de drogas ilícitas, incluidos el lavado de dinero y la corrupción” y a centrar los

⁷⁵ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 3ª sesión plenaria, A/S-30/PV.3, 20 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.3&referer=/english/&Lang=S

⁷⁶ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 4ª sesión plenaria, A/S-30/PV.4, NY, 20 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.4&referer=/english/&Lang=S

⁷⁷ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 4ª sesión plenaria, A/S-30/PV.4, NY, 20 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S30/PV.4&referer=/english/&Lang=S

esfuerzos en la “delincuencia organizada”.⁷⁸ En un tono más mesurado y sin mencionar de manera directa las convenciones el representante polaco se refirió también a la necesidad de “equilibrar las necesidades en materia de salud pública y [la] lucha contra la delincuencia”.⁷⁹

En sus intervenciones Lituania, Letonia, Rumanía, Georgia, Montenegro y la ex República Yugoslava de Macedonia refrendaron la ecuación salud-pública-represión y lo que consideraron una política de drogas “equilibrada”. Como el resto de los países europeos, estos países hicieron suya la propuesta a favor de enfoques de prevención, salud pública y reducción de riesgos y daños. Sin embargo, no sólo enfatizaron la necesidad de atacar la oferta y de tomar en cuenta posibles medidas de represión, sino que tendieron a desplazarse hacia el polo que pone el énfasis en el control de la delincuencia organizada y la seguridad. En su intervención Evika Silina, Secretaria del Interior de Letonia definió los términos de “una política eficaz de drogas” al subrayar que “debe prever la reducción de la demanda.... así como la reducción de la oferta, entre otras cosas por medio del combate a la delincuencia relacionada con las drogas, las medidas contra el narcotráfico y la cooperación internacional”.⁸⁰ Además de respaldar la moción por la “promoción de sociedades libres del abuso de drogas en todo el mundo” y aludir a los cambios en la legislación que ahora distinguen entre responsabilidad penal por posesión y por distribución de drogas, el representante de Georgia identificó la “reducción del suministro” como uno de los cuatro componentes de la política anti-drogas de su país.⁸¹ Si bien el énfasis en los enfoques de salud, reducción del daño y derechos humanos fue claro en la intervención de Juras Požela, Ministro de Salud lituano, el tema de la oferta también recibió atención y las “nuevas tendencias en la producción ilícita y las rutas de tráfico” fueron identificadas como nuevos e importantes desafíos.⁸² La reducción de la oferta y la importancia de un enfoque de seguridad también fueron abordados por el representante de Montenegro quien afirmó que “las enormes ganancias generadas por el narcotráfico y su vinculación a otras formas de delincuencia organizada—corrupción, lavado de activos y terrorismo” no sólo entrañan “repercusiones considerables para la seguridad” sino que “constituyen una amenaza para la autoridad del Estado”. La vulnerabilidad de muchos de estos países al “tráfico ilícito de drogas” fue especialmente enfatizada por Macedonia al resaltar el carácter de “la ruta de los Balcanes...una de las principales vías de tráfico de estupefacientes hacia los mercados europeos”. En virtud de ello subrayó la importancia

⁷⁸ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 3ª sesión plenaria, A/S-30/PV.3, 20 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.3&referer=/english/&Lang=S

⁷⁹ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 4ª sesión plenaria, A/S-30/PV.4, NY, 20 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.4&referer=/english/&Lang=S

⁸⁰ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 4ª sesión plenaria, A/S-30/PV.4, NY, 20 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.4&referer=/english/&Lang=S

⁸¹ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 3ª sesión plenaria, A/S-30/PV.3, 20 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.3&referer=/english/&Lang=S

⁸² Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 4ª sesión plenaria, A/S-30/PV.4, NY, 20 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.4&referer=/english/&Lang=S

de los esfuerzos de reducción de suministros y la cooperación entre los “países de origen y de destino final de esa ruta”.⁸³

De este modo, armados con una lógica de seguridad un número importante de países europeos se pronunciaron abiertamente a favor del control de la oferta y la represión. Aunque la mayor parte de estos países no se apartó del enfoque de salud y derechos humanos enunciado por la Unión Europea, lo cierto es que al vincular de manera mecánica el narcotráfico, la corrupción, el crimen organizado y el terrorismo optaron por securitizar el problema mundial de las drogas. Sin reparar en la forma en la que la prohibición misma entrafía la generación y transferencia de rentas ilícitas, España, Finlandia, Francia, Italia, los Países Bajos, Polonia, Lituania, Letonia, Rumanía, Montenegro, la ex República Yugoslava de Macedonia y el propio comisionado Europeo subrayaron los vínculos entre el comercio ilícito de drogas, el crimen organizado y el terrorismo. Con base en esa misma lógica reconocieron a la cooperación en el control de la oferta y la represión como la fórmula idónea para enfrentar el problema mundial de las drogas.

Vale la pena detenernos en la forma en la que España, Francia, Finlandia e Italia, por mencionar a algunos, aludieron a estos vínculos y conexiones entre el narcotráfico, la corrupción y el crimen organizado. Para el Embajador español las “conexiones perversas que las redes de narcotraficantes establecen con las organizaciones terroristas en la búsqueda de su beneficio mutuo” no podían soslayarse. Lo mismo opinó el Embajador Sauer de Finlandia al afirmar que “las ganancias provenientes del narcotráfico financian el terrorismo y el extremismo violento” y al coincidir con Francia en que “el narcotráfico y las redes de la delincuencia organizada impulsan a la violencia y alimentan la corrupción”. En efecto, el representante francés, Patrick Kanner, había ya insistido que “la violencia va de la mano con el narcotráfico” y que el tráfico de drogas “es uno de los medios de que se valen algunas redes terroristas para financiar sus operaciones”. Al suscribir la advertencia de Kanner acerca de la “amenaza que representa el tráfico de drogas para nuestra seguridad y estado de derecho” el Ministro de Justicia italiano, Andrea Orlando, presumió el esfuerzo de su país “en la lucha contra el tráfico de drogas y sus numerosos vínculos con otros delitos graves, incluidos la corrupción y el terrorismo”.⁸⁴

Llama la atención que a pesar de todas las diferencias Alemania, Estonia, Finlandia y Hungría parecieron cerrar filas con la prohibición y el control de la oferta al enfatizar el papel del cumplimiento de la ley en la política de drogas. En opinión del Ministro de Justicia de Estonia “el hecho de que las drogas están proliferándose no es motivo para apoyar la idea de que las drogas deben ser una parte normal y aceptada del futuro de la humanidad”.⁸⁵ En aparente sintonía con ese punto de vista, el Embajador Sauer afirmó que el éxito de las medidas de reducción de los daños no había modificado el

⁸³ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 2ª sesión plenaria, A/S-30/PV.2, 19 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.2&referer=/english/&Lang=S

⁸⁴ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 2ª sesión plenaria, A/S-30/PV.2, 19 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.2&referer=/english/&Lang=S; Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 4ª sesión plenaria, A/S-30/PV.4, NY, 20 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.4&referer=/english/&Lang=S

⁸⁵ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 4ª sesión plenaria, A/S-30/PV.4, NY, 20 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.4&referer=/english/&Lang=S

compromiso último de Finlandia de “aplicar las convenciones internacionales sobre el control de drogas” y de prohibir, en términos generales los estupefacientes.⁸⁶ La satisfacción que el Comisario de la Unión Europea manifestó ante “el fortalecimiento de la cooperación internacional en la lucha contra el tráfico de estupefacientes y sus vínculos con la corrupción, la delincuencia organizada y, en algunos casos, el terrorismo” terminó de enmarcar la posición prohibicionista y claramente represiva de este grupo de países europeos.⁸⁷

Los puntos de vista de otro grupo de países—Albania, Armenia, Belarús, Azerbaiyán y Tayikistán no sólo coincidieron con la posición prohibicionista de este último grupo de países europeos, sino también con su apreciación de los vínculos entre el comercio ilegal de drogas, el terrorismo y otras variantes del crimen organizado. En efecto, en cuanto se mira con un poco de atención las posiciones de estos países se pueden apreciar paralelos significativos. Para empezar, casi todos estos países ratificaron su compromiso con las “metas y objetivos de los tratados de fiscalización internacional de drogas”. Pero representados por Armenia como países miembros de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva fueron un paso más allá. En efecto, a nombre de Belarús, Kazajstán, Kirguisa, Rusia y Tayikistán el representante armenio no sólo manifestó una profunda preocupación ante la “producción y el tráfico ilícitos de drogas de gran envergadura” sino por su contribución a “la financiación de las actividades de los terroristas y extremistas, el tráfico ilícito de armas y otros tipos de delincuencia transnacional organizada”.⁸⁸

D) China y Rusia: baluartes de la prohibición y de la guerra contra las drogas

En la primera y en la última plenaria China y Rusia, respectivamente, encabezaron las voces contrarias a cualquier opción de despenalización o legalización. Sin bien el Ministro Guo Shengkun, Consejero de Estado y Ministro de Seguridad Pública de China, reconoció abiertamente que el problema mundial de las drogas y “la fiscalización mundial de las drogas sigue enfrentando retos formidables y complejos” y aún se perfila como una “ardua batalla”, no sólo resaltó la importancia del sistema internacional de drogas, sino que hizo un llamado enérgico a redoblar los esfuerzos de cooperación internacional con base en los principios de igualdad soberana, responsabilidad compartida y la participación activa de la

⁸⁶ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 5ª sesión plenaria, A/S-30/PV.5, Nueva York, 21 de abril de 2016; disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.5&referer=/english/&Lang=S

⁸⁷ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 1ª sesión plenaria, A/S-30/PV.1, Nueva York, 19 de abril de 2016, disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.1&referer=http://www.unodc.org/ungass2016/&Lang=S

⁸⁸ Naciones Unidas Asamblea General Trigésimo período extraordinario de sesiones 6ª sesión plenaria, A/S-30/PV.6, 21 de abril de 2016; disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.6&referer=/english/&Lang=S

sociedad.⁸⁹ Esta perspectiva fue claramente compartida por Rusia. Al dar lectura al discurso del Presidente Vladimir Putin, el Viceprimer Ministro de la Federación Rusa, Alexander Khloponin, llamó la atención al Régimen Internacional de Control de Drogas destacando el “potencial de los tres tratados de las Naciones Unidas sobre fiscalización de estupefacientes”. Rusia, como China, insistió en que sólo mediante “esfuerzos consolidados y concertados” y explotando “plenamente el potencial” de estos tratados “se podrá combatir eficazmente este mal” del “negocio de las drogas...una de las formas más agresivas de la delincuencia transnacional.⁹⁰ Es cierto que China admitió que el diseño de una “estrategia de fiscalización de las drogas que sea integral y equilibrada” debía partir del reconocimiento de “las condiciones nacionales” y llamó a “respetar y apoyar a los países en la introducción de leyes, políticas y medidas estratégicas de conformidad con sus respectivas condiciones”. Y también lo es que

Rusia concedió al afirmar que “evidentemente el problema de las drogas no puede abordarse solamente con prohibiciones y medidas punitivas” y al reconocer que “se requiere de un sistema eficaz de prevención, tratamiento y rehabilitación”. Sin embargo, de diferentes maneras y con distintos argumentos ambos países asumieron posiciones de línea dura. En efecto, el Ministro Guo Shengkun hizo pública la determinación del gobierno chino de “oponerse resueltamente a cualquier forma de legalización de las drogas” y mencionó las “medidas enérgicas con respecto a más de un millón de delitos asociados a la droga” y los más de un millón doscientos mil “casos de aislamiento obligatorio para la rehabilitación”.⁹¹ Mientras que el Viceprimer Ministro Khloponin se refirió a los nexos entre el tráfico de drogas, la delincuencia organizada, el terrorismo y la corrupción para encomiar la decisión del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de “calificar el tráfico ilícito de drogas de amenaza a la paz y la estabilidad internacionales”. Khloponin no sólo cuestionó las voces de “escépticos y pesimistas” —claramente las latinoamericanas y caribeñas— que en la “fase previa al periodo extraordinario de sesiones” argumentaban que la comunidad mundial había perdido la guerra contra la droga”, sino machacó “no hemos perdido la guerra en absoluto” e insistió que las Naciones Unidas “deben continuar su lucha implacable contra la droga”.

E) Asia y Asia Pacífico: los derechos humanos a la defensiva

En general en las intervenciones de los países de Asia y Asia Pacífico es en donde encontramos las posiciones más duras en materia de control de drogas. Con frecuencia, en aras de la defensa de políticas ortodoxas de control de drogas, los países de la región relegaron a un segundo plano los estándares y principios de derechos humanos. Para empezar, llama la atención el entusiasmo con el que Malasia, a nombre de los diez países miembros de ASEAN —Brunei Darussalam, Camboya, Indonesia, Laos, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam— hizo público su compromiso colectivo para garantizar

⁸⁹ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 1ª sesión plenaria, A/S-30/PV.1, Nueva York, 19 de abril de 2016, disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.1&referer=http://www.unodc.org/ungass2016/&Lang=S

⁹⁰ Naciones Unidas Asamblea General Trigésimo período extraordinario de sesiones 6ª sesión plenaria, A/S-30/PV.6, 21 de abril de 2016; disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.6&referer=/english/&Lang=S

⁹¹ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 1ª sesión plenaria, A/S-30/PV.1, Nueva York, 19 de abril de 2016, disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.1&referer=http://www.unodc.org/ungass2016/&Lang=S

“una región libre de drogas”.⁹² Y en sus intervenciones Brunei Darussalam, Singapur y Vietnam reafirmaron esta meta a la que se sumarían también otros países, entre ellos Irán. Desde luego no debe sorprender que dicho compromiso descansara, a su vez, en una defensa prácticamente incondicional de las tres convenciones de control de drogas, mismas que fueron identificadas por el representante de Malasia como como “piedra angular de la política mundial de drogas”.⁹³ En efecto, el papel central de estos instrumentos sería debidamente refrendado en las intervenciones sucesivas de Brunei Darussalam, Indonesia, Vietnam, así como Japón y Sri-Lanka. Además de subrayar la contribución financiera de su país a la causa del control de drogas, Seiji Kihara, Ministro de Relaciones Exteriores de Japón, rindió el debido tributo a las agencias de control de drogas de la ONU. Mientras que el Ministro de Orden Público y Desarrollo de Sri Lanka, Sagala Ratnayake, exaltó los compromisos de su gobierno derivadas tanto de las convenciones de control de drogas, como de la Convención sobre Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC).⁹⁴

En otras palabras, la participación de Asia y Asia Pacífico, salvo algunas notables excepciones, se caracterizó por un apoyo poco menos que incondicional al régimen internacional de la prohibición y a las convenciones de control de drogas. En defensa de esta posición, la gran mayoría de los países de Asia y Asia Pacífico preconizaron los méritos de la reducción y control de la oferta y de la aplicación punitiva de la ley. Japón, por ejemplo, alardeó haber coordinado el primer seminario sobre nuevas sustancias psicoactivas en la región de Asia Central y de haber apoyado financieramente desde 2008 el programa de la UNODC sobre dichas sustancias.⁹⁵ En el mismo sentido, el Ministro de Orden Público de Sri Lanka, Sagala Ratnayake, reiteró la voluntad política y determinación de su gobierno de “abordar el problema de las drogas en el plano local y ayudar a esta causa a nivel internacional”. Como era de esperarse, el discurso del Ministro Ratnayake resaltó la “aplicación efectiva de leyes contra la producción, el contrabando, el tráfico, la venta y el uso de drogas ilícitas; la aplicación efectiva del control de las importaciones, las exportaciones, la distribución de drogas y precursores químicos sometidos a fiscalización”, así como el intercambio de inteligencia. Lo que no parece para nada trivial es que con este paquete de medidas su gobierno definiera un objetivo general: “reducir la oferta y el consumo de drogas a niveles mínimos para 2020”.⁹⁶

Pero sería el Vice Ministro del Interior de Malasia, Mohamed Nur Jazlan, en representación de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental o ASEAN, quien ofrecería los grandes trazos de la posición regional de Asia y Asia Pacífico. La clave general de esta posición sería el binomio “una ASEAN libre de

⁹² Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 2ª sesión plenaria, A/S-30/PV.2, 19 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.2&referer=/english/&Lang=S

⁹³ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 2ª sesión plenaria, A/S-30/PV.2, 19 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.2&referer=/english/&Lang=S;

⁹⁴ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 3ª sesión plenaria, A/S-30/PV.3, 20 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.3&referer=/english/&Lang=S

⁹⁵ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 2ª sesión plenaria, A/S-30/PV.2, 19 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.2&referer=/english/&Lang=S

⁹⁶ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 3ª sesión plenaria, A/S-30/PV.3, 20 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.3&referer=/english/&Lang=S

drogas” y el rechazo absoluto a “los llamamientos para legalizar las drogas controladas”.⁹⁷ Por supuesto para llegar a una “sociedad libre de drogas”, Brunei Darussalam, Camboya, Indonesia, la República Democrática Popular Lao, Malasia, Myanmar, Filipinas, Tailandia, Vietnam, así como otros países que abrazaron esa misma meta, partieron del reconocimiento del régimen internacional de la prohibición y de las convenciones de control de drogas como “base para la política mundial en materia de drogas”. El Ministro Nur Jazlan no dejó duda del compromiso de los países de la ASEAN de “reprimir y eliminar el flagelo de las drogas” o de la importancia de la reducción de la oferta como “parte esencial de todas sus políticas de fiscalización de las drogas”.⁹⁸ Mientras que en las intervenciones a título individual los representantes de los países miembros de ASEAN, acompañados de otros países, ayudaron a puntualizar muchos de los esfuerzos que han buscado hacer de la meta de sociedades libres de drogas una realidad.

De este modo, el Ministro del Interior de Singapur caracterizó la estrategia de su gobierno como un enfoque “amplio” y “equilibrado”. Sin embargo, el eje de su argumentación se centraría en una defensa a ultranza de la represión sin cortapisas. En primer lugar, llama la atención el énfasis en un modelo “serio” y “riguroso” centrado en la “lucha contra el tráfico de estupefacientes, reduciendo la oferta y combatiendo el uso indebido de la droga” y en el que la “reducción de la demanda” se consigue justamente por esa vía. Para el Ministro Shanmugan era claro que los niveles excepcionales de seguridad que se observan en Singapur no podrían explicarse sin tomar en cuenta su “batalla triunfal contra las drogas”. Con algunas cifras y explicaciones procedió a ilustrar lo que para su país había significado librar esa batalla. En el decenio de 1990 “arrestamos a más de 6,000 drogadictos por año, ahora la cifra es de unos 3,000” dijo. En su opinión, estos resultados y los que indican una disminución en las tasas de reincidencia del 60% a 30% muestran que cada año “hemos salvado 3,000 vidas del flagelo de las drogas”. Armado con estas cifras y argumentos cuestionó la “ampulosa retórica” que había imperado en “numerosos discursos, en el plenario y en las mesas redondas...sobre los derechos de las personas a tener acceso a los estupefacientes”. Pero no sólo eso, insistió en que “es posible reprimir a los traficantes de estupefacientes, ser inflexibles en la prevención, reprimir a los drogadictos y, al mismo tiempo ayudarlos...sin tener que darles drogas”. En ocasiones, añadió será “necesario un enfoque de abstinencia. En otras es necesaria la detención”. En resumen, el Ministro Shanmugan repudió la falacia de la supuesta dicotomía entre “derechos humanos y la dignidad por una parte, frente a la opresión, por la otra” y defendió a pie juntillas la primacía del derecho a la seguridad.⁹⁹ Como en el caso de Singapur, Dato Hamdan Abu Bakarel, representante de Brunei Darussalam, atribuyó el estado relativamente libre de drogas de su país a la determinación de su gobierno de respaldar la estrategia de

⁹⁷ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 2ª sesión plenaria, A/S-30/PV.2, 19 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.2&referer=/english/&Lang=S

⁹⁸ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 2ª sesión plenaria, A/S-30/PV.2, 19 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.2&referer=/english/&Lang=S

⁹⁹ Aunque esto no fue mencionado en la plenaria, en la versión original del discurso que sería pronunciado por el Ministro Shanmugan se menciona que los drogadictos y delincuentes con antecedentes de delitos de drogas representan el 80% de la población en prisiones en Singapur. Y sin ofrecer cifras, se enfatizaba que muchos de estos delincuentes habían también cometido delitos serios como robo y robo a casa. De este modo se apuntaba un nexo entre drogas e incidencia de delitos. Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 3ª sesión plenaria, A/S-30/PV.3, 20 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.3&referer=/english/&Lang=S

“tolerancia cero respecto a las drogas ilícitas” promovida por ASEAN. Según explicó, el hecho de que sólo cerca del 0.1% de su población esté implicado en las drogas ilícitas “ha sido posible porque hemos adoptado una posición firme sobre drogas ilícitas. Nuestro enfoque de tolerancia cero para lograr un país libre de drogas nos ha funcionado”.¹⁰⁰

Además de Singapur y Brunei Darussalam, Indonesia, Pakistán y Tailandia sumaron sus voces a la moción por una “tolerancia cero a las drogas”. Estos países, representados por el Embajador de Indonesia, Rachmat Budiman, El General tailandés Paiboon Koomchaya y por el Ministro del Interior de Pakistán Ali Khan, Yakarta se pronunciaron vehementemente en contra la despenalización y la legalización. El representante de Pakistán de inmediato hizo pública la preocupación de su país ante “las tendencias emergentes en algunas partes del mundo a legalizar el uso de drogas ilícitas” y sobre su posible impacto en la “demanda de drogas, estimulando la cadena de suministro”. De igual modo, el Embajador de Indonesia cuestionó categóricamente a quienes en función del “fracaso en la lucha contra el uso indebido de drogas en su propio territorio” deducen “el fracaso de todos los países en la lucha contra el problema mundial de las drogas”.¹⁰¹ No debe sorprender que el trasfondo de tales declaraciones estuviese poblado de referencias al control punitivo de la oferta y de analogías a la guerra contra las drogas. En efecto, sería Emmanuel Caparas, Ministro de Justicia de Filipinas, quien no obstante objetar la pena de muerte para delitos relacionados con drogas, reiteró el deseo “inquebrantable” de su país “de ganar la guerra contra las drogas”.¹⁰²

Vale la pena detenernos en las descripciones que algunos países de Asia y Asia Pacífico hicieron de sus aportaciones a la meta de una región libre de drogas. En otras palabras, recapitular sus “batallas” en la guerra regional contra las drogas. Llamen la atención, por ejemplo, las referencias del Dr Rahmani Fazli, Ministro del Interior de Irán, quien llamó la atención a la “implacable campaña” de su país contra las drogas ilícitas que ha supuesto la incautación habitual de “más del 80% del opio y aproximadamente el 40% de la heroína y la morfina del mundo” y que sólo en 2015 había llevado a Irán a incautar “aproximadamente 620 toneladas de distintos tipos de drogas”.¹⁰³ De igual forma, Pakistán presumió su papel como uno de los principales “contribuyentes a las incautaciones internacionales fuera de nuestras fronteras territoriales” y haber incautado sólo en 2015 un total de “342 toneladas de drogas ilícitas”.

Es cierto que la visión de una región libre de drogas tendió a dominar las posiciones de los países de Asia y Asia Pacífico y que esta con frecuencia favoreció políticas de mano dura. Este fue el caso, desde luego de Pakistán, cuyo Ministro del Interior, al aludir a los esfuerzos de su país para “construir una sociedad libre de drogas” y no una “sociedad tolerante de drogas” descalificó de tajo conceptos

¹⁰⁰ Naciones Unidas Asamblea General Trigésimo período extraordinario de sesiones 6ª sesión plenaria, A/S-30/PV.6, 21 de abril de 2016; disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.6&referer=/english/&Lang=S

¹⁰¹ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 1ª sesión plenaria, A/S-30/PV.1, Nueva York, 19 de abril de 2016, disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.1&referer=http://www.unodc.org/ungass2016/&Lang=S; Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 3ª sesión plenaria, A/S-30/PV.3, 20 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.3&referer=/english/&Lang=S

¹⁰² Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 3ª sesión plenaria, A/S-30/PV.3, 20 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.3&referer=/english/&Lang=S

¹⁰³ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 3ª sesión plenaria, A/S-30/PV.3, 20 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.3&referer=/english/&Lang=S

como la “reducción del daño y el denominado enfoque basado en los derechos humanos” no sólo porque “podrían complicar el problema” sino por que “carecen de consenso”.¹⁰⁴ Al igual que Pakistán y Filipinas, muchos otros países de Asia y Asia Pacífico reivindicaron la necesidad de recurrir a métodos duros y rigurosos. Más aún, aquéllos que decidieron adherirse al pronunciamiento de Indonesia no mostraron duda alguna de su determinación de recurrir incluso a la pena de muerte para hacer frente a los delitos relacionados con drogas ilícitas.

Sin embargo, ello no significó que el conjunto de países de la región compartiera esa misma visión y todo lo que podía acarrear. En efecto, incluso en Asia, las posiciones en torno a los derechos humanos y sobre cuestiones más concretas como prevención y tratamiento dieron lugar a divisiones importantes. Y aunque quizás no consiguieron dividir a la región en dos o tres bandos, sí perfilaron divergencias fundamentales. Así, por ejemplo, al hacer referencia a la Campaña Nacional de Maldivas sobre drogas, la Embajadora Mohamed Didi subrayó la importancia de los principios de derechos humanos. Y al mencionar la promulgación de una nueva ley sobre drogas en 2011 aludió al cambio de paradigma que había tenido lugar en su país, que había llevado a “considerar a las personas condenadas por delitos con las drogas como víctimas que necesitan rehabilitación”.¹⁰⁵ Sorprendentemente, este giro a favor del tratamiento, la rehabilitación y reintegración social apuntado por Maldivas fue también respaldado por Irán. Es interesante mencionar que además de estar encabezada por un médico, el Dr Fazli, la delegación de Irán llamó la atención a la amplia cobertura que habían conseguido asegurar los esfuerzos de reducción del daño, de tratamiento y rehabilitación. Gracias a dichos esfuerzos, el Dr Fazli explicó, “hemos conseguido que acudan voluntariamente a los centros de reducción e daños y clínicas de tratamiento el 40% de toxicómanos y usuarios de drogas, lo que supone una de las cifras más elevadas del mundo”.¹⁰⁶ Con un perfil más bajo, el Ministro de Alimentación y Seguridad de los Medicamentos de la República de Corea también celebró el giro en su país y en la discusión hacia un enfoque “más dinámico y equilibrado” y dio la bienvenida a la ampliación del alcance de los debates. Se ha ampliado el alcance de los debates, afirmó, para ir “más allá de centrarse simplemente en controlar a los autores”.¹⁰⁷

Incluso otros países que habían claramente dado su aval a enfoques punitivos de control de la oferta y que habían objetado las tendencias a favor de la despenalización y la legalización dejaron ver cierta simpatía hacia alternativas de tratamiento y rehabilitación. Si bien el contenido real de lo que podían considerar como opciones de tratamiento y rehabilitación no queda del todo claro, y el compromiso de algunos países con posiciones de cero tolerancia despierta suspicacias, lo cierto es que algunos países, por ejemplo, Tailandia, Sri Lanka y Turquía expresaron algún interés en este tipo de enfoques. El General tailandés, Paiboon Koomchaya, afirmó sin ambages que para su gobierno “los

¹⁰⁴ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 1ª sesión plenaria, A/S-30/PV.1, Nueva York, 19 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.1&referer=http://www.unodc.org/ungass2016/&Lang=S

¹⁰⁵ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 5ª sesión plenaria, A/S-30/PV.5, Nueva York, 21 de abril de 2016; disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.5&referer=/english/&Lang=S

¹⁰⁶ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 3ª sesión plenaria, A/S-30/PV.3, 20 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.3&referer=/english/&Lang=S

¹⁰⁷ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 4ª sesión plenaria, A/S-30/PV.4, NY, 20 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.4&referer=/english/&Lang=S

consumidores de drogas deberían recibir tratamiento y rehabilitación, y no encarcelamiento”.¹⁰⁸ De igual modo, el Ministro de Orden Público de Sri Lanka se refirió a la importancia de la atención médica y psicológica, así como a los “servicios de tratamiento y rehabilitación” proporcionados por el gobierno, así como a la nueva legislación “que, entre otras cosas, faculta a nuestras autoridades judiciales para prescribir tratamiento...en instituciones del Estado o instituciones privadas reconocidas, en lugar de castigo”.¹⁰⁹ En la misma tónica pero sin ofrecer ningún ejemplo concreto, Sebahattin Öztürk, Viceministro del Interior de Turquía dejó en claro que en su país hoy la drogadicción se considera “una enfermedad tratable”.¹¹⁰ Dado que en estas intervenciones no encontramos referencias específicas a consideraciones o compromisos vinculantes de derechos humanos no se puede concluir que los servicios de tratamiento y rehabilitación suministrados por los gobiernos o entidades privadas en estos países cumplan con los estándares contemplados por mecanismos internacionales de derechos humanos.¹¹¹

Ahora bien, aún en el horizonte relativamente homogéneo de la prohibición y el control de la oferta en Asia y Asia Pacífico podemos distinguir algunas voces discordantes. Desde luego este es el caso de Nueva Zelandia y en menor medida Australia. Es cierto que ambos países celebraron el giro hacia enfoques de salud pública, prevención y tratamiento. Sin embargo, al mirar más de cerca sus respectivas intervenciones las diferencias se muestran con especial nitidez. En efecto, en un discurso por demás escueto, Australia se limitó a refrendar la conclusión de un grupo de expertos sosteniendo que no podremos “escapar [a] los problemas causados por el consumo de drogas prohibidas realizando detenciones”. Y aunque se refirió a la nueva legislación que permitirá el cultivo de cannabis para fines médicos y de investigación, de inmediato aclaró que dicha legislación no impediría a Australia cumplir con “la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961”. Más aún, en su intervención Ken Wyatt, Vice Ministro de Salud de Australia, presumió la contribución de \$100, 000 dólares de su gobierno a los trabajos sobre drogas sintéticas de la UNODC, sino que fue un paso más allá al afirmar que “las actividades de prevención y tratamiento de los usuarios de drogas ilícitas son un complemento eficaz y humanos de las medidas de represión”.¹¹²

¹⁰⁸ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 4ª sesión plenaria, A/S-30/PV.4, NY, 20 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.4&referer=/english/&Lang=S

¹⁰⁹ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 3ª sesión plenaria, A/S-30/PV.3, 20 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.3&referer=/english/&Lang=S

¹¹⁰ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 2ª sesión plenaria, A/S-30/PV.2, 19 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.2&referer=/english/&Lang=S

¹¹¹ Véase la transcripción del discurso de “Remarks Mr. Zeid Ra’ad Al Hussein, United Nations High Commissioner for Human Rights United Nations Special Session on the world drug problem (UNGASS 2016), Round Table Three: Cross-cutting issues: drugs and human rights, youth, women, children and communities Wednesday, April 20, 2016 <http://druglawreform.info/es/issues/derechos-humanos/item/7080-remarks-mr-zeid-raad-al-hussein-united-nations>. Véase también “Joint Open Letter by the UN Working Group on Arbitrary Detention; the Special Rapporteurs on extrajudicial, summary or arbitrary executions; torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment; the right of everyone to the highest attainable standard of mental and physical health; and the Committee on the Rights of the Child, on the occasion of the United Nation General Assembly Special Session on Drugs New York, 19-21 April 2016 available at <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19828&LangID=E>

¹¹² Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 4ª sesión plenaria, A/S-30/PV.4, NY, 20 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.4&referer=/english/&Lang=

Llama en cambio la atención el tono humano y realista de las palabras de Peter Dunne, Ministro del Interior y Viceministro de Salud de Nueva Zelanda. En efecto, en uno de los discursos más elocuentes de la Sesión Especial de abril de 2016 manifestó “un profundo pesar” ante la ausencia de un consenso sobre la pena de muerte y describió los tres pilares de las políticas sobre drogas de su gobierno -- proporcionalidad, compasión e innovación. Pero no se detuvo allí, aludiendo a un cuarto pilar apostó por la “la audacia”. Y al evocar la famosa frase de Thomas Edison “No he fracasado. Simplemente he encontrado 10,000 maneras que no funcionan” advirtió a sus pares que la “política sobre drogas se aproxima a sus propios 10, 000 intentos fallidos, y es hora de encender el interruptor que funciona”. El binomio regulación responsable y robusta sería el emblema de la posición de vanguardia que Nueva Zelanda asumiría. Sin dejar de señalar la urgencia del cambio, llamó a los Estados miembro a abandonar las “soluciones fáciles” y a dejar de “traspasar sus problemas a sus policías y sus jueces”. Apostó, en cambio, a favor de a acelerar el ritmo de los cambios, a establecer “reglamentos apropiados” y a adoptar “políticas audaces, innovadoras, compasivas y proporcionales”.¹¹³

F) África: al borde del abismo del problema mundial de las drogas

En África la percepción de una vulnerabilidad generalizada ante los múltiples riesgos que acarrear los mercados ilícitos de drogas fue la nota dominante en los discursos de los más de veinte países de la región que participaron en la Sesión especial de 2016.

En efecto, si otra región, además de los países latinoamericanos describió con una precisión llana la fragilidad, inestabilidad y vulnerabilidad que propicia la presencia de mercados ilícitos de drogas ésta fue África. Una tras otra, por diferentes y parecidas razones, las delegaciones africanas aludieron a los desafíos generados por los cambios en los mercados ilícitos de drogas y la movilidad de las rutas del narcotráfico. Los países situados en la costa occidental de África, en particular Benin, Cabo Verde y Togo fueron especialmente elocuentes. En efecto, de una manera sorprendentemente franca, y en nombre del Presidente de Benin Patrice Talon, el Representante Permanente Jean Francis Zinsou se refirió a los múltiples riesgos que la desviación de las rutas del narcotráfico había creado para los países de la costa oeste de África. En su opinión, “los países africanos en general, y los del África Occidental en particular, presentan serias vulnerabilidades relacionadas con el problema de las drogas que tienen efectos socioeconómicos, de salud y de seguridad, y lo que es más importante, amenazan la existencia misma de algunos Estados de la región”. Pero no se detuvo allí, sino que advirtió que en la medida en que las presiones del tráfico ilícito de drogas ponen “en peligro la cohesión nacional y mantiene[n] la violencia y la economía clandestina y de la mafia”, podrían llegar a representar “un gran obstáculo para la gobernanza y la estabilidad de los Estados” de dicha región.¹¹⁴ Esta percepción de extrema vulnerabilidad fue igualmente compartida por Cabo Verde, situado, en palabras de su representante, justo en

¹¹³ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 2ª sesión plenaria, A/S-30/PV.2, 19 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.2&referer=/english/&Lang=S

¹¹⁴ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 6ª sesión plenaria, A/S-30/PV.6, 21 de abril de 2016; disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.6&referer=/english/&Lang=S

“la intersección del tráfico ilícito transatlántico” y con “escasos recursos y medios de aplicación limitados”. La misma sensación de vulnerabilidad fue manifestada por el Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Lucha contra las Drogas de la República Togolesa, Kossi Baoumodom Amayi, quien subrayó que su país “se encuentra en la ruta del tráfico de drogas, en nuestro caso, de cocaína desde países de América del Sur a Europa”. Ambos representantes llamaron la atención al impacto que dicha vulnerabilidad había tenido en sus países al obligar a sus gobiernos a desviar recursos para apuntalar sus capacidades anti-narcóticos.¹¹⁵ Además de mencionar los esfuerzos de su país para dismantelar las redes de narcotráfico de América del Sur, el representante de Benin puso como ejemplo la operación de 2004 en la que sus autoridades habían asegurado 400 kg de cocaína gracias a la inmovilización del buque Pitéa en Lomé. A la luz de estas vulnerabilidades quizás no deba sorprender que, desde finales de los noventa, los países de la costa occidental de África resolvieran apostar por la cooperación regional e internacional. Esa fue justamente la intención de la Declaración Política de Praia de 1997 para la Coordinación de Todas las Actividades Relacionadas con la Fiscalización de Drogas y el Plan de Acción, en estrecha cooperación con los miembros de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS).¹¹⁶

Sin embargo, en África, al igual que ha sido el caso en América Latina y en menor medida en Asia, la percepción de un sentimiento generalizado de vulnerabilidad al narcotráfico no se tradujo, necesariamente, en una posición común sobre la estrategia idónea para enfrentar dicho desafío. Tan pronto como los países africanos aludieron a sus respectivas debilidades y vulnerabilidades comenzó a perfilarse una fractura. En un extremo se situaron aquellos países que, en términos generales, hicieron suya la moción por los derechos humanos y dieron su aval a enfoques de salud pública y prevención. En este grupo encontramos a Benin, Cabo Verde, Ghana, Nigeria y Namibia todos ellos situados en la costa occidental de África, así como algunos países de la porción central y en la costa oriental, entre los que destacan Zambia y Tanzania. Mientras que en el otro extremo se situó un conjunto de países que buscó encapsular el debate en términos de seguridad y de la aplicación estricta de la ley, sin referencia alguna a los derechos humanos. En este grupo destacan países como Argelia, Burkina Faso, Camerún, Kenya, Libia, Túnez, Sudán y con un tono apenas matizado Marruecos y el grupo de los países de la francofonía.

La perspectiva de salud y de derechos humanos, con especial referencia a las condiciones de los consumidores y adictos fue el eje de las declaraciones de Ghana, Tanzania y Nigeria. Al encabezar la defensa de esta perspectiva, Hannah Serwaa Tetteh, Ministra de Relaciones Exteriores de Ghana, no dudó en subrayar las “importantes relaciones entre las políticas actuales en lo que atañe a las drogas, la salud pública, la justicia penal y el desarrollo, así como los derechos humanos” y la necesidad de una mayor “flexibilidad en la aplicación de políticas internacionales sobre drogas” como una cuestión de principio. A la luz de ese llamado a una mayor flexibilidad la Ministra Hannah Serwaa Tetteh aludió a lo que llamó “pluralismo de principios”. Tampoco dudó en divulgar el compromiso de su gobierno para “garantizar que los drogadictos se pongan en manos del sistema de salud pública, no del sistema de

¹¹⁵ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 2ª sesión plenaria, A/S-30/PV.2, 19 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.2&referer=/english/&Lang=S; Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones; Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 3ª sesión plenaria, A/S-30/PV.3, 20 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.3&referer=/english/&Lang=S

¹¹⁶ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 2ª sesión plenaria, A/S-30/PV.2, 19 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.2&referer=/english/&Lang=S

justicia penal”. La representante de Ghana fue un paso más allá al demandar que las políticas de fiscalización de drogas se apoyen firmemente en la salud y en los derechos humanos. Con ese fin conminó al “Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Delincuencia Organizada Transnacional y el Tráfico de Drogas” a integrar un Grupo de Trabajo, de composición abierta, con la encomienda de diseñar lineamientos específicos para la protección de los derechos humanos en las políticas de drogas.¹¹⁷ La posición de Tanzania coincidió ampliamente con las reflexiones de la representante de Ghana. Luego de cuestionar los resultados de los instrumentos que constituyen “la piedra angular del sistema de fiscalización internacional de drogas, el jefe de gobierno de Tanzania, Manongi, afirmó que “esta empresa debe basarse en los principios de derechos humanos, equidad y justicia social” y llamó a “promover una estrategia basada en la salud y los derechos humanos para resolver el problema de las drogas”.¹¹⁸ En sintonía con estas propuestas, Geoffrey Oneyeama, Ministro de Relaciones Exteriores de Nigeria identificó la reducción de la demanda como “el método más eficaz de abordar el problema mundial de las drogas” y mencionó como ejemplo el “proyecto piloto de tratamiento” a partir de la Red de Epidemiología sobre el Consumo de Drogas en África Occidental”.¹¹⁹ Las posiciones de Ghana, Nigeria y Tanzania avalaron el objetivo apuntado por Manongi: “la reducción del número de consumidores de drogas, así como del número de personas que mueren a causa del consumo de drogas”.¹²⁰ De igual modo, los Embajadores de Cabo Verde y Togo hicieron patente su adhesión al reclamo generalizado para que el problema mundial de las drogas sea atendido desde una perspectiva de derechos humanos.

Para este grupo de países africanos el tema de la pena de muerte tuvo una prioridad indiscutible y sus delegados se pronunciaron abierta y categóricamente en contra de su uso para delitos vinculados a las drogas ilícitas. De este modo, el representante de Benin hizo pública la oposición de su país, tanto en términos generales como en los “casos relacionados con el tráfico de drogas en particular”. Y con el argumento de que la imposición de la pena de muerte “viola las disposiciones del párrafo 2 del artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” instó a los Estados Miembros a “identificar en su derecho positivo penas alternativas para los culpables de ese tipo de tráfico”.¹²¹ La preocupación por el uso de la pena de muerte para delitos relacionados con las drogas ilícitas fue ampliamente compartida por los delegados de Cabo Verde, Namibia y Togo. Más aún, los embajadores de Cabo Verde, Namibia y Togo lamentaron al unísono la ausencia de toda referencia a la pena de muerte en el Documento Final, mientras que el Embajador Maruta, jefe de la delegación de Namibia, exhortó a los Estados

¹¹⁷ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones; Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 3ª sesión plenaria, A/S-30/PV.3, 20 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.3&referer=/english/&Lang=S

¹¹⁸ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 5ª sesión plenaria, A/S-30/PV.5, Nueva York, 21 de abril de 2016; disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.5&referer=/english/&Lang=S

¹¹⁹ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 1ª sesión plenaria, A/S-30/PV.1, Nueva York, 19 de abril de 2016, disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.1&referer=http://www.unodc.org/ungass2016/&Lang=S

¹²⁰ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 5ª sesión plenaria, A/S-30/PV.5, Nueva York, 21 de abril de 2016; disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.5&referer=/english/&Lang=S

¹²¹ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 6ª sesión plenaria, A/S-30/PV.6, 21 de abril de 2016; disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.6&referer=/english/&Lang=S

miembros a “abolir el uso de la pena de muerte por delitos relacionados con las drogas, si está previsto en sus códigos nacionales” o por lo menos “ponerla bajo moratoria”.¹²²

A la mitad del espectro encontramos a aquellos países que, sin dar del todo su espalda a los derechos humanos o a los enfoques de salud, no vacilaron en dar su consentimiento a la prohibición, las convenciones y el control de la oferta. Este fue, por ejemplo, el caso de Marruecos que en representación del grupo de países francófonos y de la Organización Internacional de la Francofonía enfatizó la necesidad de atender los “complejos desafíos” que entraña el problema de las drogas “de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, el derecho internacional y la Declaración Internacional [sic] de Derechos Humanos”. Ello, sin embargo, no impidió que el Embajador Hilale confirmara a los “tratados de fiscalización de drogas” como “piedra angular del régimen internacional de control de drogas”. Sin reparar en las posibles tensiones entre el control de drogas y los derechos humanos el representante de Marruecos llamó a fortalecer las políticas nacionales y la cooperación internacional en la lucha contra las drogas. Igualmente significativo fue su advertencia de para tratar con “prudencia...la cuestión de la despenalización y legalización de las drogas”.¹²³

Como Marruecos, Zambia no sólo reconoció a las convenciones como “piedra angular de la fiscalización internacional de drogas, sino se sumó a las declaraciones que Tailandia y China habían pronunciado en ese mismo sentido. Aun así la intervención de Zambia merece especial atención, ya que es una muestra reveladora de las contradicciones y problemáticas que ocasionan las políticas de drogas. En efecto, tras reconocer la condición de su país como “consumidor neto” de cocaína y de heroína, el Vicesecretario General de Asuntos Internos de Zambia, Gerry Chanda, hizo alusión a los esfuerzos de su gobierno a favor de la “reducción de la demanda mediante la educación y la sensibilización de los ciudadanos”. No sólo eso, en su discurso encontramos también indicios claros del interés de su gobierno en consideraciones de derechos humanos. Además de celebrar que el Documento Final prestara especial atención a “los derechos humanos, la juventud, las mujeres, los niños y las comunidades vulnerables” Gerry Chanda se pronunció a favor de políticas nacionales de control de drogas que “respeten plenamente los derechos humanos y ... protejan la salud y el bienestar de las sociedades”.¹²⁴

En contraste, la inclinación a favor de la prohibición irrestricta y de políticas de mano fue uno de los rasgos distintivos del grupo de países africanos que se situaron en el otro extremo del espectro. Es cierto que países como Argelia, Burkina Faso, los países del Sahel, Camerún, Kenya y Sudán, entre otros, compartieron grosso modo el diagnóstico sobre la extrema vulnerabilidad de África a los cambios en los mercados ilícitos de drogas, en las rutas del narcotráfico y a los ingresos ilícitos de estos negocios. Como el grupo de países de África que había respaldado las perspectivas de salud pública y de derechos

¹²² Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 6ª sesión plenaria, A/S-30/PV.6, 21 de abril de 2016; disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.6&referer=/english/&Lang=S

¹²³ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 2ª sesión plenaria, A/S-30/PV.2, 19 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.2&referer=/english/&Lang=S

¹²⁴ Igualmente interesante, si bien contradictoria y polémica fue la afirmación de Chand sobre el tema de la despenalización y legalización. Luego de reconocer que ambas opciones “son contrarias al espíritu de los tres tratados internacionales sobre drogas” el representante de Zambia insistió en la necesidad de un cambio. En sus palabras: “somos conscientes de que la lucha contra el problema mundial de las drogas requiere un enfoque equilibrado e integrado y exige la despenalización y legalización de algunas drogas ilícitas como el cannabis”. Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 4ª sesión plenaria, A/S-30/PV.4, NY, 20 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.4&referer=/english/&Lang=

humanos, estos países también llamaron la atención al impacto que estos fenómenos había tenido en su seguridad. Pero a diferencia del primer grupo de países africanos, su inclinación a favor de medidas coercitivas y de mano de dura parece indiscutible. El eje de la argumentación de este grupo de países partió de la existencia de conexiones entre las drogas ilícitas, la corrupción, la violencia y el terrorismo, para concluir que no había otra opción que la prohibición y la aplicación punitiva de la ley.

Vale la pena subrayar algunos de los puntos de vista y argumentos que dieron forma a esta posición. De esta suerte, Tayeb Louh, Ministro de Justicia de Argelia, reconoció sin ambages que “El aumento del tráfico de drogas se debe a los beneficios que reporta ese tráfico ilícito”. Pero sin cuestionar la lógica de la prohibición como generador de rentas ilegales, el Ministro Louh simplemente determinó que el narcotráfico prospera y “se convierta en una de las fuentes más importantes de financiación del terrorismo”. No debe sorprender, pues, que el gobierno de Argelia manifestara su determinación de enfrentar una de las amenazas más importantes para “la humanidad y el proceso democrático en el mundo”.¹²⁵ El diagnóstico del problema que había sido delineado por Argelia fue claramente compartido por Burkina Faso, así como por los cinco países del Sahel que representó – Mauritania, Malí, Níger, el Chad. Y no sería una novedad que estos países también compartieran las prescripciones avaladas por Argelia. Para Alpha Barry, Ministro de Relaciones Exteriores de Burkina Faso, como para Tayeb Louh, “los ingresos generados por el tráfico se convierten en financiación extraordinaria para otras modalidades de tráfico que se utilizan en otras actividades delictivas” entre las que, desde luego, incluyó al terrorismo en la región del Sahel y el Sahara. En otras palabras, para Argelia, Burkina Faso y los países del Sahel la lucha contra el narcotráfico no podía ser sino una parte esencial de la lucha contra el terrorismo.

Los vínculos entre el narcotráfico y el terrorismo también fueron señalados en las intervenciones de Camerún, Kenya, Marruecos, Túnez y Sudán. En su declaración, el Secretario del Interior de Kenya, Joseph Nkaissey, identificó a la lucha contra el tráfico de drogas y el blanqueo de dinero como “preocupaciones primordiales” para su país. En su opinión ciertos delitos como el “contrabando de armas pequeñas ilícitas y la trata de personas, además del tráfico de drogas... van de la mano del blanqueo de dinero, que se utiliza, o al menos eso se cree, para financiar a grupos terroristas como Al-Shabaab y Al-Qaida”.¹²⁶ Aunque el representante de Kenya reconoció abiertamente que la “guerra contra las drogas tiene un precio muy elevado” ello no obstó para que anunciara la determinación de su país de “clausurar las rutas del narcotráfico”. Con un optimismo que se antoja difícil de fundamentar, el Secretario Nkaissey procedió a afirmar que tal objetivo es perfectamente alcanzable “si actuamos juntos; la cooperación regional e internacional es clave”.¹²⁷ De igual forma, el Embajador de Marruecos, a nombre de los países francófonos aludió a los “siempre crecientes vínculos entre el tráfico de drogas, la

¹²⁵ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 5ª sesión plenaria, A/S-30/PV.5, Nueva York, 21 de abril de 2016; disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.5&referrer=/english/&Lang=S

¹²⁶ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 1ª sesión plenaria, A/S-30/PV.1, Nueva York, 19 de abril de 2016, disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.1&referrer=http://www.unodc.org/ungass2016/&Lang=S

¹²⁷ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 1ª sesión plenaria, A/S-30/PV.1, Nueva York, 19 de abril de 2016, disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.1&referrer=http://www.unodc.org/ungass2016/&Lang=S

corrupción y otras formas de crimen organizado, incluyendo, en algunos casos, el terrorismo y su financiación”.¹²⁸ El Embajador Khiari de Túnez, compartió ampliamente esta visión de las cosas al afirmar que el problema mundial de las drogas “guarda una relación intrínseca con la delincuencia organizada, el terrorismo y el blanqueo de dinero, que son medios para financiar el terrorismo”.¹²⁹ Mientras Sudán, en nombre del Grupo de Estados Africanos, además de recalcar la “necesidad urgente de responder a los graves retos que plantean los vínculos crecientes entre el narcotráfico, la corrupción y otras formas de delincuencia organizada” amplió aún más el abanico para incorporar “el tráfico de seres humanos, el tráfico de armas de fuego, el ciberdelito, el terrorismo y el lavado de dinero, inclusive con la financiación del terrorismo”.¹³⁰

Por parecidas razones este grupo de países afines a la prohibición y a la aplicación punitiva de la ley repudiaron sin cortapisas las opciones de la despenalización y la legalización. Argelia, por ejemplo, vio en las tendencias a favor de la despenalización, “en particular “la despenalización del consumo de cannabis, para fines distintos de los que se especifican en los tratados” un claro “retroceso con respecto a los logros alcanzados en decenios anteriores”.¹³¹ De manera similar, el representante de Angola, no obstante haber reconocido la importancia de los enfoques de salud, educación y reintegración, condenó tajantemente los exhortos a “la legalización de las drogas” y el que tales tendencias hubiesen “puesto en tela de juicio los tres tratados de las Naciones Unidas y otros mecanismos vigentes en materia de fiscalización de drogas”. Además de conminar a los países miembros a “reconocer totalmente los graves efectos nocivos de las drogas en la salud física y mental de las personas” el representante de Angola hizo un llamado abierto a “resistirnos a la legalización de las drogas”.¹³² De igual forma, el representante de Sudán, a nombre de los países del Grupo de los Estados de África (GEA) sumó las voces de estos países a la condena generalizada de las tendencias hacia la legalización y despenalización en algunas regiones del mundo. Al transmitir el mensaje del Grupo de Estados de África afirmó “A juicio del GEA esas políticas mal encaminadas supondrán un obstáculo para los esfuerzos actuales por combatir el cultivo ilícito, la producción, la fabricación, el tráfico, el consumo y el uso indebido de estupefacientes, esfuerzos a los que se han comprometido los propios Estados Miembros en la lucha internacional contra el problema mundial de las drogas”.¹³³ Y en su intervención posterior, a nombre de su propio país, el jefe de la delegación de Sudán justificó en los siguientes términos la política de su

¹²⁸ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 2ª sesión plenaria, A/S-30/PV.2, 19 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.2&referer=/english/&Lang=S

¹²⁹ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 2ª sesión plenaria, A/S-30/PV.2, 19 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.2&referer=/english/&Lang=S

¹³⁰ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 2ª sesión plenaria, A/S-30/PV.2, 19 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.2&referer=/english/&Lang=S

¹³¹ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 5ª sesión plenaria, A/S-30/PV.5, Nueva York, 21 de abril de 2016; disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.5&referer=/english/&Lang=S

¹³² Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 1ª sesión plenaria, A/S-30/PV.1, Nueva York, 19 de abril de 2016, disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.1&referer=http://www.unodc.org/ungass2016/&Lang=S

¹³³ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 2ª sesión plenaria, A/S-30/PV.2, 19 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.2&referer=/english/&Lang=S

gobierno de “penalizar los estupefacientes y su consumo”. Según explicó “cualquier lenidad en ese sentido tendría un efecto negativo a corto y largo plazo y posibilitaría que los narcotraficantes aprovecharan nuestra indecisión”.¹³⁴ Marruecos y Senegal unieron sus voces a la crítica generalizada en contra de la despenalización y/o legalización. Mientras el Embajador Hilale de Marruecos llamaba a una extrema cordura al considerar estas opciones y advertía que “un cambio brusco...en una cuestión tan delicada podría ser contraproducente y causar efectos no deseados, poniendo en peligro las políticas públicas nacionales que componen la estrategia mundial de la lucha contra las drogas”, el Ministro de Asuntos Exteriores de Senegal, Mankeur Ndiaye, sin desconocer la necesidad de reconciliar las políticas de control de drogas con los instrumentos internacionales de derechos humanos e incluso admitiendo que “los encarcelamientos no han dado los resultados previstos” se pronunció claramente en contra de la legalización y la despenalización. En su opinión dichas vías no son “la mejor opción porque podrían frustrar los esfuerzos considerables que han realizado muchos países, especialmente en África, en la lucha contra la producción ilícita, el tráfico y el abuso de drogas”.¹³⁵

Como en Asia, con base en el anhelo de una región y un mundo libre de drogas, un número importante de países de África daría su aval a las políticas de control de la oferta y a la aplicación punitiva de la prohibición. Como en otras regiones, esta apuesta a favor de una región o mundo libre de drogas sería el preámbulo al consentimiento, individual y colectivo a estrategias punitivas y de guerra contra las drogas. Así al invocar la posibilidad de un mundo libre de drogas, de sociedades libres de drogas, el jefe de la delegación de Egipto, El-Ghoul, hizo un repaso de la contribución histórica de su país a los esfuerzos internacionales de control de drogas --desde la legislación de 1800, la primera en tipificar “como delito la plantación del opio”, pasando por la creación en 1929 de “un sistema especial de lucha contra las drogas”, así como su participación, en la década de los treinta, en el “sistema de control del Comité Consultivo sobre el Tráfico del Opio y Otras Drogas nocivas”, hasta su participación activa en todos los “instrumentos internacionales pertinentes” de entonces a la fecha.¹³⁶ En cierta sintonía con la posición enunciada por Egipto, el Ministro del Interior de Kenya, sin descartar del todo la reducción de la demanda y “cuestiones transversales” como los derechos humanos, insistió en que el “objetivo global de la fiscalización de drogas debe ser eliminar la disponibilidad y el uso de sustancias estupefacientes y psicotrópicas ilícitas”.¹³⁷ De manera similar, Níger y Namibia, al aludir a su vulnerabilidad geográfica y a la amenaza que representa la “globalización del mercado ilegal de drogas” llamaron la atención a sus esfuerzos extraordinarios para controlar la oferta de sustancias ilícitas.¹³⁸ Como ex-

¹³⁴ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 5ª sesión plenaria, A/S-30/PV.5, Nueva York, 21 de abril de 2016; disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.5&referer=/english/&Lang=S

¹³⁵ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 2ª sesión plenaria, A/S-30/PV.2, 19 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.2&referer=/english/&Lang=S

¹³⁶ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 6ª sesión plenaria, A/S-30/PV.6, 21 de abril de 2016; disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.6&referer=/english/&Lang=S

¹³⁷ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 1ª sesión plenaria, A/S-30/PV.1, Nueva York, 19 de abril de 2016, disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.1&referer=http://www.unodc.org/ungass2016/&Lang=S

¹³⁸ La representante de Níger, por ejemplo, subrayó que su país, situado entre el Magreb y África subsahariana se ha convertido en “un cruce preferido de los traficantes de drogas”. Esta situación, dijo había obligado a su gobierno desde 1992 a crear una “comisión nacional que se encarga de coordinar la lucha contra las drogas” y de elaborar una estrategia “en el

plicó el representante de Namibia, en muchos casos estos esfuerzos dependen de la cooperación regional e internacional. En el caso de Namibia, dicha cooperación involucra una cooperación, a la vez amplia y estrecha, de su policía con organizaciones internacionales y regionales como la INTERPOL, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo y la Organización Regional de Cooperación de Jefes de Policía de África Meridional destinada a combatir los delitos transnacionales.¹³⁹

El lema de una guerra regional contra las drogas en África fue secundado por un número importante de delegaciones, en particular Kenya, Senegal y Sudáfrica. En efecto, luego de detallar los múltiples riesgos y daños derivados de las drogas ilícitas en su país y la región de África Occidental, el Ministro de Relaciones Exteriores del Senegal, Mankeur Ndiaye, destacó el compromiso de los países de la región con la “formulación y aplicación de una estrategia de lucha contra este flagelo mediante la generación de una sinergia de conjunto” y la presencia de un “marco para la cooperación entre los Estados miembros en materia de lucha contra el tráfico de estupefacientes y la delincuencia organizada”.¹⁴⁰ De igual modo, el Ministro del Interior de Kenya refrendó el amplio apoyo político que la causa de la guerra contra las drogas había recibido en su país, en donde el propio jefe de Estado, “su Excelencia el Presidente de Kenya” había asumido el liderazgo y la responsabilidad “al frente” de tales esfuerzos.¹⁴¹ Mientras que en una perspectiva más regional, Nkosinathi Nhleko, Ministro de Policía de Sudáfrica comenzó por aludir a las amenazas que el narcotráfico conlleva para “la seguridad, las estructuras sanitarias y socioeconómicas y el desarrollo de muchos países” para reiterar el objetivo general que desde un inicio informó a la guerra contra las drogas. En sus palabras, el objetivo último es “promover la salud y el bienestar de la humanidad” mediante la adopción colectiva de “medidas para restringir el uso de las drogas a fines médicos y científicos”.¹⁴²

marco de las políticas sobre salud y represión” y había llevado en 2012 a la detención de “1,250 personas, entre ellas 1,172 nigerianos, 892 de los cuales eran jóvenes de 18 a 29 años” cifras que explicó “se refieren tanto a la venta como al consumo de drogas”. Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 2ª sesión plenaria, A/S-30/PV.2, 19 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.2&referer=/english/&Lang=S

¹³⁹ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 6ª sesión plenaria, A/S-30/PV.6, 21 de abril de 2016; disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.6&referer=/english/&Lang=S

¹⁴⁰ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones, 2ª sesión plenaria, A/S-30/PV.2, 19 de abril de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.2&referer=/english/&Lang=S

¹⁴¹ Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 1ª sesión plenaria, A/S-30/PV.1, Nueva York, 19 de abril de 2016, disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.1&referer=http://www.unodc.org/ungass2016/&Lang=S

¹⁴² Tan significativa como esta perspectiva regional de la guerra contra las drogas es la referencia en el discurso de Sudáfrica a la conexión entre la perspectiva rusa y la visión del problema de este último grupo de países africanos en el marco del Diálogo Antidroga entre Rusia y África, cuya segunda reunión había sido celebrada apenas un mes antes de la Sesión Especial en Durban, en marzo de 2016 Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo período extraordinario de sesiones 1ª sesión plenaria, A/S-30/PV.1, Nueva York, 19 de abril de 2016, disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/PV.1&referer=http://www.unodc.org/ungass2016/&Lang=S

A manera de conclusión

El análisis del proceso preparatorio de la Sesión Especial y la interpretación y comparación minuciosa de los discursos pronunciados por más de 124 delegaciones, en seis sesiones plenarias, nos permite apuntar algunas reflexiones finales. En primer lugar, no es exagerado decir que los tres países latinoamericanos que buscaron convocar la sesión, en primera instancia, apenas hicieron lo suficiente para que ésta tuviera lugar. De ahí que no sea infundado señalar su falta de liderazgo. En efecto, no sólo Colombia, Guatemala y México no consiguieron establecer lineamientos básicos, sino que no lograron coordinar a sus delegaciones con las de otros países con posiciones afines. Ante la ausencia de un liderazgo proactivo y eficaz, quizás no deba sorprender que el debate no pudiera aportar argumentos y líneas concretas de acción con miras a una posible agenda de reforma del RICD. De hecho, la experiencia de otros períodos extraordinarios de la Asamblea General nos permite afirmar que la posibilidad de cambio normativo no sólo depende de la presencia de un grupo importante de países que compartan un mismo ideario o agenda, sino de su habilidad para coordinar sus acciones y estrategias. En otras palabras, de su capacidad de liderazgo.¹⁴³

El estudio de la evolución de las posiciones de Colombia, Guatemala y México, de su incapacidad para traducir sus preocupaciones y motivaciones en un liderazgo efectivo, deja ver el peso de factores de índole interna y externa. Por un lado, en ninguno de estos países las condiciones políticas internas fueron particularmente propicias. Y por el otro, no es difícil imaginar los obstáculos que debieron enfrentar ante la resistencia de Estados Unidos a ajustes de mayor calado en las políticas internacionales de control de drogas. Ahora bien, como el análisis del proceso preparatorio deja ver, ante un liderazgo debilitado, no debe extrañarnos que la lógica burocrática de las agencias internacionales y del RICD terminara imponiéndose. De este modo, el timón sobre la mecánica del proceso y los parámetros del debate quedaría, prácticamente, en manos de las agencias internacionales de control de drogas. En efecto, el proceso preparatorio, específicamente las sesiones 58ª y 59 de la Comisión de Estupefacientes, así como la redacción del borrador de Documento Final dejarían ver el peso indiscutible de esta burocracia.

Sin embargo, el panorama se presenta distinto al considerar tanto el posicionamiento de los funcionarios internacionales del Sistema de las Naciones Unidas, como los pronunciamientos de los representantes de los Estados ante una serie de temas. En efecto, la cadena de referencias a las políticas

¹⁴³ Se puede señalar ejemplo el trabajo de los países simpatizantes del principio de la Responsabilidad de Proteger y más concretamente del Grupo Informal de Países Amigos de R2P. Este grupo, en coordinación con el Asesor Especial del Secretario General para la Responsabilidad de Proteger y con el apoyo de dos organizaciones, la coalición de organizaciones no gubernamentales a favor de la R2P y el Global Centre for the Responsibility to Protect, consiguió orientar los debates que sobre este tema han tenido lugar en la Asamblea General. Su capacidad de liderazgo fue particularmente visible en los años en los debates que tuvieron lugar entre 2009 y 2012 cuando Edward C Luck asumió la responsabilidad como asesor especial del Secretario General.

de salud pública, a los derechos humanos o el recurso a la pena de muerte para delitos relacionados con las drogas ilícitas, tendió a dividir a quienes participaron en el debate en dos grandes grupos. En el primer grupo se situaron quienes de inmediato reafirmaron el principio de la prohibición, las tres convenciones internacionales de fiscalización de drogas y en última instancia, la vigencia de los principios y reglas que están en la base del RICD. Mientras que las voces que llamaron la atención a las posibles ventajas de los enfoques de salud pública, a los límites de la prohibición y a los costos de las políticas punitivas de aplicación de la ley, particularmente en lo que se refiere a los derechos humanos, integraron un segundo grupo.

Es cierto que a primera vista esta división puede parecer arbitraria y que al analizar de cerca las posiciones de los países en ambos grupos podemos observar matices y diferencias importantes en torno a estos temas. También lo es que en conjunto estos matices y diferencias muestran con una claridad gráfica la complejidad del problema de las drogas. Sin embargo, el fundamento de la defensa tajante del régimen y sus convenciones, o de las expresiones críticas de sus consecuencias es relativamente simple y de ahí que no requiera de mayor explicación. Más aún, la defensa o cuestionamiento de las políticas que emanan del régimen ofrecen una explicación coherente de las posiciones de los funcionarios y los países que nos permite ubicarlos y darle sentido a sus discursos e intervenciones. En términos prácticos, mientras el Subsecretario General de las Naciones Unidas Jan Eliasson y la Directora General de la OMS llamaron a orientar el RICD hacia enfoques de salud y a alinearlos con las obligaciones de derechos humanos, es claro que el Director Ejecutivo de la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, Yuri Fedotov, junto con el Presidente de la Comisión de Estupefacientes, Vladi Galuška y el Presidente de la JIFE Werner Sipp, buscó acotar los objetivos del debate a la plena aplicación de los principios de las tres convenciones. Pero, además, al impugnar cualquier uso no médico de las drogas estos funcionarios intentaron definir, sin cortapisas, los límites de la “flexibilidad”. En otras palabras, mientras Fedotov, Galuška y Sipp se situaron en el primer grupo, El Subsecretario Eliasson y la Directora General de la OMS tendieron a situarse en el grupo a favor del cambio y la reforma.

Las variaciones entre los Estados miembro son igualmente significativas, pero llama la atención que las diferencias no cristalizaran en verdaderas divergencias geográficas. Sin duda el análisis de los discursos de los más de 120 países que participaron en las seis plenarios deja ver algunas improntas regionales. Sin embargo, los verdaderos clivajes no obedecieron a consideraciones geográficas, sino más bien a preocupaciones de orden normativo y práctico que tendieron a dividir a los países en función de su orientación democrática o no democrática y de su apertura o silencio vis à vis los derechos humanos.

En términos regionales las diferencias más notables fueron sin duda la aguda percepción de vulnerabilidad al problema de las drogas de América Latina y de África. Mientras que la contribución europea se centró claramente en el tema de los derechos humanos en función de dos ejes emblemáticos. Por un lado, los países europeos se refirieron, uno tras otro, a una visión relativamente acotada de los derechos humanos de los adictos y consumidores de droga. En el segundo eje encontramos la decisión prácticamente unánime de los países europeos de abanderar la condena al recurso a la pena de muerte por delitos de narcotráfico. Vale la pena aclarar que a esta causa también se sumaron varios países africanos y latinoamericanos. Sin duda, desde la perspectiva regional, con China a la cabeza y con contadas y notables excepciones, Asia y Asia Pacífico fue la región que lideró la defensa ortodoxa, casi diría a ultranza, de las políticas prohibicionistas y punitivas. Sin embargo, esta defensa absoluta de la prohibición y del RICD no fue, necesariamente, una particularidad exclusiva a los países de Asia y Asia

Pacífico. En efecto, como en Asia, un número importante de países africanos, en aras de la ilusión de una región o sociedad libre de drogas, también dio su aval, sin cortapisas, a la causa prohibicionista.

Pero como este estudio deja ver, al acercar la lente y mirar más de cerca las posiciones de los países encontramos diferencias significativas en cada una de estas regiones. Aunque en el fondo estas diferencias dan cuenta de la complejidad de las perspectivas sobre el problema de las drogas, también permiten advertir afinidades y coincidencias. De ahí que, de haber existido la voluntad y capacidad de liderazgo, estas coincidencias bien podrían haber ofrecido a Colombia, Guatemala y México asideros para ejercer su influencia y empujar sus metas.

Lo primero que llama la atención es el carácter de la representación de los diferentes países en el debate. La decisión sobre la representación tuvo una relevancia simbólica que es importante resaltar. Mientras un grupo de países, en su mayoría europeos, dejaron en manos de sus autoridades de salud la representación en el debate e indicaron así su inclinación al cambio, aquellos países que fueron representados por los ministros del interior o secretarios de seguridad tendieron a adoptar posiciones más duras. Es cierto que la perspectiva de salud pública y la defensa de los derechos humanos se perfilaron como elementos indispensables para identificar y ubicar a los países a favor del cambio y la reforma. Sin embargo, más allá de ese piso básico de consenso, es importante reconocer que las discrepancias en torno al diagnóstico del problema, así como los desacuerdos sobre posibles respuestas fueron igualmente numerosos. Vale la pena, por ejemplo, aclarar que algunos países europeos fueron de hecho representados por sus autoridades de justicia y del interior. Este fue el caso, por ejemplo, de España, Finlandia, Francia, Italia, los Países Bajos, Polonia, Lituania, Letonia, Rumanía y la exrepública Yugoslava de Macedonia. Y quizás por ello no deba extrañar que, sin dar del todo su espalda a los derechos humanos, estos mismos países fuesen los que insistieran en el cumplimiento estricto de la ley y resaltaran de manera mecánica y poco crítica los nexos entre el negocio ilícito de las drogas, el crimen organizado y el terrorismo. Al asumir esa perspectiva estos países europeos dejaron ver afinidades importantes con las posiciones de corte ortodoxo expuestas por algunos países de Asia, África o incluso América Latina.

Para retomar el argumento de un posible liderazgo latinoamericano y mexicano, acaso lo más significativo del debate sea la identificación de aquellos países que se pronunciaron en forma elocuente sobre los derechos humanos y/o que expresaron juicios más críticos sobre las consecuencias de las políticas de drogas. Habría que subrayar entonces las posiciones críticas, incluso audaces de un grupo de países caribeños, entre los que podemos mencionar a Bahamas, Jamaica, Trinidad y Tobago y San Vicente y las Granadinas. Y habría que considerar también al grupo de países europeos que como Grecia, Croacia, Chipre, Islandia y Liechtenstein se pronunciaron claramente a favor del cambio y la reforma. O la apertura y preocupación manifestada por varios países africanos —Benín, Cabo Verde, Ghana, Namibia, Nigeria, Zambia y Tanzania— ante las consecuencias de las políticas de control de drogas en el ámbito de los derechos humanos. Y no habría que olvidar las voces críticas de Canadá, Noruega y Nueva Zelanda, países que, en éste, como en otros temas de la agenda global, han buscado tener una clara resonancia.

No es difícil imaginar el tamaño del desafío que enfrentaron los países a favor de la reforma. De entrada, el llamado abierto de China, Rusia, los diez países de ASEAN y otros países africanos a favor de la prohibición dio lugar a una polarización que se antojó difícil de superar. Asimismo, la condena que muchos de estos países hicieron a opciones de despenalización y legalización tiene importancia porque se ampara en una interpretación absoluta de las obligaciones de las convenciones y del RICD. Mientras

que la defensa sin reservas, como hizo Rusia y que fue también secundada por otros países, de la guerra contra las drogas no fue menos problemática. Si bien todo lo anterior nos permite entrever que los obstáculos a la reforma no serían menores, no hace falta entrar en muchos detalles para concluir que estos seguramente se acrecentaron ante la ausencia de un liderazgo claro y efectivo.



SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ