

EL SISTEMA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE DROGAS

1

Antecedentes

La arquitectura institucional con la cual se gobierna hoy la fiscalización internacional de drogas en marco del Sistema de las Naciones Unidas, se desarrolló formalmente a partir de la creación de la ONU al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Muchos órganos fueron calcados de mecanismos de control del tráfico de drogas peligrosas establecidos en el contexto de la Liga de las Naciones, en el período entre las dos Guerras Mundiales.

Es el caso, por ejemplo, del Comité Asesor sobre el Tráfico del Opio y otras Drogas Peligrosas, creado en 1920, precursor de la Comisión de Estupeficientes que actualmente funciona en el marco del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. El Comité de Salud de la Liga, entre cuyas funciones estaba la de recomendar las plantas y derivados que deberían ser objeto de fiscalización internacional, es por su parte el antecesor inmediato de la Organización Mundial de la Salud.

Mecanismos de control de reportes por país sobre inventarios, consumo y producción de materia prima y preparados elaborados con base en adormidera o amapola, coca y marihuana, que datan de la Convención Internacional del Opio de Ginebra en 1925, inspiraron desarrollos semejantes contemplados en la Convención Única de 1961.

La Junta Central Permanente del Opio, encargada de monitorear un sistema de certificación de importación para controlar el comercio internacional de drogas como medida para limitar la cantidad que cada país estaba autorizado para importar legalmente, es predecesora directa de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes que hoy se encarga de monitorear la aplicación de las Convenciones y de administrar el sistema de control de estimativos y estadísticas que anualmente someten a su consideración los países signatarios^{III}.

El Consejo Económico y Social y la Comisión de Estupefacientes

Desde la promulgación de la Carta de la Naciones Unidas, la Asamblea General es el órgano político principal de la ONU y de esta dependen varios consejos responsables de diferentes temáticas, entre ellas: seguridad, derechos humanos y asuntos económicos y sociales. El Consejo Económico y Social es responsable de las tareas relacionadas con dichos temas y dispone de cerca de una decena de comisiones funcionales para atender aspectos específicos de la política económica y social. Una de estas es la de Estupefacientes, creada desde 1946 con la finalidad de actuar como la instancia principal de las Naciones Unidas para la formulación de política en temas relacionados con drogas.

La Comisión de Estupefacientes está conformada por 53 representantes de Estados miembro suscriptores de la Convención Única de 1961, elegidos por el Consejo Económico y Social^{IV}. A su cargo estuvo la coordinación de la redacción y aprobación de las tres convenciones que regulan el sistema internacional de control de drogas y monitorea permanentemente su desarrollo. Brinda soporte técnico a los Estados miembro para el análisis de la situación global en materia de drogas, y está facultada, además, para conocer asuntos relacionados con el cumplimiento de los fines de estas convenciones, controla las listas de clasificación de sustancias sujetas a fiscalización internacional con base en recomendaciones de un Comité Experto de la Organización Mundial de la Salud, y tiene el mandato de proponer enmiendas, nuevos tratados o declaraciones en relación con el control internacional de drogas, por iniciativa propia o de cualquier Estado miembro.

También funciona como instancia directiva que conoce y discute los reportes anuales de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito –ONUDD– así como de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes

•El sistema internacional de fiscalización de drogas•

–JIFE–. Finalmente, es la encargada de hacer seguimiento de las directrices fijadas por la XX sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de drogas, realizada en Nueva York en 1998, cuestión sobre la cual se ampliará más adelante. Como regla general, el procedimiento de la Comisión se basa estrictamente en decisiones de consenso.^V

La Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes -JIFE-

La Convención Única de 1961 creó la Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes -JIFE- como órgano independiente cuasi-judicial con funciones de control internacional del cumplimiento de las convenciones sobre drogas. Este órgano se integró por primera vez en 1968 y se encuentra conformado por 13 miembros elegidos por el Consejo Económico y Social. Tres de ellos son elegidos de una lista nominada por la Organización Mundial de la Salud y los diez restantes de una lista nominada por los gobiernos de los Estados miembro. La JIFE fiscaliza la oferta legal de drogas controladas requeridas para uso científico y médico en los países suscriptores de la Convención Única por medio de un sistema de licenciamiento diseñado para evitar que la producción de fuentes lícitas se “filtre” hacia el tráfico ilícito. Así, por ejemplo, la Junta administra y verifica las previsiones de requerimientos de morfina y heroína sometidos anualmente ante la misma por las autoridades competentes de cada país con destino a usos médicos y científicos, para licenciar internacionalmente cupos lícitos del cultivo de amapola y producción de estos derivados.

Anualmente, la JIFE publica un reporte sobre las nuevas tendencias y desarrollos en el control de drogas ilícitas, así como advertencias directas a los gobiernos de aquellos países que la Junta considera no están cumpliendo a cabalidad las disposiciones de la Convención, a los cuales tiene la facultad de convocar a la “celebración de consultas o a solicitarle explicaciones”.

La JIFE tiene la competencia de revocar las licencias de áreas lícitas de cultivo de amapola y establecer embargos internacionales al comercio de drogas controladas para sancionar aquellos gobiernos que se muestren negligentes en adoptar correctivos para garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la Convención Única. La Junta generalmente no recurre a medidas más allá de las advertencias en sus informes anuales, las cuales no suelen ser desestimadas por

los Estados miembro ya que representan señalamientos públicos de los gobiernos infractores ante la comunidad internacional. En el caso de los países de más bajos ingresos, estos señalamientos pueden traer, además, consecuencias prácticas tales como la reducción de cooperación internacional y acuerdos preferenciales de comercio por parte de aquellos países que tienen regímenes de sanción asociados al incumplimiento de las disposiciones de fiscalización internacional de drogas, como es el caso de Estados Unidos de América, EUA.

La Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito -ONUDD-

En la arquitectura institucional del Sistema de las Naciones Unidas, la Comisión de Estupefacientes al igual que la JIFE cuentan con una misma agencia encargada de albergar y cumplir con funciones de secretaría técnica para ellas. A partir de 1991 la agencia a cargo de esta función fue el Programa de las Naciones Unidas de Fiscalización Internacional de Drogas –PNUFID– además de coordinar actividades internacionales de control de drogas, entre ellas, programas de reducción de la demanda, desarrollo alternativo y fortalecimiento policial y judicial para disminución de la oferta y la interdicción del tráfico ilícito de drogas. PNUFID también cumplió un papel importante en la facilitación y asistencia técnica al proceso de armonización de la legislación sobre fiscalización de estupefacientes, regulación de precursores químicos y de lavado de activos que tuvo lugar a escala global, luego de la Convención de 1988, al igual que en el suministro de entrenamiento para jueces, fiscales y demás agencias con funciones policiales y judiciales.

Para efectuar estos cometidos, PNUFID disponía de una sede central en Viena, una red de veintiuna oficinas regionales en todo el mundo y un presupuesto anual del orden de cien millones de dólares, de los cuales apenas el 10% era del presupuesto ordinario de Naciones Unidas. El resto de sus recursos dependían de aportes voluntarios administrados a través de un “Fondo de Donantes Principales”, entre los cuales figuraban de manera prominente países como Italia, Estados Unidos, Suecia, Reino Unido, la Unión Europea, Japón, Alemania, Noruega, Francia, Australia, Dinamarca, Países Bajos, Canadá, Suiza, España, Austria, Finlandia y Bélgica. Estos fondos eran destinados a proyectos específicamente definidos por los donantes.

La gran dependencia de los recursos de donación del PNUFID implicó que la orientación política de la agencia, que formalmente corresponde a la Comisión de Estupefacientes, en la práctica respondiera a las agendas de los principales donantes. La inconveniencia de esta situación se hizo visible en 1999 cuando el PNUFID emprendió misiones altamente cuestionables como entrar en negociaciones con el régimen Talibán en Afganistán con el fin de abolir la producción de amapola en ese país y el desarrollo de experimentos secretos con micoherbicidas (hongos tóxicos) para erradicar plantaciones de cultivos ilícitos en Colombia y Uzbekistán.^{VI} Al ser investigado el PNUFID por parte de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de las Naciones Unidas, se encontraron irregularidades y vacíos en relación con procesos organizacionales de toma de decisiones, coordinación de políticas y programas, y la evaluación de sus resultados. Tampoco se hallaron mecanismos para formular lecciones a partir de los resultados obtenidos que retroalimenten los procesos de formulación y desarrollo de los programas.

La crisis estalló a mediados de 2001 y precipitó un proceso de fusión organizacional entre el PNUFID y el Centro para la Prevención del Crimen Internacional, –CPCI–^{VII}, reforma que venía gestándose desde 1998 a raíz de una creciente preocupación a escala internacional por los vínculos existentes entre drogas ilícitas, organizaciones dedicadas a crímenes transnacionales y terrorismo, que se volvió particularmente visible luego del atentado contra las Torres Gemelas en Nueva York ocurrido el 11 de septiembre de 2001. Ambas dependencias quedaron subordinadas bajo la Oficina de las Naciones Unidas Contra el Delito y las Drogas –ONUDD–, a partir de 2002, aunque la disolución de las mismas se prolongó debido a que originalmente cada una tenía distintas dependencias funcionales y presupuestales. Mientras el PNUFID dependía de la Comisión de Estupefacientes, el CPCI lo era de la de Prevención del Crimen y Justicia Penal^{VIII}, ambas comisiones del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. En 2004-2005 el proceso avanzó con la preparación del primer presupuesto consolidado que integraba los programas de lucha contra las drogas, el crimen internacional y el terrorismo, para su ejecución a través de la ONUDD como unidad estructural (Jelsma & Metaal, 2004).

El mandato de la ONUDD es apoyar a los países en el diseño, implementación y promoción de políticas sobre el problema mundial de las drogas y del delito transnacional organizado, a través de la puesta en marcha de proyectos

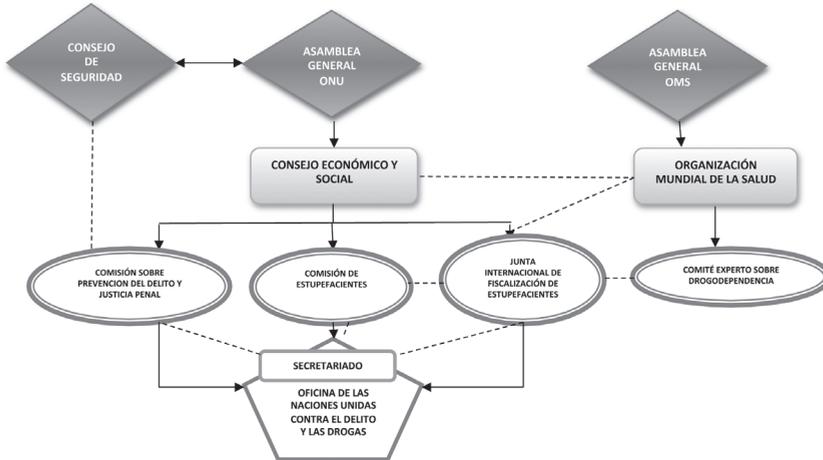
y programas de asistencia técnica, legal y financiera en el marco de las tres convenciones de Naciones Unidas sobre estupefacientes, la Convención sobre Delincuencia Organizada Transnacional, y la Convención contra la Corrupción. Incluye programas de sustitución de cultivos ilícitos a través de proyectos de desarrollo alternativo, reducción de la oferta y la demanda de drogas ilícitas, lavado de dinero, crimen organizado, trata de seres humanos, terrorismo, corrupción y fortalecimiento de la justicia, en lo relacionado con la actualización y desarrollo del régimen legislativo y la tipificación de estos delitos.

La estructura aprobada de ONUDD contempla cuatro divisiones, a saber: Operaciones, Asuntos relacionados con tratados, Análisis de política y asuntos públicos, y Administrativa. La división de *Asuntos relacionados con tratados*, en colaboración estrecha con la JIFE, ofrece asesoría legal en la implantación combinada de las convenciones de drogas, crimen y corrupción e incluye una rama de prevención del terrorismo.

De acuerdo con un informe reciente de ONUDD (UNODC, 2009), el presupuesto consolidado para el bienio 2008-2009 asciende a \$333 millones de dólares, de los cuales \$38,3 millones de dólares (11,5 %) provienen del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. De las contribuciones voluntarias presupuestadas, 61 % está destinado al programa de drogas y 28 %, al de crimen. Se prevé que alrededor de 9 % de estas contribuciones se destinará a propósitos generales asociados con los programas de drogas y crimen, y el resto tendrá destinación específica para programas fijados por los donantes. En concepto de la Junta de Auditoría y de la Oficina de Supervisión Interna de las Naciones Unidas, resulta preocupante el crecimiento de las contribuciones con destino específico que ha recibido ONUDD en el pasado reciente, que pasó de US\$64 millones en 2003 a más de US\$245 millones en 2008, mientras decrecen las contribuciones destinadas a propósitos generales (un promedio anual de US\$21 millones entre 1992 y 1998, que en 2008 se reduce a US\$15 millones en 2008 y para 2009 se proyecta en US\$13 millones). La misma ONUDD reconoce que este modelo de financiación de sus programas representa una limitante, ya que la abrumadora proporción

•El sistema internacional de fiscalización de drogas.

de las contribuciones con destino específico frente a los recursos disponibles para propósitos generales socava el cumplimiento cabal de su mandato.



Fuente: http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Consumo/BPSalazar_Dosis_personal_sistema_fiscalizacion_mayo2009.html

Gráfica 1. El Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas de las Naciones Unidas.

Tensión y parálisis del sistema

La breve descripción anterior de los componentes e interacciones del Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas de las Naciones Unidas permite intuir la presencia de tensiones en su interior las cuales se originan a partir de distintas apreciaciones de los Estados miembro sobre los resultados del funcionamiento del sistema durante las dos décadas pasadas, al igual que en actitudes dispares de los mismos para continuar dando cumplimiento inflexible e indefinido de las disposiciones de las convenciones que lo regulan. Las tensiones comenzaron a aflorar pocos años después de la entrada en vigor de la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes de 1988, especialmente entre los países del Sur que se vieron convertidos en escenarios de represión contra cultivadores ilícitos, de guerra contra los carteles de la droga y de corrupción asociada al narcotráfico. En la visión de los países del Sur, hay en las convenciones desequilibrio entre las estrictas obligaciones impuestas a los Estados en relación con la represión de la producción y tráfico de drogas, y los compromisos generales respecto al control

del consumo en los mercados finales; así como de la fabricación, comercialización y el tráfico ilícitos de drogas sintéticas y precursores químicos, además del lavado de dinero en los países del Norte.

En 1993, México fue el promotor original de la iniciativa de convocar una cumbre mundial sobre el problema global de drogas, similar a los que se sostuvieron durante la primera mitad de la década de los 90 en relación con la preservación del medio ambiente (Río de Janeiro, 1992), el desarrollo social (Copenhague, 1995) y la equidad de género (Beijing, 1995). La propuesta mexicana era abrir un escenario de reflexión franca en torno a la eficiencia y viabilidad de las estrategias antidrogas implantadas hasta entonces, con miras a mejorarlas y adecuarlas al mundo del siglo XXI. Después de muchas deliberaciones y conflictos, en 1996 la idea original se redujo a convocar una Sesión Especial de la Asamblea de las Naciones Unidas para considerar la lucha contra la producción, venta, demanda, tráfico y distribución ilícita de estupefacientes y actividades relacionadas; así como para proponer nuevas estrategias, métodos, actividades prácticas y medidas específicas para fortalecer la cooperación internacional en respuesta al problema del abuso de drogas y el tráfico ilícito.

Se programó entonces esta Sesión Especial para el año 1998, a 10 años de vigencia de la Convención de 1988. En los términos de la convocatoria quedó expresa la intención de abordar la temática definida sobre la base del principio de la “responsabilidad compartida” y el pleno respeto por los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional, y en particular, el respeto por la soberanía e integridad territorial de los Estados.

En los eventos preparatorios de la Sesión Especial, los países del Sur insistieron en la búsqueda de alternativas al mecanismo unilateral de “certificación” establecido por EUA para calificar los esfuerzos realizados por otros países para erradicar cultivos ilícitos, hacer interdicción del tráfico ilegal de drogas y desverbrar organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico internacional. Al respecto, se señaló que la función de monitorear y juzgar el desempeño de los países es competencia de la JIFA y respaldaron como alternativa la opción de explorar un procedimiento de certificación multilateral a través de organismos como la Comisión Interamericana de Control del Abuso de las Drogas –CICAD–, de la Organización de Estados Americanos –OEA–.

Adicionalmente, demandaron mayor participación económica de los países consumidores para apoyar el desarrollo alternativo en aquellas zonas afectadas por la erradicación de cultivos ilícitos. En relación con este último tema, también se sostuvieron discusiones en torno a los criterios para definir métodos “seguros” de erradicación de cultivos ilícitos. A pesar de afirmaciones a favor del uso de herbicidas químicos y micoherbicidas, supuestamente inofensivos para la salud humana y especies vegetales distintas a los cultivos ilícitos, se argumentó en contra de la conveniencia de su aplicación por medio de aspersiones aéreas, las cuales inevitablemente causan daños colaterales en zonas aledañas y contaminan fuentes y cuerpos de agua como los estanques piscícolas.

También, hubo discrepancias en torno a la valoración de los resultados de la erradicación forzada: a pesar de las extensas áreas asperjadas con herbicidas, el área de cultivo total continuaba creciendo en los países que aplicaban estas medidas con la consecuente expansión de los daños ocasionados por el establecimiento permanente de nuevas áreas de cultivo ilícito en zonas de reserva forestal, reproduciendo así un círculo vicioso de contaminación y degradación ambiental creciente a través de nuevos cultivos. Al respecto, se cuestionó la relevancia de las medidas de control de la oferta y a la vez se señaló con insistencia la necesidad de un mayor compromiso de los países consumidores con el control, no solo de la demanda, sino también con actividades asociadas con el “lavado de activos”, el control de precursores químicos además del tráfico de drogas sintéticas.

Finalmente, de acuerdo con Fazio (1997), se discutió por iniciativa de México la propuesta de adelantar una “evaluación independiente” de la eficiencia de las convenciones existentes, a través de un grupo de 12 expertos encargados de realizar dicho estudio y preparar un documento propuesta sobre el cual fuese posible plantear estrategias para el nuevo siglo. Tal propuesta enfrentó oposición de países como EUA y el Reino Unido por cuanto objetaron el término “independiente” así como el procedimiento a través del cual serían seleccionados los integrantes del grupo. Esta iniciativa en particular se hundió antes de la Sesión Especial a raíz del escándalo generado por la detención en diciembre de 1996 del general de división, Jesús Gutiérrez Rebollo, comisionado del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas –INCD– de México, acusado de proteger al principal narcotraficante mexicano Amado Carrillo Fuentes, apodado *El Señor de los cielos* y jefe del Cártel de

Juárez. El asunto propició que EUA objetara la idoneidad de México para continuar presidiendo los eventos preparatorios de la Sesión Especial.

La Sesión Especial de la Asamblea General de 1998

De acuerdo con la Declaración política aprobada por resolución de la Asamblea General de la Sesión Especial de las Naciones Unidas (1998), a la cual la literatura refiere utilizando el acrónimo inglés “UNGASS”, la misma se reunió en junio de 1998 en Nueva York y aprobó una declaración política que reafirma la determinación y empeño de los Estados miembro para resolver el problema mundial de las drogas mediante estrategias nacionales e internacionales que reduzcan tanto la oferta como la demanda ilícitas de drogas, reconociendo que la acción contra este problema mundial es una responsabilidad común y compartida. Explícitamente, reconoce que la reducción de la demanda es un pilar indispensable del enfoque global para luchar contra el problema mundial de la droga, y afirma la necesidad de proporcionar los recursos apropiados para el tratamiento y la rehabilitación, así como para facilitar la reinserción social a fin de devolver la dignidad y la esperanza a los niños, jóvenes, mujeres y hombres que padecen de toxicomanía. En su texto, se estableció para el año 2003 el objetivo de desarrollar e implantar nuevos o mejores programas y estrategias de reducción de la demanda de drogas, formulados en estrecha colaboración con las autoridades sanitarias, bienestar social y encargadas de hacer cumplir la ley, y fijó el año 2008 para lograr resultados importantes y mensurables en cuanto a la reducción de la demanda.

En sus diferentes apartes, la declaración reitera la prioridad internacional de erradicar los cultivos ilícitos para la producción de drogas, además, insiste en la necesidad de medidas de represión para combatir el cultivo, la producción, la fabricación y el tráfico ilícitos y fija el compromiso de formular estrategias con miras a eliminar o reducir considerablemente el cultivo ilícito del arbusto de coca, la planta de cannabis y la adormidera para el año 2008. Complementariamente, destaca la importancia especial que reviste la cooperación internacional para el desarrollo alternativo, cuyo objetivo debe ser el logro de una mayor integración de los sectores más vulnerables, que participan en el mercado de drogas ilícitas, en actividades económicas legales y viables.

•El sistema internacional de fiscalización de drogas•

La declaración exhorta a los Estados que no han adherido a las tres convenciones sobre fiscalización internacional de drogas a hacerlo y a cumplirlas plenamente para así contribuir a poner en vigor las disposiciones de estos instrumentos, y expresamente prevé la realización de exámenes periódicos para cerciorar que dichas estrategias sean eficaces. Fija el compromiso de los Estados de prestar especial atención a las medidas para la fiscalización de precursores y drogas sintéticas, y como objetivo para el año 2008 el propósito de eliminar o reducir considerablemente la fabricación, comercialización y tráfico de drogas sintéticas así como la desviación ilícita de precursores.

La referida declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas, también respalda la labor de la Comisión de Estupefacientes y la JIFE, los órganos de fiscalización de drogas establecidos por la Convención Única de 1961, y designa a la Comisión de Estupefacientes como “foro mundial de cooperación internacional contra el problema de la droga”, descartando tácitamente la posibilidad otra alternativa para discutir internacionalmente la estrategia de lucha contra las drogas. Finalmente, la declaración expresa la decisión de fortalecer la cooperación tanto para responder a la amenaza representada por los vínculos de la producción y el tráfico de drogas con grupos la delincuencia transnacional y grupos terroristas, como para frenar el tráfico ilícito de armas. Para tal fin, acoge la cooperación multilateral, regional, subregional y bilateral entre autoridades judiciales y las encargadas de velar por el cumplimiento de la ley para hacer frente a la delincuencia organizada que comete delitos relacionados con las drogas y realiza otras actividades delictivas conexas.

2008: el balance 10 años después

Con base en el Consejo Económico y Social (2009), el proyecto de “Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas” presentado en marzo de 2009, por la Comisión de Estupefacientes al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, reconoce que los compromisos contraídos por los Estados miembro en 1998 se alcanzaron apenas “parcialmente”^{IX}.

De acuerdo con la edición 2008 del Informe Mundial de Drogas de la Oficina de las Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito (UNODC, 2008), el área

mundial cultivada de amapola y coca en 2007 era inferior a la existente en 1997, pero el área cultivada de marihuana en 2006 era casi 160 % del nivel estimado en 1999. En todos los casos, los estimativos señalan que la producción de estas sustancias creció en relación con su nivel de 1997: casi el doble en el caso de la producción ilícita de opio y 15 % más el caso de la cocaína. En cuanto a precios, el gramo menudeado bajó en promedio en 25 % en el caso de la cocaína y, 40 % en el caso de los derivados opiáceos. La producción anual de estimulantes de tipo anfetamínico (ETA), por su parte, se ha mantenido por el orden 450 a 500 toneladas métricas desde 2000. El reporte estima que la prevalencia de usuarios de drogas entre la población mundial de 15 y 64 años permaneció estable entre 1997 y 2007, alrededor de 5 % del total, aun cuando en términos absolutos se incrementó de 180 millones a 208 millones de usuarios pertenecientes a ese grupo de edad.

El balance realizado por la Comisión de Estupefacientes ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (2009), reconoce además una serie de consecuencias no buscadas que han emergido como resultado del cumplimiento de las disposiciones de las convenciones de fiscalización de drogas. Entre otras, menciona la creación y consolidación de mercados ilícitos a escala global, que han traído consigo un notable incremento en el uso de la violencia como medio de regulación interna en el desarrollo de su actividad, alimentada por un negocio en el cual los precios de la mercancía se multiplica por 100 entre el lugar de producción y el de expendio final. La parquedad de esta observación en los documentos oficiales de las Naciones Unidas no corresponde a la gravedad de esta consecuencia para los países que han soportado la violencia exacerbada de la “guerra contra las drogas”, entre ellos, Colombia y México.

Otra consecuencia no intencional es el impacto que la expansión de los mercados ilícitos y la consolidación de organizaciones criminales vinculadas a los mismos ha ocasionado sobre las prioridades de inversión de los presupuestos públicos. La lucha contra organizaciones criminales que controlan estos mercados ha obligado a destinar una creciente proporción de los limitados presupuestos públicos para dar “respuestas commensuradas” en el propósito de hacer cumplir la ley, generalmente con detrimento de los recursos destinados a la salud pública, precisamente el bien jurídico que se busca proteger por medio del sistema internacional de fiscalización de drogas.

Pero quizás la consecuencia no prevista por el régimen internacional de fiscalización de drogas de impacto más extendido tiene que ver con las masivas violaciones de derechos humanos por parte de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley. Los informes oficiales no abundan en detalles, pero conviene señalar algunos casos documentados por ONG defensoras de los derechos humanos^X, como la violenta “guerra contra las drogas” emprendida en 2003 por el gobierno de Tailandia que dejó en su fase inicial de tres meses cerca de 2.275 ejecuciones sumarias extrajudiciales.

Hechos similares se han registrado en Brasil, donde niños reclutados por las bandas de narcotraficantes son blanco del fuego policial en las favelas: durante los primeros seis meses de 2007, las estadísticas policiales registraban 449 muertes de civiles y 60 de unidades policiales en este tipo de confrontaciones. A pesar de que la pena de muerte es una violación del Derecho Internacional Humanitario, cerca de treinta países en el mundo sancionan infracciones relacionadas con drogas con la pena capital. En Malasia, entre julio de 2004 y julio de 2005, 36 condenados por narcotráfico fueron ejecutados, mientras en Vietnam cerca de 100 reos son fusilados anualmente por esta causa. En 2002, China conmemoró el Día Internacional contra el Abuso de las Drogas y el Tráfico Ilícito de las Naciones Unidas (26 de junio) para realizar ejecuciones públicas en varias ciudades del país. En la más visible de las mismas, 24 reos fueron fusilados en la ciudad de Chongqing, en el suroccidente del país. Amnistía Internacional registró 55 ejecuciones relacionadas con drogas ilegales en un período de dos semanas que culminó el 26 de junio de 2005.

Las violaciones no solo afectan a quienes se involucran en el tráfico ilícito de drogas. Los consumidores también son objeto de abusos. En China, quienes son detenidos por posesión y uso de drogas ilícitas pueden ser reclusos en centros de desintoxicación forzosa sin que medie proceso judicial alguno. Allí, los detenidos son obligados a realizar trabajos forzados no pagos y sometidos a procesos militarizados de “educación psicológica y moral”. Numerosas investigaciones han documentado maltratos extremos bajo la designación de “tratamientos de rehabilitación”, entre ellos, la administración de choques eléctricos mientras se observan imágenes de uso de drogas. En Tailandia, durante la “guerra contra las drogas” de 2003, el gobierno impuso a los consumidores de drogas la asistencia obligatoria a tratamiento de rehabilitación. Quienes no lo hicieran voluntariamente podrían

ser detenidos y sometidos a tratamiento obligatorio. De acuerdo con analistas, muchos se presentaron al tratamiento durante la guerra –algunos consumidores, otros no– porque, aterrorizados, creían que era la única forma de evitar el arresto y posiblemente su ejecución extrajudicial.

Más universalmente, los consumidores de drogas son blancos fáciles de maltrato y detención por parte de la policía, particularmente cuando se fijan “cuotas” de detención tales como las que han sido documentadas por Human Rights Watch en sus informes sobre Rusia, Kazajistán y Ucrania. Más aún, la presión para alcanzar metas de operatividad y lograr condenas judiciales, con frecuencia incentiva a la policía a utilizar la tortura y otras tácticas abusivas para extraer confesiones de delincuentes sindicados, manipulando la adicción a drogas como medio para coaccionar testimonios de consumidores de drogas. Se han reportado casos en los que la policía de Ucrania explota los síntomas de abstinencia para obtener información y extorsionar dinero de consumidores de droga. El Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas ha expresado su consternación sobre numerosas condenas por uso de drogas basadas exclusivamente en confesiones en ese país en particular.

De otra parte, en varios países la legislación sanciona la posesión de jeringas y prácticas de control policial específicamente dirigidas hacia consumidores de drogas; lo cual incrementa el riesgo de contraer VIH. El temor a la detención aleja a estos consumidores de los servicios de prevención del VIH y otros servicios de salud y fomenta prácticas riesgosas entre ellos. Numerosos estudios realizados en Tailandia durante la “guerra contra las drogas” documentan una reducción significativa en la cantidad de personas que voluntariamente buscaban tratamiento de rehabilitación, así como una proporción significativa de personas que con anterioridad asistían a este tipo de tratamientos y que dejaron de hacerlo.

La represión de los cultivos ilícitos, por su parte, también ocasiona efectos altamente discriminatorios contra la población más vulnerable. Investigaciones realizadas por ONUDD entre 2002 y 2003 en Myanmar (antigua Birmania) encontraron que la erradicación de cultivos ilícitos condujo en las áreas afectadas a una deserción escolar del 50 % y que dos de cada tres farmacias y practicantes médicos abandonaron la región. Los investigadores concluyeron que la súbita eliminación de la fuente principal de ingreso en efectivo de los campesinos causó “daño económico y social a la región”.

•El sistema internacional de fiscalización de drogas•

En Colombia, un informe del Comité de Derechos de la Infancia, presentado en 2006, señala su preocupación por los daños ocasionados por la aspersión aérea de glifosato en las campañas de erradicación de cultivos de coca sobre los cultivos de “pancoger” de las familias, que afectan la seguridad alimentaria de los hogares más vulnerables y, en particular, el desarrollo y la salud de la infancia.

La discriminación no solo es practicada por autoridades de policía. En algunas jurisdicciones las personas que buscan voluntariamente o son obligadas a someterse a tratamiento de rehabilitación por drogodependencia son individualizadas en registros públicos que constituyen verdaderas barreras de acceso a servicios de salud y tratamiento de rehabilitación, por cuanto, en la práctica eliminan toda confidencialidad y propician prácticas discriminatorias contra estas personas. En Suecia, las mujeres con problemas severos por el abuso de drogas o alcohol, con frecuencia no tienen acceso a refugios cuando son víctimas de violencia intrafamiliar. En el Reino Unido, a los consumidores de droga activos que se inyectan se les niega el acceso a tratamiento para el virus de hepatitis C, a pesar de directrices oficiales en sentido contrario. Algo similar sucede con el acceso a tratamientos antirretrovirales para consumidores de drogas, una población altamente vulnerable al VIH en los países de Europa Oriental al igual que en China, Malasia, Tailandia, Rusia y Ucrania.

El balance sobre las violaciones de derechos humanos en el marco del sistema internacional de fiscalización de drogas es que el impacto de las medidas represivas recae de manera desproporcionada sobre grupos vulnerables y comunidades marginadas. Contrario a la creencia generalizada, la mayor parte de las víctimas de las violaciones referidas hasta aquí no son cabezas de carteles ni grandes narcotraficantes. El “peso de la ley” cae sobre una vasta mayoría de pobres, pertenecientes a minorías étnicas, entre ellos, campesinos, expendedores al menudeo y personas que usan drogas^{XI}.

La estigmatización y criminalización de estos grupos poblacionales vulnerables y marginados por parte del sistema internacional de fiscalización de drogas, genera dos consecuencias negativas. La primera, oscurece la exclusión social como uno de los factores asociados con el uso de drogas y el involucramiento con delitos relacionados con drogas, en todas las sociedades^{XII}. La segunda, la política de encarcelamiento masivo de expendedores al menudeo y consumidores de drogas, de acuerdo con la Latin American Commission on

Drugs and Democracy (2009), ha traído consigo en muchos países un factor importante de congestión de los sistemas penales, hacinamiento carcelario y penitenciario así como corrupción policial^{XIII}.

Finalmente, una cuarta consecuencia no buscada referida en el informe de la Comisión de Estupefacientes ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, tiene que ver con el denominado “desplazamiento del consumo de sustancias ilegales”. Las estrictas medidas de control dirigidas a reducir la oferta o la demanda de drogas ilícitas en ocasiones conducen a que los distribuidores y consumidores busquen drogas alternas que produzcan efectos psicoactivos similares pero cuyo control sea menos riguroso. Así, por ejemplo, la cocaína resulta más fácil de controlar que los estimulantes tipo anfetaminas –ETA– debido a que hay una distancia considerable entre las fuentes de materia prima de la cocaína (en los países Andinos) y los mercados de consumidores finales (EUA y Europa). En contraste, las ETA se producen en cualquier cocina de residencia del consumidor, con la ventaja adicional de que pueden adquirirse “en línea” a través de farmacias en internet. Dados estos factores, resulta evidente que en el pasado reciente se haya incrementado la popularidad de las drogas sintéticas en muchas partes del mundo.

Las líneas de fractura

Ante un balance franco y abierto como el anterior, sobre el cual el consenso es generalizado, de acuerdo con la UNODC (2009), sería de esperar que también hubiese acuerdo internacional en relación con los ajustes que deben realizarse al sistema internacional de fiscalización de drogas con el fin de corregir sus deficiencias y lograr el propósito universal de mitigar las consecuencias negativas que traen las drogas tanto para consumidores como para la sociedad en su conjunto, particularmente en lo que tiene que ver con la violación de los derechos humanos, la violencia y las organizaciones criminales involucradas relacionadas con el tráfico internacional de estupefacientes.

Sin embargo, esto no ocurre así debido a numerosas “líneas de fractura” dentro del debate sobre la política de fiscalización de drogas que se desarrolla desde hace lustros en las Naciones Unidas. La más profunda tiene que ver con la manera de valorar el consumo de drogas ilícitas. Se estima que alrededor del 5 % de la población mundial de entre 15 y 60 años son consumidores de droga, y que solo una fracción de ellos tiene problemas de toxicomanía, alrededor del 10 % de los consumidores (UNODC, 2009).

Para quienes la meta es “un mundo libre de drogas”, su consumo representa un peligro intolerable que atenta contra los valores y el cumplimiento de la ley, la productividad y el presupuesto público; por cuanto genera demandas sobre el sistema de seguridad social, el policial y el penitenciario, por lo cual el consumo debe ser eliminado por completo y nunca ser aceptado como una “forma de vida”. De otra parte, los más pragmáticos consideran que la toxicomanía es un problema que hay que aprender a manejar sin necesidad de estigmatizar el consumo moderado, y confían en que su regulación legal, tanto por mecanismos públicos como privados, ofrece alternativas eficaces de prevenir y controlar sus consecuencias sociales indeseables e impide la transferencia de esta actividad que mueve enorme recursos económicos de la esfera legal a la ilegal, al igual que la proliferación de la delincuencia organizada y la corrupción generalizada.

La “tolerancia cero” frente al consumo estigmatiza y juzga inaceptablemente toda iniciativa de flexibilizar el régimen internacional vigente. Las consideraciones en tal sentido son calificadas como conniventes con el incumplimiento de la ley, además de ser señaladas como amenazas contra la libertad, el desarrollo, la salud y el bienestar de los jóvenes; contra la independencia de los Estados, la democracia, la estabilidad de las naciones, la estructura de las sociedades, la dignidad y la esperanza de las personas y las familias. De allí que, frente a los resultados “parciales” obtenidos por el sistema internacional de fiscalización de drogas durante el decenio 1998–2008 haya hondos desacuerdos entre los gobiernos de los países miembro acerca de los ajustes que deben realizarse para los factores problemáticos identificados.

Para la línea que defiende el *statu quo*, las deficiencias en los resultados obtenidos hasta ahora son consecuencia de la aplicación inadecuada de los acuerdos existentes para la fiscalización de la droga. Su lógica señala que las drogas son escasas como resultado de la fiscalización, y esta circunstancia eleva sus precios a un nivel que no guarda proporción con los costos de producción. Como efecto del respeto por la ley y el alto precio, innumerables adictos potenciales se mantienen alejados de las drogas (sic). Colateralmente, ello propicia que organizaciones criminales vinculadas al tráfico de estupefacientes se apropien de cuantiosas ganancias que reinvierten para aumentar su capacidad de ejercer la violencia y corromper servidores públicos con el fin de avanzar sus intereses en la pugna

por los mercados de drogas en las calles, socavando el pacto que existe entre la sociedad y sus dirigentes electos y

proporcionando pruebas a una ruidosa minoría de defensores de las drogas a afirmar que es peor el remedio que la enfermedad y que la legalización de las drogas es la solución... El levantamiento de los controles sobre el uso de las drogas sería una cínica abdicación de la responsabilidad que tiene el Estado de proteger la salud de sus ciudadanos y equivaldría a aceptar que una parte de cada generación ha de perderse por la adicción a las drogas (UNODC, 2009: i y 3).

Por su parte, quienes reclaman la necesidad de explorar estrategias alternativas para reformar el régimen vigente, reconocen la importancia de continuar apoyando y fortaleciendo los esfuerzos representados por las innumerables vidas sacrificadas y recursos económicos destinados para combatir a los carteles y organizaciones criminales que operan el tráfico internacional de estupefacientes. Sin embargo, consideran que el reto principal del presente consiste en reducir el daño causado por las drogas a las personas, la sociedad y las instituciones públicas; para lo cual señalan que resulta esencial diferenciar las sustancias actualmente clasificadas como ilícitas, de conformidad con las evidencias científicas acerca del daño que estas infligen a la salud de las personas y el tejido social.

De acuerdo con este criterio, una política represiva más eficiente centrada en la lucha y desmantelamiento de organizaciones criminales dedicadas al tráfico internacional de estupefacientes se vería favorecida con la despenalización de la marihuana o cannabis, una droga de consumo extendido que presenta riesgos a la salud de las personas y al tejido social; menores que los asociados al alcohol y el cigarrillo, dentro del marco de amplias campañas públicas de disuasión del uso de drogas en general, principalmente entre la población joven (Latin American Commission on Drugs and Democracy, 2009).^{xiv}

Teniendo en cuenta lo anterior, y en relación con aquellas drogas cuyo consumo resulta lesivo para las personas y la sociedad en general, se promueve el establecimiento de leyes, instituciones y regulaciones que lleven a los toxicómanos a abandonar su estatus de compradores en mercados ilegales –uno de los principales escenarios de uso indiscriminado de violencia y corrupción de las autoridades–, y se conviertan en pacientes del sistema de seguridad social, reduciendo así los daños a su salud y las violaciones de sus derechos humanos.

•El sistema internacional de fiscalización de drogas•

Naturalmente, la despenalización de la marihuana se ha convertido en un punto neurálgico en los debates sobre la política internacional de fiscalización de drogas, pues representa un tema que aleja los países “productores” del Sur, como los de la región Andina, el sureste asiático y Asia central; de los países “consumidores” del Norte, entre ellos, Canadá, los Países Bajos, el Reino Unido y Suiza. Las discrepancias se entrecruzan con la discusión sobre cuál debe ser el frente principal de represión en la lucha mundial contra las drogas: el Sur argumenta que la represión tiene que dirigirse a restringir la demanda, el lavado de dinero y la desviación de precursores en los mercados del Norte; mientras que el Norte sostiene que la demanda se puede afectar más eficazmente por medio de la represión de la producción de materias primas así como en la interdicción de cargamentos en las rutas hacia los mercados finales.

En la práctica,

esta divergencia ha llevado a los países de África, Asia y Latinoamérica a alinearse en el ámbito de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas con el bando de la ‘tolerancia cero’ que lidera EUA, presentando fuertes críticas ante posturas indulgentes en cuanto a la reducción del daño o de despenalizar el cannabis en los países europeos y Canadá. Arguyen que la obligación impuesta por las Convenciones internacionales a los países productores de desplegar agencias encargadas de hacer cumplir la ley para reprimir a comunidades campesinas y destruir sus medios de vida, al igual que la carga que representa para los sistemas judiciales la investigación y judicialización de las redes tráfico de estupefacientes, deben ser compensadas no solo con recursos de cooperación para el desarrollo alternativo sino también con la aplicación del mismo tipo de represión para controlar los bancos y la industria química y el encarcelamiento de sus consumidores (Jelsma & Metaal, 2004).

¿Guerra contra las drogas o reducción del daño?

El modelo de la política de “guerra contra las drogas” plantea el dilema de establecer si los daños asociados con sus estrategias represivas (prisión y encarcelamiento indiferenciado de consumidores a la violencia y corrupción que dispensan las organizaciones criminales que tienen en sus manos la regulación de estos mercados ilegales) contribuyen a reducir el daño causado por las drogas o si, por el contrario, se suman para agravarlos. Una política equilibrada implica hallar un balance entre la protección de la salud pública frente a los daños representados

por la toxicomanía y, por otra parte, el control de los perjuicios sociales relacionados con medidas represivas extremas. El objetivo debe ser el establecimiento de un sistema que efectivamente contribuya a proteger integralmente el bienestar de la persona y la sociedad a través de controles apropiados sobre sustancias potencialmente dañinas, y simultáneamente fijar límites claros para garantizar los derechos humanos de quienes se encuentran en roles que deben ser controlados, como es el caso de consumidores, cultivadores y quienes dependen para su subsistencia del expendio de estas drogas.

Resulta inaceptable continuar predicando que la política vigente está dando los resultados satisfactorios y que por lo tanto debe continuar sin modificación, sencillamente porque es coherente con posturas ideológicas proclives a “satani-zar” las iniciativas que se aparten del “prohibicionismo ciego”. Dadas las diferencias socioculturales entre sociedades y países, no hay razón para homogeneizar prohibiciones por medio de convenciones internacionales como la actualmente vigente que impone la abolición de prácticas culturales ancestrales como mascar la hoja de coca entre muchos pueblos indígenas de la región Andina. Deben ser eliminados los vestigios de la injusticia colonial como lo es esta prohibición.

De lo anterior se desprenden consideraciones sobre la necesidad de diferenciar las sustancias controladas con base en el daño que estas ocasionan a la salud, y no como sucede actualmente, por los prejuicios coloniales propios de la geopolítica del siglo XX.

El consumo de la marihuana tiene un impacto negativo sobre la salud, inclusive la mental. Sin embargo, la evidencia empírica disponible indica que los daños causados por esta droga son similares a los producidos por el alcohol o el tabaco. El daño ocasionado a la salud por la marihuana no es el mismo que el causado por la heroína. Tampoco es comparable aquel producido por la hoja de coca, frente al asociado con sus derivados concentrados como el clorhidrato de coca, y estas diferencias deberían reflejarse en las medidas establecidas para su fiscalización. Por consiguiente, no debería restringirse la posibilidad de experimentar con la regulación legal del mercado de la marihuana con base en la Convención Marco sobre el Control del Tabaco de la organización Mundial de la Salud –OMS–, dentro del marco de campañas innovadoras de información y prevención que puedan ser comprendidas y aceptadas, en particular por la juventud, que es el mayor contingente de usuarios.

•El sistema internacional de fiscalización de drogas.

Gran parte de las campañas de prevención que hoy se desarrollan en el mundo dejan mucho que desear en cuanto a su efectividad para cumplir con el propósito de alertar a la población en general y a los consumidores en particular sobre los costos de violencia y corrupción asociados al tráfico de drogas, también respecto a cómo las drogas afectan negativamente la autonomía de las personas, y sobre la responsabilidad que cabe a cada uno frente a estos problemas.

Testimonios vivenciales por parte de quienes han padecido en la práctica estos riesgos puede tener mayor poder de convencimiento que la amenaza de represión o la exhortación virtuosa a no consumir. Los cambios en la sociedad y la cultura que llevaron a reducciones impresionantes en el consumo de tabaco demuestran la eficiencia de campañas de información y prevención basadas en lenguaje claro y argumentos consistentes con la experiencia de las personas a que se destinan.

La validez de las estrategias de reducción de daño, que han sido avaladas por agencias del Sistema de Naciones Unidas como la OMS, el Programa Conjunto de las Naciones Unidas contra VIH/SIDA –ONUSIDA– y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–, como medio para contener la epidemia de VIH/SIDA frente a la cual la comunidad de toxicómanos resultan especialmente vulnerables; es otro elemento básico para una política equilibrada de fiscalización de las drogas. Los programas de intercambio de jeringas y las salas de consumo no tienen como fin fomentar el hábito entre personas drogodependientes, como lo suelen sugerir sus opositores. Son medios para garantizar el respeto y protección de los derechos sociales, económicos y culturales así como la salud de las poblaciones afectadas por los mercados ilícitos de drogas, entre ellas, cultivadores, expendedores de subsistencia y consumidores.

La sanción penal de cultivadores no tiene sentido dentro una lógica económica, ni tampoco desde el punto de vista social: el costo de las hojas de coca necesarias para producir un kilo de cocaína es del orden de US\$300, mientras el valor al por mayor del kilo de cocaína en las calles de un mercado final es del orden de US\$150.000, que cortado a 2/3 de pureza se vende a \$100 el gramo. ¿Hay manera de encarecer el precio final de la cocaína en mercados finales atacando y criminalizando a los cultivadores en los países de origen, cuando su materia prima apenas alcanza a representar el 0,002 % del precio final? (Reuter, 2001: 15-23).

Suponiendo que mediante medidas de control de la oferta, como la aspersión aérea, el encarcelamiento o el desplazamiento forzado de los hogares que derivan

su ingreso principal del cultivo ilícito, se logre incrementar a US\$600 el precio de las hojas necesarias para producir un kilo de cocaína ¿el logro de este efecto económico justifica los daños sociales, económicos y ambientales causados a poblaciones vulnerables en regiones marginales? El tratamiento que requieren las familias de cultivadores no es el criminal, sino la atención por medio programas de desarrollo social y de fuentes de trabajo alternativo, de educación democrática y de búsqueda de soluciones seriamente financiadas en un contexto participativo y que contemplen las realidades locales en términos de productos viables y con acceso a los mercados en condiciones competitivas.

La situación de los expendedores de subsistencia y los consumidores a quienes se les aplican sanciones penales es similar: estas contribuyen poco o nada en reducir el problema de la distribución y consumo de drogas; pero acarrear un enorme costo social y económico para ellos y sus hogares, por la vía de la extorsión y la violencia que se les dispensa por parte de las autoridades encargadas de la fiscalización. Por ello, resulta prioritario fijar reglas claras y coherentes de proporcionalidad en los tratamientos previstos para evitar daños innecesarios y promover la protección de sus derechos humanos, así como la valoración sistemática del impacto causado por los programas de fiscalización de drogas que los afectan. Un elemento clave para avanzar en esta dirección es diseñar mecanismos de inclusión que faciliten el aporte de estas poblaciones en la formulación de políticas de fiscalización de drogas en el futuro.

Las consideraciones anteriores ponen en evidencia la necesidad de superar el *statu quo* impuesto por las convenciones de drogas vigentes, que durante los últimos 20 años han resultado inmodificables. Los mecanismos previstos para la reforma de la Convención Única no son favorables al cambio. Establecen que cualquier enmienda de este tratado internacional requiere la notificación de las partes proponentes al secretario General de la ONU, con base en un proyecto de enmienda acompañado de su correspondiente motivación. El secretario General deberá poner en conocimiento de la enmienda propuesta y las razones para esta a las partes y al Consejo Económico y Social. Este último tiene la facultad de elegir entre llamar a una conferencia para considerar la enmienda, o preguntar a las partes si aceptan la enmienda. Si ninguna de las partes rechaza el proyecto de enmienda en los 18 meses siguientes a su puesta en circulación por el Consejo, la enmienda entra en vigor. Si una o más partes rechazan la enmienda y presentan sus comentarios dentro de

los 18 meses, el Consejo considera si organiza o no una conferencia para sopesar la enmienda. El Consejo también está facultado por la Carta de las Naciones Unidas a negarse a tomar una decisión sobre la propuesta de enmienda.

Tal procedimiento hace altamente improbable que prosperen iniciativas que pueda adelantar algún país en solitario frente a la presión de los gobiernos defensores del *statu quo*, con EUA a la cabeza. Las posibilidades de modificar el sistema actual dependen de la promoción e integración de coaliciones y alianzas políticas amplias en el seno del Sistema de las Naciones Unidas, en torno a una plataforma común para flexibilizar el régimen vigente con base en un núcleo de ideas afines. Entre los puntos para una agenda preliminar de discusión para avanzar en esa dirección, cabe incluir los siguientes:

- Implementar alternativas para convertir al ONUDD en un verdadero foro acerca de la efectividad del sistema internacional de fiscalización de drogas vigente, que fomente el debate abierto y racional sobre la droga, al igual que sobre los resultados obtenidos mediante el abanico de políticas de flexibilización puestas en práctica por diversos países en busca de mejores soluciones. Una de las principales limitaciones para ello radica en la enorme dependencia de la ONUDD de donaciones de países, en detrimento de su capacidad de formular estrategias de política independiente frente a las agendas internacionales de los donantes.
- Definir pautas y criterios generales para la realización de evaluaciones independientes del actual sistema mundial de control de drogas y poner en la mesa recomendaciones para una política de drogas más eficaz, más justa y más humana. Tanto la ONUDD como la JIFE deberían acoger los resultados de dichas evaluaciones como insumos para ajustar un marco de interpretación más flexible y pragmática de las convenciones y contribuir al establecimiento de una política de fiscalización internacional de drogas más eficaz y humana.
- Establecer agenda explícita y visible dentro de la ONUDD una para la protección de los derechos humanos en el contexto global del régimen de fiscalización de drogas, así como para el establecimiento de un sistema de valoración del impacto sobre los derechos humanos de los programas adelantados por la agencia.
- Equilibrar la programación de los recursos de la ONUDD destinados para la lucha contra la droga frente a aquellos asignados para combatir organizaciones

criminales y terroristas: a pesar de que estas últimas están creciendo a un ritmo mucho más rápido que el de los mercados de drogas, el presupuesto destinado para combatir las es apenas una fracción del que se ejecuta en la lucha contra las drogas.

La discusión de una agenda como esta promete una base de acuerdos amplios para cimentar el sistema internacional de fiscalización de drogas sobre una política equilibrada entre la protección de la salud pública frente a los daños representados por la toxicomanía y el control de los perjuicios sociales asociadas a las medidas represivas extremas que hoy afectan de manera desproporcionada a los grupos humanos en situación de mayor vulnerabilidad en todas las sociedades.

La declaración reciente de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia traza un derrotero para que América Latina cobre la oportunidad de asumir el liderazgo en el foro internacional de este tema de enorme trascendencia para el desarrollo social y político de los pueblos latinoamericanos:

Simultáneamente, a nivel global, debemos avanzar en la articulación de una voz y visión de América Latina capaz de influir en el debate internacional sobre drogas ilícitas, sobre todo en el marco de las Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. Esta participación activa de América Latina en el debate global marcaría la transición de región-problema a la de región-pionera en la implementación de soluciones innovadoras para la cuestión de las drogas (Latin American Commission on Drugs and Democracy, 2009: 16).