
18.
Una evaluación de la UNGASS 2016.
Especial énfasis en las políticas de cannabis

Araceli Manjón-Cabeza Olmeda

Resumen

Crónica de la UNGASS 2016 y de los resultados alcanzados: abandono de la idea de lograr «un mundo libre de drogas», que se sustituye por el deseo de alcanzar «una sociedad libre del uso indebido de drogas»; tímida admisión de la reducción de daños; respeto a los derechos humanos y a la soberanía; facilitación del acceso a sustancias fiscalizadas con finalidad médica; confirmación del valor de los Tratados de drogas y necesidad de su mantenimiento; interpretación flexible y soluciones nacionales.

Palabras clave: drogas, Naciones Unidas, fiscalización internacional, cannabis.

Abstract

Chronicle of the UNGASS 2016 and the results achieved: abandonment of the idea of achieving a «drug-free world» which is replaced by the desire to achieve «a society free of drug abuse»; timid admission of harm reduction; respect for human rights and sovereignty; facilitating access to controlled substances for medical purposes; confirmation of the value of the Drugs Treaties and the need for maintain them; flexible interpretation and national solutions.

Keywords: drugs, United Nations, international control, cannabis

La UNGASS 2016, el cannabis y la doctrina Brownfield

En octubre de 2012 Colombia, México y Guatemala forzaron la celebración de la tercera Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS, por sus siglas en inglés) para 2016, adelantándose la fecha prevista de 2019; entregaron al Secretario General una Declaración Conjunta pidiendo que los Estados miembros de Naciones Unidas evaluaran los logros y límites de la política antidroga,

mencionando la violencia aparejada al tráfico y el flujo de armas hacia las organizaciones criminales; recordando cómo, a pesar de los enormes esfuerzos dirigidos contra la oferta, la demanda global aumentaba. Buscaban colocar en el organismo internacional el debate que ya estaba en el mundo y que se había intensificado en los últimos años: la prohibición de las drogas ha sido un fracaso porque, buscando su control ha conseguido el descontrol más absoluto; además, ese régimen de prohibición y represión ha provocado más desastres que beneficios (si es que ha habido algún beneficio). Por estas razones, se entendía que era necesario plantear otra forma de regulación distinta a la imperante desde principios del siglo XX. Este fracaso era ya evidente hace años, tanto que desde Naciones Unidas en 2008, tras años de alegría infundada y confianza en el éxito, hubo de reconocerse que la política que se seguía había producido «consecuencias negativas no previstas».¹

A la vista de la petición de 2012, el Secretario General Ban Ki-moon prometió un debate plural, abierto e inclusivo que considerase todas las opciones (y «todas», deberían haber sido todas, incluidas las de regulación de mercados lícitos); pero esto no se ha cumplido y el debate ha tenido muchas limitaciones y una eficacia relativa. Téngase en cuenta que la UNGASS empezó por donde debió terminar: lo primero que vimos fue la aprobación del documento final y, después, con el texto blindado, se iniciaron los discursos y las intervenciones, inútiles para el resultado, aunque convenientes para pulsar el estado de la cuestión.

El rimbombante título del documento aprobado —«Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el pro-

1. La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito admitió en su «Informe Mundial de Drogas» de 2008 que la política de fiscalización hasta entonces seguida había causado una serie de consecuencias negativas. Así se afirmaba que «la primera y más importante es la creación de un mercado negro lucrativo y violento. En segundo lugar, cabe la posibilidad de que el hincapié en las medidas de represión haya desviado ciertos recursos que se habrían podido destinar a enfoques sanitarios de lo que, a fin de cuentas, es un problema de salud pública. En tercer lugar, las actividades de represión en una zona geográfica frecuentemente han hecho que el problema se traslade a otras regiones. En cuarto lugar, cuando se ha ejercido presión sobre el mercado de una determinada sustancia, a veces se ha fomentado sin querer el consumo de otra droga. Por último, el empleo del sistema de justicia penal contra los consumidores de drogas, que suelen pertenecer a grupos marginales, ha aumentado en muchos casos su marginación y ha mermado la capacidad de brindar tratamiento a quienes más lo necesitan» (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2008 p. 21).

blema mundial de la droga»² y todo su contenido llegaron cerrados de la Comisión de Estupefacientes, reunida en Viena en marzo. En esta Comisión no están representados los 153 Estados miembros de Naciones Unidas, solo acuden cincuenta y cuatro: es decir, el consenso que se impone y traslada a todos lo cocinan poco más de un tercio y lo hacen fuera del ámbito de influencia de las agencias de la organización dedicadas a derechos humanos, salud o desarrollo.

Era evidente que esta UNGASS 2016 no iba a acabar con los Tratados de fiscalización, ni con la prohibición y represión hoy imperantes; también era claro que al día siguiente ni estaría legalizado el cannabis en todo el planeta, ni se sustituiría la cárcel por la reducción de daños, ni habría cultivos legales de coca, ni la heroína sería dispensada a cualquier dependiente en un hospital. Pero lo que no estaba tan claro era que los avances del documento serían tan pobres y no precedidos por la discusión abierta e inclusiva que anunció Ban Ki-moon.

Por lo que al cannabis se refiere, lo más destacable es la ausencia de un debate referido al mismo; de la planta no se habló y las regulaciones ya existentes en Uruguay o en algunos territorios de EE.UU. no fueron analizadas ni contrastadas con la legalidad internacional. No se quería un pronunciamiento que dejase en evidencia el choque entre tales normativas internas y los Tratados de drogas; tampoco se quería que nadie plantease la opción reguladora del cannabis como conveniente y viable y, con ello, la necesidad de modificar el marco internacional en lo que se refiere a la fiscalización de la planta. Y es que uno de los temas todavía intocables es el referido a la necesidad de adecuar los tres Convenios de drogas, hasta el punto de que, a veces, parece asumirse la violación de la ley internacional como un mal menor y soportable antes que hablarse de su reforma.

Debe recordarse que la Convención Única de Estupefacientes de 1961 nació vieja y de espaldas a los conocimientos científicos. El cannabis se clasifica en dos de sus Listas y se somete al máximo nivel de fiscalización, el mismo que se establece para la heroína y superior al que se impone a la cocaína, al opio y a la morfina. Aparece en la Lista I, que alberga las sustancias consideradas muy adictivas y de probable abuso y en la Lista IV, que aglutina las sustancias muy peligrosas y

2. Asamblea General de Naciones Unidas (2016).

con escaso o nulo valor terapéutico. Ninguna de estas características puede predicarse del cannabis. Así se había puesto de manifiesto en estudios anteriores a la Convención que fueron ignorados (Informe de la Comisión del Cáñamo Índico de 1894, Informe de la Zona del Canal de Panamá de 1925, estudios del doctor Leopoldo Salazar Viniegra de 1930 e Informe La Guardia de 1944). No eran estas las únicas falsedades que encerraba la Convención Única; había más, una de ellas en su propio título, puesto que aun denominándose «Única», fue seguida de otras dos, la de 1971 de Psicotrópicos y la de 1988 contra el Tráfico Ilícito. La Convención de 1971 no se refiere a plantas y sustancias derivadas, sino a los principios activos. El dronabidol se incluyó inicialmente en la Lista I, por entenderse que existía un elevado riesgo en su consumo, que era especialmente grave para la salud pública y que presentaba escaso o nulo valor terapéutico. Lo anterior no soporta la más mínima crítica desde el punto de vista científico; hasta tal punto es así, que en 1991 la Comisión de Estupefacientes, a instancias de la Organización Mundial de la Salud (OMS), trasladó la sustancia a la Lista II, por su menor peligrosidad y su moderado valor terapéutico. Tampoco esta clasificación es correcta y por ello la OMS en 2002 recomienda ubicar el dronabidol en la Lista IV, la que supone mínima peligrosidad y muy alto valor terapéutico. No consiguiéndolo, en 2006 se rebaja la pretensión y la OMS propone la clasificación en la Lista III. La Comisión de Estupefacientes se ha negado a considerar esta propuesta. Por lo que se refiere al THC (delta-9-tetrahidrocannabinol), está alojado en la Lista II.

En la UNGASS 2016 se ha concluido que los tres instrumentos internacionales son «la piedra angular del sistema». El debate que la lógica de los acontecimientos imponía se sustituyó por la asunción de la cláusula de «flexibilidad» en la aplicación nacional de los compromisos internacionales: los Tratados son intocables, pero su aplicación es flexible hasta el punto de posibilitar «soluciones nacionales». Hemos asistido al triunfo de la doctrina Brownfield, o sea, la que el Subsecretario de Estado para Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley expuso como posición de EE.UU. de cara a la UNGASS, estableciendo cuatro pilares básicos sobre los que hacer pivotar la estrategia nacional e internacional en materia de drogas: 1.º) proteger los Tratados; 2.º) aceptar que hay margen para hacer una interpretación flexible de los mismos que dé cabida a nuevas solucio-

nes; 3.º) admitir los experimentos nacionales; 4.º) mantener el combate al crimen organizado.

Lo anterior no parece una buena solución general por más que blinde la posición de EE.UU. La posible flexibilidad de los Tratados ya se ha superado con la regulación del ciclo entero del cannabis en varios lugares. Con el primer pilar y con el último lo que se pretende es que nada cambie fuera de las fronteras de Estados Unidos, es decir, que la gran potencia siga manteniendo su hegemonía, so pretexto de la lucha contra el crimen organizado. Bajo un disfraz de nuevas realidades y progresismo, se esconde más de lo mismo: los Tratados son intocables y Estados Unidos sigue ejerciendo su papel. Los pilares segundo y tercero evitan la condena a los Estados miembros que han regulado el ciclo completo del cannabis y al Estado federal que ha permitido que sus territorios lo hagan.³

Parece indudable que el gran triunfador de la UNGASS es Estados Unidos, al menos, por tres razones. La primera es que su nueva política le permite abandonar su tradicional papel de garante de los Tratados desde la posición más dura e intransigente que caracterizó su actuación desde los años setenta; el papel de intransigentes de la prohibición ahora lo ejercen otros países, como Rusia y China. Estados Unidos ha ganado a pesar de que en esta ocasión se ha colocado en un segundo plano, abandonando su protagonismo intransigente anterior para aparecer como actor secundario tolerante y flexible. En segundo lugar, al no hablarse de las experiencias de regulación habidas dentro de sus fronteras y ponerse sobre la mesa la flexibilidad de los Tratados, se evita la condena por los regímenes de regulación aprobados en Alaska, Oregón, Washington y Colorado. Finalmente, Estados Unidos mantiene su «legitimación» para socorrer a los países latinoamericanos en la lucha contra el narcotráfico, en el marco de los Tratados, que no se cuestionan, y a la vista de la necesidad de seguir persiguiendo el crimen organizado.

3. A la doctrina Brownfield se han referido D. Barret, M. Jelsma y B. Bewkwy-Taylor (2016), diciendo que «el resultado es una nueva postura oficial con respecto a los tratados de drogas de la ONU que, a pesar de su seductor tono progresista, solo sirve para mantener el orden establecido y podría resultar perjudicial más allá del ámbito de las políticas de drogas».

El documento aprobado: las nuevas ideas

Nos referimos ahora a las nuevas ideas del Documento salido de la UNGASS 2016 en relación a las anteriores consignas de alcanzar «un mundo libre de drogas». Esta quimera fue declarada la meta a lograr en 2008 por la anterior UNGASS de 1998, la segunda que se celebró.⁴ Sobra decir que llegó 2008 y no solo no se había acabado con las drogas, sino que cada vez había más drogas, más baratas, más potentes, más disponibles y más peligrosas; además, el crimen organizado, la corrupción y la ingobernabilidad en algunos países, cada vez tenían mejor salud. Este clamoroso fracaso es innegable si se parte de la idea de que cualquier política, incluida la de drogas, se valora por sus resultados —daños colaterales incluidos— y no por sus deseos —alcanzar un mundo sin drogas—. A la UNGASS 2016 se llega con una larga lista de peticiones de racionalidad, eficacia y tratamiento acorde con los derechos humanos. ¿Qué es lo que se ha conseguido? ¿Cuáles son las declaraciones satisfactorias del documento y los avances sobre la absurda prohibición? Enumeramos a continuación lo positivo.

4. En la UNGASS 1990 —la primera— se afirma que se va a acabar con «el flagelo» de la droga y se rechaza la reducción de daños, es decir, la única política que ha dado resultados satisfactorios en materia de consumo abusivo de drogas. Pero en la década de los noventa se empiezan a atisbar núcleos de descontento; así en 1993 en Naciones Unidas se plantea la necesidad de adoptar políticas de reducción de daños por parte del bloque europeo y México dispara contra la línea de flotación de la prohibición, al afirmar que hay que reducir la demanda de drogas que sale de los países consumidores y no solo la oferta que sale de los productores. Es el primer paso para la exigencia de la corresponsabilidad. Se rechazan ambas peticiones; la primera porque se aspira a eliminar todas las drogas, por lo que aparece como inútil actuar para reducir sus daños; la segunda, porque se hace caer todo el peso de la guerra a las drogas sobre los países productores a los que se considera únicos responsables del «flagelo» (sobre estos acontecimientos ver Manjón-Cabeza Olmeda (2012, p. 112-147). La férrea política antidroga de Naciones Unidas no evitó que en algunos países europeos se produjesen «deserciones blandas» para aplicar políticas de reducción de daños y para normalizar el consumo del cannabis (sobre estas «deserciones blandas» ver Jelsma, Bewlwy-Taylor y Blickman (2014, p. 27). Tras la UNGASS 1998 algo empezó a moverse fuera de Naciones Unidas. En primer lugar, se «legaliza» el debate sobre las drogas porque personalidades muy relevantes empiezan a cuestionar la eficacia y la conveniencia de la «guerra contra las drogas»; en segundo lugar, la política internacional sobre drogas entra en las agendas políticas; en tercer lugar, se pasa de las «deserciones blandas» a las «deserciones duras» y, en cuarto lugar, se empieza a escenificar la ruptura del «consenso de Viena», especialmente en Latinoamérica.

1.º «Sociedad libre del uso indebido de drogas».

Se sustituye la inalcanzable meta de «alcanzar un mundo libre de drogas» por la de «promover activamente una sociedad libre del uso indebido de drogas». Hay que reconocer que el objetivo deja de ser quimérico para convertirse en más realista: no se trata de alcanzar lo inalcanzable, sino de trabajar en una línea más posibilista. Además, se reconoce que no todo uso de drogas es «indebido», y esto quiere decir o que no todo uso es problemático, o que no todo uso debe ser perseguido. Está bien que se digan estas cosas, pero ya las sabíamos desde hace mucho —la Antropología y la realidad nos lo enseñaron—. Por otro lado, si el objetivo ahora va a ser promover una sociedad libre del uso indebido, es claro que el mismo se alcanzará mejor desde un sistema de regulación controlada por el Estado, con un fuerte aparato de prevención y de reducción de riesgos y daños, con ahorro en represión y nuevos recursos provenientes de la tributación, que desde un sistema de prohibición basado en la aplicación de leyes represivas. Por otro lado, es evidente que el sujeto con problemas de adicción se acercará más fácilmente al sistema de salud si no tiene miedo de acabar en la cárcel.

2.º Derechos humanos y soberanía.

Se afirma que en el abordaje de la reducción de la oferta y de la demanda y en materia de cooperación internacional se deberán respetar los derechos humanos, las libertades fundamentales y la dignidad, así como la soberanía de cada Estado. Es fácil estar de acuerdo con lo anterior, pero es llamativo que sea esta una nueva declaración de Naciones Unidas en el siglo XXI. Y la pregunta que salta a la vista es la siguiente ¿es que hasta ahora no se respetaban los derechos humanos y la soberanía de los Estados? Evidentemente no; la política de fiscalización hoy existente ha provocado múltiples violaciones de los derechos humanos y ha generado relaciones internacionales viciadas y asimétricas contrarias al ejercicio de la plena soberanía nacional en muchos países.⁵

5. En relación a la política de drogas en México y sus relaciones con Estados Unidos se ha hablado de soberanía limitada o suspendida. Creo que la cuestión es más grave y que puede hablarse en algunos casos de «soberanía aniquilada», así lo he sostenido en un artículo pendiente de publicación bajo el título de «México: drogas y “soberanía aniquilada” (Leopoldo Salazar Viniegra y Harry J. Anslinger)».

3.º Sociedad civil, ciencia y academia.

Se reconoce el papel de la sociedad civil —incluidas las poblaciones más afectadas por la prohibición—, de la comunidad científica y del ámbito académico en el abordaje de las cuestiones de drogas. Esta declaración es esperanzadora dada la ceguera científica con la que hasta ahora se han desenvuelto las políticas sobre drogas; solo falta que los organismos de drogas de Naciones Unidas abran la puerta a estos interlocutores y les dejen entrar hasta el fondo y que no se les vuelva a tratar como lo hizo en 2010 Antonio María Costa, el zar antidrogas de Naciones Unidas, que en la 53.^a Comisión de Estupefacientes se refirió a las ONG presentes como «los defensores de las drogas»; lo que pedían entonces estas organizaciones era el suministro de los medicamentos esenciales paliativos del dolor a cualquier persona que los necesitase y él les respondió que esa era «la puerta trasera para lograr la legalización», que Naciones Unidas «no era un club de debate» y que no se admitirían los discursos de esa «gente de clase media que dicen que quieren promover la reducción de daños, pero que realmente promueven el consumo de drogas»; y dijo más el zar antidrogas: que los que quieren la modificación de los Tratados son los que «se divierten en su papel de marcadores de tendencias».⁶

4.º Utilización médica de sustancias fiscalizadas.

Se manifiesta preocupación por la escasa disponibilidad de drogas fiscalizadas para usos médicos dados los complejos mecanismos existentes para su obtención en el marco del sistema de fiscalización. Lo anterior es cierto y contraría el fin que decían perseguir los Tratados de hacer posible el acceso de todos a las sustancias con finalidad médica. Lo sorprendente es que se haya tardado cincuenta y cinco años en darse cuenta de que en África, el 80 por 100 de los epilépticos —según la OMS— no pueden acceder al fenobarbital que necesitan.

5.º Perspectiva de género.

Se reconoce la importancia de incluir la perspectiva de género y de edad en las políticas de drogas. Con independencia de que en oca-

6. Sobre la posición de los distintos dirigentes antidroga de Naciones Unidas y, especialmente, sobre las actitudes de Antonio María Costa, ver Manjón-Cabeza Olmeda (2012, pp. 114-120).

siones se afirme la asunción del enfoque de género como elemento meramente legitimador de una política, lo cierto es que, tratándose de las actuales estrategias de drogas, su impacto negativo se evidencia en muchos grupos o sectores: mujeres, niños, campesinos, pueblos indígenas, pobres, negros, etc. Son muchos los intereses que deben ser protegidos o, al menos, no agredidos.

6.º Desarrollo sostenible.

Se hace referencia en el Documento a la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, con la indicación de que las distintas políticas de drogas deben ponerse en práctica con arreglo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible,⁷ señalándose la necesidad de programas de desarrollo alternativo y desarrollo alternativo preventivo. De la exigencia de líneas como la apuntada no cabe duda porque hoy la incompatibilidad entre la política de drogas y la Agenda 2030, que se encamina a lograr un desarrollo sostenible centrado en el ser humano, es muy grande.

La insuficiencia de los avances: luces y sombras, decepción y futuro

Hasta aquí hemos analizado los aspectos más positivos del documento aprobado por la UNGASS 2016. La primera duda que nos surge es que si todas estas novedades positivas van a implantarse sin modificar los Tratados, entonces, una de dos: o se van a empezar a violar o, hasta ahora, se han aplicado más allá de lo que era debido, cerrando el paso a esas políticas positivas que recoge el Documento de Resultados.

Algunos aspectos del referido Documento son muy preocupantes.⁸ Así, con carácter general, se sigue considerando que los males

7. Una de las metas de la Agenda 2030 se refiere a «fortalecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas, incluido el uso indebido de estupefacientes y el consumo nocivo de alcohol», pero al margen de esta mención, parece evidente que la actual política de drogas tiene fuertes impactos negativos en muchas otras de las metas señaladas.

8. Puede consultarse la Declaración Pública de la Comisión Global de Políticas de Drogas (2016) en la que se subraya la obsoleta posición jurídica del Documento de Resultados y se lamenta la ausencia de reconocimiento del fracaso y de los daños causados por el régimen de fiscalización de los Tratados y la falta de propuestas de regu-

que hoy asolan al planeta en materia de drogas son consecuencia del llamado «problema mundial de las drogas», cuando lo cierto es que la mayoría de esos males no son hijos del consumo de drogas, sino de la guerra contra las drogas. Esa guerra se perdió el mismo día en que se lanzó como tal guerra, sin saberse muy bien quién era el enemigo; el mantenimiento de esa guerra se ha traducido en los «efectos negativos no queridos» reconocidos por Naciones Unidas, como hemos visto más arriba, y en otros más.

Por otro lado, se reafirma en el Documento que los tres Tratados internacionales de fiscalización de drogas son «la piedra angular del sistema», por más que se reconozca que hay «otros instrumentos internacionales pertinentes». Parece claro que no hay intención de admitir la reforma de los Tratados. Además, se reconocen «avances tangibles en algunas esferas»; salvo que se nos expliquen qué avances son esos, los únicos visibles son los referidos al fortalecimiento del crimen organizado, la corrupción, la ingobernabilidad, la violación de derechos humanos y la insalubridad del consumo clandestino.

En línea con lo anterior, se reconfirma el papel de la Comisión de Estupefacientes, de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, sin atisbo de crítica por alguna de sus actuaciones estelares.

Especial atención debe prestarse al Documento de Resultados cuando afirma que los tres Tratados «ofrecen a los Estados partes suficiente flexibilidad para formular y aplicar políticas nacionales en materia de drogas con arreglo a sus prioridades y necesidades», como clara plasmación de la doctrina Brownfield. Esta declaración es aparentemente positiva, pero provoca inseguridad jurídica, al no saberse quién es el administrador de la flexibilidad, ni establecerse los requisitos y límites de la misma. La poca flexibilidad de los Tratados ya ha sido utilizada en muchos países, por ejemplo, para no castigar con cárcel el consumo de drogas, y ha sido sobrepasada en otros que han regulado el ciclo completo del cannabis. La invocación de la flexibilidad, tal como se ha indicado más arriba, parece interesante para no atacar algunas experiencias de legalización recientes y no tener que decir que en algunos lugares se están violando los Tratados; pero esto

lación que coloquen la política de drogas en manos de los Gobiernos y no de los criminales.

provoca inseguridad jurídica y denota — se insiste— que se prefriere que se violen los Tratados, antes que modificarlos.

Muy lamentable resulta que en la UNGASS 2016 no se haya conseguido aprobar la moratoria que algunos querían para la no aplicación de la pena de muerte; es decir, se sigue considerando que la pena de muerte es una respuesta idónea para los delitos de tráfico de drogas, incluidos los no violentos. También los países que aplican la pena de muerte por delitos relacionados con las drogas deben considerarse ganadores en la UNGASS 2016.

Nada hay en el Documento que se refiera a los indicadores conforme a los que se evalúa la política de drogas, por lo que parece que se está conforme con que sigan siendo los referidos a cantidades de sustancia incautada, cultivos arrasados, laboratorios destruidos y personas detenidas. Fácilmente se comprende que estos indicadores solo sirven para evaluar la aplicación de la ley represiva y no la aplicación de una ley más racional, respetuosa con los derechos humanos, preocupada por la salud pública y conocedora de las verdades científicas. La utilización de estos indicadores casa mal con los objetivos de la Agenda 2030. Con todo, y aun manteniéndonos en los actuales indicadores, debemos afirmar el fracaso de la política represiva vigente y sus consecuencias desastrosas «no deseadas».

Finalmente, conviene referirse a la gran ausente del Documento — además de la discusión sobre las nuevas y las posibles regulaciones del cannabis —, la innombrable en el foro de Naciones Unidas: la reducción de daños. Seguimos como en los momentos cumbre de la alegría prohibicionista y de la fe ciega en que era posible acabar con las drogas. Era la década de los noventa y, como se iba a acabar con el flagelo, no habría ningún daño que reducir, puesto que la tolerancia cero permitiría alcanzar la abstinencia total; además, se consideraba que las políticas de reducción de daños favorecían el consumo ilegal de drogas. Pero hoy, veinticinco años después, ya se sabe que no se va a acabar con las drogas; hoy sabemos que «un mundo libre de drogas» no es posible y que la abstinencia planetaria es una estúpida quimera; también sabemos que la reducción de riesgos y daños es la política más humana y la más eficaz, por lo que no se entiende la resistencia absurda a admitir la utilización del término «reducción de daños», por más que después el Documento acepte algún procedimiento concreto de reducción de los que se han utilizado con éxito en Europa durante

varias décadas: intercambio de jeringas y tratamientos sustitutivos, que aparecen en el Documento denominados como «programas relacionados con el equipo de inyección» y «terapia asistida por medicación».

Como ya se ha indicado, falta cualquier mención al cannabis y a los ordenamientos que hoy regulan su producción, venta y consumo ¿cabén o no dentro de la flexibilidad?; no hay respuesta desde la UNGASS.

Hasta aquí, las luces y sombras del documento; opiniones encontradas entre los que creían que se llegaría a más y los que creen que algo se ha avanzado. Mi diagnóstico: decepción esperanzada. Decepción, porque han sido muchos los desastres padecidos y los esfuerzos hechos para llegar a la UNGASS 2016 y parciales son los resultados; porque sigue habiendo una cierta ceguera y una ausencia absoluta de autocrítica. Esperanza: porque es obligado aprovechar lo poco que se ha reconocido para lograr más en los próximos años y para que algunos países se sientan más libres a la hora de encontrar sus «soluciones nacionales».

Con todo, lo mejor de este proceso y de la UNGASS es lo que se ha visto y escuchado, aunque no se haya plasmado en el Documento de Resultados. Concretamente, me refiero a tres cuestiones: el disenso de Nueva York, la intervención del Presidente Santos y la masa crítica surgida entre 2012 y 2016.

Aunque el consenso de unos pocos de Viena se ha impuesto a todos, al menos ha quedado patente el disenso de muchos. En este sentido puede afirmarse que el «consenso de Viena», tal como hasta ahora se producía, se ha roto. Ese consenso suponía que solo existía una política de drogas impuesta a todo el planeta que consistía en conseguir «un mundo libre de drogas».⁹ Lo cierto es que la alegría prohi-

9. Ese consenso no era fruto de ninguna mayoría, sino de una minoría que impedía el disenso eficaz. De esta manera se implanta para todos una política de «talla única» que solo busca controlar la oferta de drogas que procede de los llamados países productores y lo hace con dos instrumentos: la presión hegemónica que EE.UU. despliega, principalmente, frente a sus vecinos del Sur y la represión penal frente a cualquier acto del ciclo de las drogas, desde la producción hasta el consumo, todo ello expresado en el paradigma de la «guerra contra las drogas». Esta política ha prescindido de tres enfoques fundamentales: 1.º) el de derechos humanos, cuya protección se ha olvidado, 2.º) el de salud pública, porque la represión y el ataque a la oferta, y no a la demanda, es la peor estrategia de salud, y 3.º) el de evidencias científicas, toda vez que la prohi-

bicionista ya no impera y la fe ciega en alcanzar el éxito total en la cruzada contra las drogas parece sustituirse por una visión más racional y más justa; conseguirla es el principal reto para el futuro, haya o no otra UNGASS en 2019.

Especialmente brillante fue el discurso del Presidente Santos¹⁰ anunciando que Colombia es dueña de su destino y de sus soluciones en cuestiones de drogas. Recordó la historia de la prohibición, desde la Convención del Opio de 1912, pasando por la Convención Única de 1961 y la «guerra a las drogas» de Nixon, señalando que Estados Unidos es el mayor consumidor de drogas del planeta y que Colombia es el país que más ha sufrido llevando adelante esa guerra «que no la hemos ganando, ni la vamos ganando». Se felicitó de los avances del Documento, pero lamentó que mucho sigue pendiente: prevalencia de los derechos humanos; la cuestión de la pena de muerte; consumo como asunto de salud pública y no asunto criminal («las cárceles son para delincuentes, no para adictos»); consecuencias negativas contra los eslabones más débiles —mulas y pequeños productores—. Tras referirse a la lucha del Estado colombiano contra los cárteles y a su futuro con los Acuerdos de Paz, reclamó la creación de un Grupo de Expertos de Alto Nivel para evaluar las políticas actuales y para proponer las reformas necesarias de cara a 2019, entendiendo que el proceso de reforma es «irreversible».

Finalmente, debe destacarse el movimiento político, académico y de sociedad civil que desde 2012 se ha producido. Nada de esto ha de morir en Nueva York y, verdaderamente, no ha ocurrido; más bien, al contrario, tras la UNGASS se ha notado un cambio importante: la masa crítica que antes buscaba razones para oponerse a la prohibición, hoy, asentados los argumentos contra el mantenimiento del *status quo*, hace propuestas concretas de cómo llevar a cabo el cambio de paradigma. La cuestión ya no es demostrar que el sistema actual ha sido ineficaz y perverso; eso ya está claro y ahora se piensa en cómo susti-

bición se ha gestado y mantenido a espaldas del conocimiento científico. A todo ello debe unírsele que esta estrategia nunca ha sido sometida a evaluación desde Naciones Unidas; siempre se ha afirmado que era la única opción, no se ha discutido y se ha seguido, en huida hacia adelante, manteniendo una estrategia fallida y generadora de enormes males. Como ya se ha indicado en el texto, a los tres enfoques señalados de los que se prescinde, hay que añadir uno más: el enfoque de desarrollo sostenible.

10. Santos (2016).

tuir ese sistema por otro: «un esfuerzo significativo para repensar las políticas internacionales sobre drogas está en marcha». ¹¹ Por otro lado, debemos de estar atentos a países como Canadá o Italia que ya han emprendido el camino para la regulación de la marihuana; tratándose de dos países del G 7, una posible culminación del proceso regulador tendría gran importancia dentro del movimiento social y académico que asume la necesidad de un cambio y, quizá, produciría un efecto contagio en otros países, a la vista de su peso político global.

Son muchas las cosas que pueden ocurrir a partir de ahora y también son muchas las que esperamos que ocurran.

Referencias bibliográficas

- Asamblea General de Naciones Unidas (2016), Resolución aprobada el 19 de abril de 2016 «Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de la droga», recuperado de <<http://www.pnsd.msssi.gob.es>>.
- Barret, D., M. Jelsma y B. Bewley-Taylor (2016), «Atracción fatal: la doctrina de la flexibilidad de Brownfield y la reforma global de las políticas de drogas», recuperado de <<http://www.druglawreform.info>>.
- Collins J. (2016), Grupo de Expertos en Economía de las Políticas de Drogas, en *Acabando la Guerra contra las Drogas*, London School of Economics, Londres.
- Comisión Global de Políticas de Drogas (2016), «Public statement on UNGASS 2016», recuperado de <<http://www.globalcommissionondrugs.org>>.
- Jelsma, M., B. Bewley-Taylor y T. Blickman (2014), *Auge y caída de la prohibición del cannabis*, Amsterdam/Swansea, Transnational Institute.
- Manjón-Cabeza Olmeda, A. (2012), *La solución. La legalización de las drogas*, Debate, Barcelona.
- Oficina de Naciones Unidas Contra la Drogas y el Delito (2008), *Informe Mundial de Drogas (Resumen) 2008*, recuperado de <<https://www.unodc.org>>.
- Santos, J. M. (2016), Discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas, recuperado de <<http://especiales.presidencia.gov.co>>.

11. Collins (2016, p. 5), que añade «Para que el multilateralismo siga siendo relevante, debe transformar su función de ejecutor global a facilitador global. En particular, las NN.UU. deben reconocer que su función consiste en prestar asistencia a los estados para aplicar prácticas óptimas en políticas basadas en la ciencia y la evidencia, no trabajar en oposición a ellas».