

Fundación Beckley
Programa sobre políticas de drogas

Un documento de Drugscope

El Proceso de Evaluación de la UNGASS, Evaluado

Autores: Tom Blickman y Dave Bewley-Taylor (1)

Traducción: Subdirección General de Drogodependencias del Departamento de Salud de la Generalitat de Catalunya.

El Consorcio Internacional para Política de Drogas (IDPC, por sus siglas en inglés) es una red internacional de 25 ONG nacionales e internacionales que se especializa en temas relacionados con el consumo de drogas ilícitas. El Consorcio pretende promover un debate abierto y objetivo sobre la eficacia, la dirección y el contenido de las políticas de drogas a nivel nacional e internacional, y apoya aquellas políticas basadas en hechos probados que resultan eficaces para reducir los daños atribuibles a las drogas. También difunde los informes de sus organizaciones miembros sobre temas específicos relacionados con las drogas, y ofrece servicios de consultoría especializada a consejeros políticos y funcionarios de todo el mundo.

En la **49ª Sesión de la Comisión sobre Drogas Narcóticas (CND, por sus siglas en inglés)** que tuvo lugar en Viena del 13 al 17 de marzo de 2006, la Unión Europea (UE) presentó un borrador de resolución para orientar y guiar el proceso de evaluación, en 2008, de la puesta en práctica de la declaración política y de los planes de acción de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS, por sus siglas en inglés) de 1998. Los objetivos principales de la UNGASS de 1998 fueron eliminar o reducir significativamente el cultivo ilícito de coca, cannabis y amapola del opio, así como la producción ilícita y el tráfico de drogas sintéticas, y conseguir unos resultados significantes y medibles en lo referente a la reducción de la demanda de drogas, para el año 2008.

La resolución de la UE pretendía fortalecer el próximo proceso de evaluación de la UNGASS con un análisis y una metodología basados en hechos probados

consistentes, así como con las contribuciones de un grupo de trabajo de expertos. Sus objetivos clave eran mejorar tanto la calidad de los datos existentes como los métodos de evaluación, haciéndolos más transparentes y objetivos. La UE también proponía un periodo de reflexión y discusión globales sobre el camino a seguir tras el proceso de evaluación. Esto estaría basado en hechos probados y en la identificación de las mejores y más eficaces prácticas de cualquier parte del mundo, pero teniendo en cuenta las diferentes necesidades y situaciones de cada región.

La resolución reflejaba la decepción con el informe analítico de mitad de periodo (2003) de la UNGASS. Éste consistía solamente en un inventario interino de lo que se había puesto en práctica según los compromisos de la UNGASS. El director de la Oficina de las Naciones Unidas sobre Drogas y Delincuencia (UNODC, por sus siglas en inglés), Antonio María Costa, se refirió entonces a *“unos avances alentadores hacia metas aún lejanas”*, al hablar sobre los objetivos para 2008. Aunque se podía estar de acuerdo con el hecho de que las metas estaban aún lejanas, la conclusión de que los avances eran alentadores carecía de sustento. El cultivo de coca y de amapola del opio, así como la oferta de cocaína y de heroína, mostraban fluctuaciones, pero no se percibía ninguna tendencia a una caída sostenible. La oferta de cannabis y de drogas sintéticas incluso había aumentado (2). Sin embargo, sencillamente se reiteraban las metas y los objetivos de la UNGASS. El resultado era un imagen distorsionada de unos avances virtuales (3).

En 2003 hubo algunos ejemplos de avances alentadores, especialmente en el área de la reducción de daños. En algunas partes del mundo resultaba evidente que había una reducción en el número de muertes relacionadas con las drogas, una difusión más lenta del VIH/sida y de otras enfermedades, y una mayor variedad de opciones disponibles de tratamiento. Sin embargo, a pesar de contribuir directamente a aliviar el sufrimiento humano, estos avances alentadores fueron considerados problemáticos por los implacables defensores de la tolerancia cero. En vez de aplaudir estos avances positivos, durante la presentación del informe de mitad de periodo hubo varios ataques contra la reducción de daños, así como un intento de retroceder en el tiempo. Incluso en lo referente a intervenciones decididamente exitosas tales como el cambio de jeringas y el tratamiento con metadona, no se pudo llegar a ningún acuerdo básico (4).

El actual proceso de evaluación

La evaluación actual de la puesta en práctica de la UNGASS de 1998 está basada en los Cuestionarios de los Informes Bienales (BRQ, por sus siglas en inglés) (5). Éstos son devueltos por los gobiernos a la Secretaría de la CND —*in casu*, la UNODC— y constituyen la base de los informes que la Secretaría presenta a la CND sobre los avances conseguidos en lo referente a los planes de acción y a las medidas adoptadas por la UNGASS. Los BRQ proporcionan información sobre cómo perciben los Estados miembros *su propio* desempeño en lo referente a la existencia de ciertas estructuras, programas y actividades. No se lleva a cabo ninguna evaluación externa por parte de agencias o expertos independientes. Cada país se evalúa a sí mismo.

La UNODC está plenamente consciente de los fallos en el sistema de transmisión de información, y advierte de que los BRQ *“carecen en gran medida de información sobre la calidad o el impacto de las medidas de las que se informa”* (6). Además, la UNODC

hace saber que *“aunque los Estados miembros habían adoptado el cuestionario de los informes bienales como instrumento fundamental para la evaluación de los avances, el índice general de respuesta era relativamente bajo, ya que sólo el 31 por ciento de los Estados miembros habían respondido en todos y cada uno de los tres ciclos de envío de información”* desde su comienzo en 2000 (7). Dicho de otra manera, una evaluación basada en los BRQ sólo llevará a una valoración muy superficial de la UNGASS. Estará dirigida principalmente a la puesta en práctica de los mecanismos de control de drogas y no a la calidad o el impacto de dichos mecanismos.

Tal proceso de evaluación no se fija en las consecuencias de las medidas de control de drogas. Además, incluso si dichas medidas tienen un impacto negativo en la problemática de las drogas de un país o región, podrían ser vistas con buenos ojos sólo porque ya se han establecido las normas, las regulaciones y los procedimientos burocráticos que se acordaron en su día. Una evaluación tradicional también se limitará a fijarse en medidas aceptadas de control de drogas basadas en la restrictiva interpretación del Consejo Internacional de Control de Narcóticos (INCB, por sus siglas en inglés) (8). Por lo tanto, otras medidas más controvertidas de control de drogas basadas en la reducción de daños pueden ser vistas con malos ojos. Tal como está ahora bien documentado, el cambio de jeringuillas, el tratamiento con metadona, las salas para usuarios, etc., tienen un impacto positivo confirmado científicamente, especialmente en lo referente a la reducción de enfermedades de transmisión sanguínea relacionadas con las drogas, tales como el VIH/sida y la hepatitis.

El problemático proceso de los BRQ debería ser evaluado de por sí. Esta tarea podría ser realizada por la Unidad de Evaluación Independiente de la UNODC (IEU, por sus siglas en inglés), una entidad que fue creada tras algunas quejas sobre mala gestión en la UNODC. Los informes ya elaborados por la IEU han mejorado la gestión de la UNODC, teniendo en cuenta, por ejemplo, los comentarios útiles que ha ido recibiendo, que han contribuido a mejorar el papel de la UNODC en el campo del desarrollo alternativo. En agosto de 2005, la IEU publicó su informe anual de evaluación de 2004, en el que, entre otras cosas, recomendaba que la UNODC *“debería desarrollar más su identidad y misión profesionales, así como su base de conocimientos, para proporcionar asesoría técnica especializada en áreas prioritarias de su competencia así como en temas nuevos relacionados con ciertas amenazas y retos globales”* (9). Esta recomendación sería aplicable a una evaluación a fondo del proceso de los BRQ.

Una hoja de ruta para el análisis de la UNGASS

Durante las semanas previas a la sesión de la CND, la resolución fue discutida y aprobada por el Grupo Horizontal sobre Drogas (HDG, por sus siglas en inglés), el principal foro técnico, de coordinación y de políticas perteneciente al Consejo Europeo, para facilitar los esfuerzos conjuntos de los Estados miembros y de la Comisión en lo referente a políticas de drogas. En la versión final del texto presentado a la CND, la resolución de la UE enfatizaba la necesidad de una evaluación objetiva, científica y transparente de la UNGASS, basada en una metodología consensuada, clara y transparente, así como en unos instrumentos fiables de evaluación y en hechos probados.

También proponía que se constituyera un grupo de expertos para ayudar en el proceso de evaluación, conformado por expertos procedentes de los diversos organismos de las Naciones Unidas con conocimientos técnicos especializados relevantes, así como de programas activos en el campo del control de drogas tales como la UNODC, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el programa conjunto de las Naciones Unidas para el VIH/sida (UNAIDS, por sus siglas en inglés), además de diversas organizaciones regionales y nacionales. Igualmente, le pedía a la UNODC que mejorara la metodología y los instrumentos para llevar a cabo una evaluación, para utilizar los datos y los instrumentos analíticos disponibles procedentes de toda clase de fuentes, incluidas las organizaciones regionales y nacionales, y, de forma considerable, la sociedad civil (10).

Plenamente consciente de que se iba a introducir la resolución de la UE, Antonio María Costa se refirió a ese tema en su discurso de apertura de la CND: *“La intención era que la UNGASS reforzara los procesos de control de drogas más que los resultados. Sin embargo, a la opinión pública le interesan principalmente los resultados, si los niveles y los tipos de adicción disminuyen... y, por qué no, qué es lo que funciona y lo que no funciona. Al juzgar los procesos que iniciamos bajo los auspicios de la UNGASS, no decepcionemos al público”* (11). Esta declaración de Costa podría ser considerada un apoyo parcial a la iniciativa de la UE que fue discutida primero en el proceso de consultas de la sesión previa informal del viernes anterior al lunes en que se llevó a cabo el inicio oficial de la CND.

La UNODC publicó el lunes un informe no oficial, “Una hoja de ruta para el análisis de la UNGASS de 2008” (12), que incluía un proceso de consulta y de coordinación con organizaciones regionales tales como el Centro Europeo de Supervisión de las Drogas y la Drogadicción (EMCDDA, por sus siglas en inglés), la Comisión Interamericana sobre el Control del Abuso de Drogas (CICAD, por sus siglas en inglés), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) en combinación con Operaciones Chinas de Cooperación en Respuesta a las Drogas Peligrosas (ACCORD, por sus siglas en inglés), y la Unión Africana, proceso relacionado con la captación de datos que contribuyeran al proceso de análisis y con la obtención de perspectivas regionales. También proponía ampliar la evaluación de la UNGASS de 2008 a 2009, para permitir que hubiera un periodo de valoración de 10 años completos, y así tener en cuenta el *“periodo de reflexión y discusión globales sobre el camino a seguir”* que fue propuesto en la resolución de la UE.

El informe no oficial también abarcaba la inclusión de importantes personalidades e instituciones académicas que contribuirían a la valoración de la puesta en práctica de la UNGASS por medio de la elaboración de informes y de su participación en reuniones de expertos, de forma gratuita. De ahí que algunos elementos de la propuesta de la UE fueran incluidos en lo que podría considerarse el informe sobre la posición de la UNODC en lo referente a la propuesta de la UE. Además, el informe no oficial recomendaba que la comunidad de las ONG debería *“implicarse activamente en contribuir a revisar y analizar los resultados de la UNGASS”* y en hacer de enlace con el Comité de ONG de Viena y con la comunidad de las ONG para coordinar los actos y las actividades del seguimiento de la UNGASS.

Atenuando la resolución

En el Pleno de la Asamblea, donde se negocian los textos definitivos, el presidente, el sueco Hans Lundborg, acogió con satisfacción la resolución de la UE, considerándola un avance positivo. En sus comentarios iniciales sobre el primer borrador, Lundborg declaró que consideraba que era “revolucionario” el que finalmente se presentara una resolución que pretendiera fijarse en lo que se había hecho, tomando nota de los éxitos y de los fracasos en vez de proceder con una interminable repetición de resoluciones sin consecuencias ni seguimiento. Sin embargo, durante la discusión en el Pleno de la Asamblea, la resolución de la UE fue atenuada significativamente.

Eso se debió en gran medida al hecho de que algunas de las delegaciones, especialmente la de Estados Unidos, pero también con un fuerte apoyo de las de India y Paquistán, temían que el proceso de evaluación dejara de estar en manos de los Estados miembros y del actual sistema de transmisión de información. Se podía argumentar que temían que un proceso objetivo y transparente mostrara que el actual enfoque del sistema internacional de control de drogas es, en muchos aspectos, ineficaz e incluso contraproducente, y que las políticas de drogas basadas en la reducción de daños tal vez tuvieran mejores resultados.

El ciclo vital de la resolución en la CND revela la intensidad del debate sobre su contenido y sus objetivos clave. Aunque había sido presentada al inicio de la semana, la resolución no recibió una aprobación definitiva en el Pleno de la Asamblea hasta la mañana del viernes. Durante esos días, y algunas de sus noches, se llevaron a cabo numerosas e importantes negociaciones en reuniones secundarias a puerta cerrada y en discusiones de pasillo. A muchos observadores les quedó claro que aquellas delegaciones que se oponían a los aspectos de la resolución referentes a la evaluación objetiva y transparente no querían llegar a compromisos mínimamente significantes. En efecto, tal como comentó un destacado representante de la Comisión Europea tras la sesión de la CND, *“Quedó claro ya al principio de la semana que Estados Unidos estaba utilizando tácticas de obstrucción”*.

El hecho de que el borrador de las 10.00 h. del jueves 16 de marzo fuera sustituido sin ninguna discusión en el Pleno de la Asamblea por otra versión a las 16.30 h. de ese mismo día parece indicar que se continuó con negociaciones substanciales “entre bastidores” hasta agotar un plazo realista y aún así poder tratar la resolución en esa sesión. La larga duración de las negociaciones también puede ser parcialmente explicada por lo complejo que era llegar a acuerdos para realizar cambios en el texto por parte de los veinticinco Estados miembros promotores de la UE; esto fue mencionado por el delegado austríaco, que representaba a la presidencia de la UE, cuando pidió disculpas a la Asamblea por el retraso en volver a presentar la resolución la tarde del jueves.

Sin duda, esta dinámica de la UE fue explotada por aquellas delegaciones que tenían problemas con algunos aspectos de la resolución. Según un delegado, la agresiva presión política a la que fueron sometidos los delegados de la UE por parte de Estados Unidos llegó a tal nivel que el tema tuvo que ser trasladado a nivel de embajadores. Llegada la situación a este punto, se pidió a Estados Unidos que *“tirara de las riendas de sus perros”*. Además, los países de la UE estaban aparentemente tan absortos en su proceso interno de consultas que parecieron olvidarse de consultar a posibles socios

no comunitarios y de explicar con antelación qué es lo que querían conseguir con la resolución. Esto provocó mucha confusión entre los aliados potenciales.

Además, puesto que el portavoz de la UE cambia cada seis meses según rota su presidencia, la UE tiene un equipo menos experimentado de negociadores que otras naciones (especialmente Estados Unidos) para conducir sus resoluciones por el sistema de negociaciones de las Naciones Unidas. En efecto, parece estar claro que el enfoque más bien incoherente de la UE no le ayudó mucho a hacer que la resolución pasara ileso por la CND. Desde luego, las delegaciones de la UE en Viena tienen que aprender algunas lecciones antes de estar en condiciones de cumplir con las recomendaciones del Consejo Europeo que proponían mejorar *“la coherencia del mensaje de la UE en las Naciones Unidas por medio de una gestión adecuada de sus declaraciones y de una mejor coordinación del apoyo y de las votaciones en lo referente a las decisiones y resoluciones de los Estados miembros de la UE”* (13). Poder contar, en la CND, con un pequeño equipo de negociadores experimentados en vez de unos delegados de cada país que son sustituidos cada vez que cambia la presidencia de la UE, mejoraría mucho la influencia de la UE en el proceso de evaluación de la UNGASS.

Déjà vu

Las actuales escaramuzas para establecer algún tipo de evaluación del proceso de la UNGASS recuerdan mucho a la preparación de la UNGASS de 1998. En aquella ocasión, algunos Estados miembros dieron a entender que el actual sistema de control de drogas no tenía resultados significantes, y recomendaron una revisión y un análisis a fondo de la actual maquinaria internacional de control de drogas por parte de un grupo de expertos independientes. Entonces, Estados Unidos y el Reino Unido objetaron a la palabra *“independientes”* y se las arreglaron para limitar la autoridad de los expertos a *“fortalecer la maquinaria de las Naciones Unidas”*, proceso que se llevaría a cabo *“dentro del marco de los tratados internacionales existentes de control de drogas”*. Los esfuerzos a favor de una evaluación objetiva y transparente fueron eficazmente neutralizados, y la comunidad internacional concluyó en 1998 que todavía podía hacer en 10 años lo que no había sido capaz de hacer en los 25 años que acordó en la Convención de 1961 (14).

Aquéllos que asistieron a las negociaciones en el Pleno de la Asamblea tanto este año como hace diez años deben haberse quedado con una tremenda sensación de *“déjà vu”*. En la 49ª sesión, la principal controversia giró en torno a una discusión semántica sobre la diferencia entre el significado de *“evaluación”* y *“valoración”*. Según varias delegaciones, la palabra *“evaluación”* era demasiado crítica y fuerte. Estados Unidos se opuso a esa palabra y consideró que no constituía un marco de referencia adecuado para un grupo de expertos. Y, puesto que los datos de los BRQ determinaban la eficacia del proceso de evaluación, Estados Unidos también planteó sus dudas en cuanto a cuál sería el valor añadido de un grupo de expertos. India se sumó a ese razonamiento. Un cierto número de delegaciones, incluida la de Australia, dieron a entender que no les resultaba evidente la necesidad de la resolución. Además, la delegación de la India opinó que la resolución podría hacer que el proceso existente pareciera no ser adecuado. Esta delegación también planteó sus dudas en cuanto a cuál sería el *status* de un grupo de expertos que rindiera cuentas directamente a la

UNODC, y se mostró preocupada sobre qué quedaría del papel protagonista de los Estados miembros en ese proceso. Estados Unidos propuso que una valoración debería estar *“basada en los principios fundamentales de los tratados internacionales sobre drogas”*, tal como hizo en la preparación de la UNGASS de 1998.

Durante la discusión entorno a la resolución, varios países europeos ofrecieron numerosas garantías de que el grupo de expertos no realizaría la evaluación, sino que más bien actuaría como grupo de referencia para mejorar la idoneidad del proceso de evaluación existente. También quedó claro que los Estados miembros no quedarían al margen del proceso, y que la evaluación final sería elaborada por la CND. A pesar de esas garantías, las delegaciones contrarias introdujeron una serie de enmiendas para neutralizar la resolución. Al final de las deliberaciones, el presidente del Pleno de la Asamblea les preguntó irónicamente a los Estados miembros si comprendían lo que iban a hacer.

El resultado final de las deliberaciones fue una versión bastante atenuada de la resolución original. Si el título de una resolución es representativo de su contenido, entonces el título definitivo revela el cambio en los objetivos. El título *“Evaluación final de la puesta en práctica de las declaraciones políticas y medidas adoptadas por la Asamblea General en su vigésima sesión”* se convirtió en *“Recopilación y utilización de datos y conocimientos técnicos especializados complementarios relacionados con las drogas para apoyar una valoración, por parte de los Estados miembros, de la puesta en práctica de las declaraciones y medidas adoptadas por la Asamblea General en su vigésima sesión”*.

Pero más importantes fueron los cambios en los párrafos clave de funcionamiento, que son los que deciden el contenido de una resolución. En el primer párrafo clave, sencillamente se eliminó la cláusula que recomendaba *“una metodología consensuada, clara y transparente, así como unos instrumentos fiables de evaluación y hechos probados”* para facilitar una evaluación objetiva, científica y transparente. El segundo párrafo fue cambiado de forma muy significativa. Su objetivo había sido decidir la formación de un grupo de expertos con conocimientos técnicos especializados relevantes, mencionando explícitamente a la OMS y al UNAIDS, así como a otras entidades. Sin embargo, la referencia a la OMS y al UNAIDS desapareció, así como la que proponía al grupo de expertos. Lo que quedó decía que la UNODC debería *“trabajar activamente con expertos nacionales y regionales”* así como con *“organizaciones internacionales relevantes”* en *“la recopilación y utilización de datos y conocimientos técnicos especializados complementarios relacionados con las drogas”* para apoyar la valoración *“por parte de los Estados miembros”*. De hecho, esto significa que la UNODC vuelve a asumir todo el control, aunque podría buscar asesoría técnica externa, definida ahora de forma mucho menos clara, si se otorgan recursos presupuestarios adicionales, una cláusula que también fue incluida.

El tercer párrafo proponía que la UNODC facilitara el trabajo del grupo de expertos, e intentaba definir su objetivo. Puesto que el grupo de expertos había desaparecido, ahora se pedía a la UNODC que presentara un informe sobre sus esfuerzos en lo referente a iniciar contactos y trabajar activamente con expertos. También se pedía a la UNODC que presentara *“recomendaciones sobre la recopilación y utilización de datos y conocimientos técnicos especializados complementarios relacionados con las drogas”* a la CND *“para que las evalúe y opine al respecto”* para *“según se considere adecuado,*

complementar la información que los Estados miembros tienen a su disposición y proporcionarles fuentes adicionales de información". Dicho de otra manera, el grupo de expertos que debería haber mejorado el defectuoso proceso de valoración de la UNODC basado en los BRQ por medio de una metodología y unos instrumentos claros, así como con datos externos, se convirtió en un proceso de consulta muy impreciso y vago con la opción de utilizar fuentes adicionales de información. Y, como ya hemos mencionado, esto quedaba pendiente de la disponibilidad de fuentes presupuestarias adicionales.

Finalmente, el párrafo cuarto, que en su versión original había propuesto *"un periodo de reflexión y discusión globales sobre el camino a seguir tras el proceso de evaluación, basado en hechos probados y en la identificación de las mejores y más eficaces prácticas (...) teniendo en cuenta las diferentes necesidades y situaciones de cada región"*, fue neutralizado. El periodo de reflexión global quedaba ahora sujeto a los *"principios fundamentales de los tratados internacionales de control de drogas"*, y se eliminó cualquier referencia a hechos probados y a mejores prácticas, así como a diferentes necesidades y situaciones.

Sin embargo, a pesar de una considerable resistencia, la UE pudo salvar algunos elementos cruciales en el borrador final de la resolución, como resultado de que decidiera finalmente enseñar los dientes. La UE amenazó con retirar la resolución y, como ya hemos mencionado antes, las negociaciones se trasladaron a nivel de embajadores. Como consecuencia de eso, consiguió insertar referencias a que la UNODC trabajara activamente *"con expertos nacionales y regionales"* así como con *"expertos de organizaciones internacionales relevantes"*. También consiguió mantener frases referentes a *"la utilización de datos y conocimientos técnicos especializados complementarios relacionados con las drogas"* y a que se facilitara la captación de *"información adicional para realizar una valoración global objetiva, científica, equilibrada y transparente"*.

A pesar de eso, el resultado final del intento de mejorar la evaluación de la UNGASS de 1998 sufrió sin lugar a dudas un serio revés, muy probablemente definitivo.

Una pequeña apertura

Tal como mencionamos antes, y como es habitual en el procedimiento de redacción en el seno del Pleno de la Asamblea, la discusión final de la resolución llevó a que el llamado *"mantra financiero"* fuera insertado en unos cuantos párrafos clave de funcionamiento. Los limitados recursos presupuestarios de la UNODC hacen que la expresión *"pendiente de la disponibilidad de fuentes presupuestarias adicionales"* suponga frecuentemente una restricción a la puesta en práctica de ciertas cláusulas de una resolución. Sin embargo, en este caso, podría haber una pequeña apertura a través de la cual se pudiera mejorar el proceso de evaluación. Pero esto requeriría que la UE invirtiera dinero, y no sólo esfuerzo, en negociaciones, proporcionando fondos para incluir en el proceso a expertos independientes, así como mejores datos y metodología. Igualmente, debería dar unas directrices muy claras en lo referente a la utilización de esos fondos. La UE podría ofrecerse para implicar al Centro Europeo de Supervisión de las Drogas y la Drogadicción (EMCDDA, por sus siglas en inglés) con su asesoría técnica.

Al concluir la discusión sobre la resolución, algunas delegaciones elogiaron el espíritu de flexibilidad y tolerancia para llegar a acuerdos que había caracterizado las negociaciones. Claro que, al comparar la resolución original con aquella que se acordó el último día de la 49ª Sesión de la CND, resulta evidente que algunos Estados miembros habían sido más flexibles y tolerantes que otros.

De nuevo, igual que en 1998, las deliberaciones sobre la evaluación de la UNGASS mostraron claramente el miedo de varios Estados miembros a una evaluación objetiva y transparente de los actuales mecanismos de control de drogas. El resultado es una resolución atenuada, y queda por ver si la “valoración” de la UNGASS reflejará la realidad de la problemática de las drogas en el mundo real, o si estará impulsada por la adherencia incondicional a las convenciones que han obstaculizado un auténtico progreso durante las últimas décadas.

En su discurso de apertura de la 49ª sesión, el Sr. Costa dijo que la UNODC ha llegado a una disyuntiva: o “sigue el habitual curso burocrático” o desarrolla “una cultura de buen funcionamiento y de resultados respetables”. La UE debería ayudar a garantizar esto último mediante un trabajo que llevara a una evaluación de la UNGASS más transparente y objetiva, y a la recopilación de datos de la UNODC. La UE ha resuelto gran parte de sus diferencias internas sobre políticas de drogas mediante la adopción de la Estrategia de la UE sobre Drogas (2005-2012), nueva y común, así como del Plan de Acción de la UE (2005-2008), también común (15). El conseguir una evaluación más transparente y objetiva es parte del proceso interno de la UE, y este tipo de evaluación debería ser extendido también a las Naciones Unidas. La UE e, individualmente, los Estados miembros financian actualmente más de la mitad del presupuesto de la UNODC, y deberían utilizar ese peso financiero e influencia para insistir en que se pusiera en práctica un proceso de evaluación transparente y objetivo, así como basado en la metodología adecuada.

Si no, la comunidad de las ONG y el mundo académico podrían plantearse seriamente si quieren continuar con lo que dicen los papeles de Viena o si optan por organizar su propio proceso independiente para evaluar a la UNGASS. Sin embargo, hay que tener en cuenta que un proceso de evaluación fuera de la CND tendría inconvenientes, porque sería muy difícil influenciar a los Estados miembros que son los que tienen la última palabra en lo referente a la dirección que sigue la política global de control de drogas.

La comunidad de las ONG podría beneficiarse de otra resolución, presentada por Canadá, que fue aprobada en la CND. Esa resolución les proponía a las ONG que “reflexionen sobre sus propios logros en el campo de la problemática de las drogas, e informen sobre sus avances a los organismos de la Administración de sus respectivos países”. También le proponía a la UNODC que trabajara con “entidades relevantes de las Naciones Unidas, organismos internacionales y ONG para facilitar la participación de representantes de ONG en la preparación del décimo aniversario de la vigésima sesión especial de la Asamblea General”. Los buenos oficios de la UE, así como un compromiso y una implicación fuertes por parte de la sociedad civil, podrían conducir a un proceso de evaluación independiente, transparente y objetivo, basado en una metodología adecuada.

Recomendaciones

1. Los Estados miembros deberían reconocer la importancia de una valoración objetiva y transparente de los actuales mecanismos de control de drogas. Deberían decidir si quieren dirigir su trabajo hacia una auténtica valoración o si continúan con una adhesión incondicional al proceso actual que ha obstaculizado un auténtico progreso durante las últimas décadas.
2. Los Estados miembros deberían pedir una evaluación del proceso de evaluación de la UNGASS. Para garantizar un proceso de evaluación que sea transparente y objetivo y esté basado en una recopilación de datos y una metodología adecuadas, deberían solicitar que se haga más seguimiento crítico del sistema de transmisión de información basado en los Cuestionarios de los Informes Bienales (BRQ, por sus siglas en inglés).
3. La UE debería analizar y revisar su funcionamiento en la CND con el objetivo de mejorar la coherencia y la eficacia del mensaje de la UE en las Naciones Unidas. Esto se podría conseguir con una mejor gestión de sus declaraciones, así como por medio de una mejor coordinación del apoyo, existente y potencial, a las resoluciones, tanto entre los Estados miembros de la UE como entre los no comunitarios.
4. La UE debería invertir dinero, además de esfuerzo en sus negociaciones en la CND, en apoyar un proceso que lleve a hacer efectivas las secciones centrales clave de su resolución. La UE debería financiar la inclusión de expertos independientes, así como de unos datos y una metodología mejores, en el proceso de evaluación de la UNGASS. También debería dar unas directrices muy claras en lo referente a la utilización de esos fondos. Si el proceso con las Naciones Unidas resulta insatisfactorio, la UE debería explorar la posibilidad de apoyar a expertos independientes que para que lleven a cabo una evaluación transparente y objetiva de la UNGASS.

NOTAS

(1) Tom Blickman es investigador en el Transnational Institute (TNI), y Dave Bewley-Taylor es profesor titular en la School of Humanities y en la Universidad de Wales Swansea (Reino Unido).

(2) Ver: *Measuring Progress: Global Supply of Illicit Drugs*; *TNI Drug Policy Briefing 6*, abril de 2003 (<http://www.tni.org/policybriefings/brief6.htm>); *A Review of UN Progress in Combating the Global Drug Problem, Forward Thinking on Drugs* (<http://forward-thinking-on-drugs.org/>).

(3) Ver: *Cracks in the Vienna Consensus*, *TNI Press Release*, 17 de abril de 2003 (<http://www.tni.org/drugs-docs/pr170403.htm>).

(4) La reducción de daños fue la principal controversia de la reunión de la CND de 2005. Ver: *The United Nations and Harm Reduction - Revisited. An Unauthorised Report on the Outcomes of the 48th CND Session; TNI Drug Policy Briefing 13*, abril de 2005 (<http://www.tni.org/policybriefings/brief13.htm>).

(5) En su 42^a sesión, en 1999, la CND adoptó la resolución 42/11 titulada “Directrices para informar sobre el seguimiento de la vigésima sesión especial de la Asamblea General”, a la cual se adjuntó en anexo un cuestionario único y unificado para informar sobre los avances realizados en la puesta en práctica de los planes de acción y de las medidas adoptadas por la Asamblea General (UNGASS). La CND le solicitó a la UNODC que preparara un informe bienal basándose en los cuestionarios cumplimentados devueltos por los Estados miembros. El BRQ está disponible en http://www.unodc.org/pdf/cnd_quest/BRQ2006e.pdf

(6) *World situation with regard to drug abuse* (apéndice), *Report of the Secretariat to the Forty-ninth session of the Commission on Narcotic Drugs*, 25 de enero de 2006 (E/CN.7/2006/2/Add.1), pg. 23: <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=E/CN.7/2006/2/ADD.1&Lang=E>

(7) *Development, security and justice for all: towards a safer world*, *Report of the Executive Director to the Forty-ninth session of the Commission on Narcotic Drugs*, 12 de enero de 2006 (E/CN.7/2006/5), pg. 16: <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=E/CN.7/2006/5&Lang=E>

(8) Ver información sobre el papel del INCB: *The International Narcotics Control Board: Watchdog or Guardian of the UN Drug Control Conventions?* por Dave Bewley-Taylor y Mike Trace, Beckley Foundation Drug Policy Programme, informe N^o 7, febrero 2006, disponible en http://www.internationaldrugpolicy.net/reports/BeckleyFoundation_Report_07.pdf

(9) *Report of the Executive Director on strengthening the drug programme of UNODC and the role of CND as its policy-making body*, 12 de enero de 2006 (E/CN.7/2006/8): <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/V06/501/18/PDF/V0650118.pdf?OpenElement>

(10) Ver: *Final evaluation of the implementation of the political declarations and measures adopted by the General Assembly at its twentieth special session*, borrador de resolución presentada por Austria el 6 de marzo de 2006 (E/CN.7/2006/L.4). Austria tenía entonces la presidencia de la UE. El mantra “declaraciones políticas y medidas adoptadas por la Asamblea General en su vigésima sesión especial” sintetiza la UNGASS de 1998.

(11) Alocución de Antonio María Costa, director ejecutivo de la UNODC, en la Comisión sobre Drogas Narcóticas, Viena, 13 de marzo de 2006: http://www.unodc.org/unodc/en/speech_2006-03-13_1.html

(12) *A road map to UNGASS review 2008*, informe no oficial de la UNODC para la 49^a Sesión de la Comisión sobre Drogas Narcóticas, 13 de marzo de 2006 (E/CN.7/2006/CRP.4).

(13) Ver el párrafo 30 de *EU Drugs Strategy*
(<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st15/st15074.en04.pdf>) y *EU-UN relations, Council Conclusions, General Affairs & External Relations Council (GAERC)*, 8 de diciembre de 2003
(http://europa.eu.int/comm/external_relations/un/intro/gac.htm#un081203)

(14) *Drugs in the UN system. The Unwritten History of the 1998 United Nations General Assembly Special Session on Drugs*, Martin Jelsma, *International Journal of Drug Policy* 14, abril de 2003 (<http://www.tni.org/archives/jelsma/unwritten.htm>)

(15) Ver la página web:
http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/drugs/fsj_drugs_intro_en.htm