

➤ Reflexiones sobre los derechos humanos y el control internacional de drogas

Damon Barrett

Menos de un año después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó lineamientos referentes a los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo. El tema ya había sido considerado por las Naciones Unidas (NN.UU.) y, hacia el año 2005, se implementó un Procedimiento Especial en el Consejo de Derechos Humanos, con un recurrente enfoque sobre los derechos humanos y el terrorismo. En 2011, John Ruggie, Relator Especial sobre el tema, presentó al Consejo un conjunto de principios rectores sobre comercio y derechos humanos. Con el tiempo se han generado diversos debates, declaraciones y directrices referidos a temas como pueblos indígenas, niños, mujeres, cambio climático, pobreza y VIH, entre muchos otros. Sin importar lo que uno opine sobre su calidad o impacto relativos, la aplicación de los derechos humanos a estos temas resulta apropiada. Más aún, es indispensable reconocer a nivel internacional los riesgos referidos a los derechos humanos asociados a esferas como la actividad comercial o el contrterrorismo.

Sin embargo, a un siglo de la génesis de la lucha mundial contra la adicción y el tráfico ilícito de las drogas, hasta ahora no existen directrices o mecanismos sobre este tema. En lugar de ello, los derechos humanos han estado tradicionalmente ausentes del control internacional de drogas, y son considerados como una molestia por muchos gobiernos y agencias de las NN.UU. Simultáneamente, han sido perfectamente documentados los en algunos casos, sistemáticos— abusos a los derechos humanos cometidos al aplicar estas acciones¹. Las violaciones de los derechos humanos relacionadas con el control de drogas no conciernen solamente a los Estados nacionales. Antes bien, es el propio sistema de control internacional el que vuelve más probable que tales violaciones tengan lugar, en función de sus objetivos y su actual funcionamiento. En particular, y con el fin de mantener una apariencia de consenso internacional, el sistema evita deliberadamente abordar asuntos controversiales pero importantes. En tal sentido, resulta apropiado catalogar las violaciones de los derechos humanos relacionadas al control de drogas como sistemáticas a nivel internacional. Por ello, aunque deben redoblarse esfuerzos para acabar con los abusos y garantizar su fiscalización, ha de realizarse también un esfuerzo simultáneo y urgente para abordar las debilidades y vacíos normativos institucionales en el propio régimen del control internacional de drogas.

¹ Para apreciar una visión general sobre el tema, consultar "Count the Costs: 50 Years of the War on Drugs, 'Undermining Human Rights'" [Calcula los Costos: 50 Años de la Guerra Contra las Drogas "Socavando los Derechos Humanos"] <http://www.countthecosts.org/seven-costs/undermining-human-rights>

INDICADORES DE RIESGO Y VIOLACIONES SISTEMÁTICAS

La Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes describe las drogas como un “peligro de incalculable gravedad” y un “mal” que la comunidad internacional tiene la “obligación de combatir”². Sin embargo, a pesar de este apuntalamiento moralista, en la actualidad existe una amplia documentación sobre violaciones de los derechos humanos como consecuencia de la aplicación de la legislación sobre las drogas. Consideremos los cuatro casos siguientes:

“Javier”, niño de once años procedente de Guaviare, Colombia, describe sus experiencias sobre la fumigación aérea de los cultivos ilícitos de coca:

Mi familia producía coca y cultivos para alimentarnos... En el lugar del cual venimos, la gente no recibe ninguna ayuda... La gente hasta se muere de hambre allá. Y por eso cultivan coca. Es la única manera de ganarse la vida... Los aviones rocían nuestra comunidad con frecuencia. La gente se pone muy triste cuando ven a los aviones de fumigación. Se ven los aviones venir —cuatro o cinco de ellos— desde lejos, con una nube negra oscura detrás de ellos. Dicen que están intentando matar la coca, pero matan todo... Los aviones han fumigado nuestra coca y nuestros cultivos de alimentos. Todos nuestros cultivos murieron. A veces hasta nuestros animales mueren también. Después de la fumigación nos pasamos varios días sin comer. Una vez, a mi hermano y a mí nos cayó el producto que fumigan... Yo me enfermé y tuvieron que llevarme al hospital. Me salió un sarpullido horrible que me picaba mucho y me quemaba cuando estaba bajo el sol... Hace dos años, después de la última ronda de fumigación, no pudimos soportar más y nos vimos obligados a huir. La granja quedó abandonada. Mis padres se separaron y me dejaron en un orfanato dirigido por un sacerdote católico. Extraño muchísimo a mi familia. Cuando me despedí de mi mamá y de mi papá, no podía dejar de llorar³.

En junio de 2012, una mujer de 23 años, Tran Ha Duy, fue sentenciada a la pena de muerte en Vietnam por ingresar al país desde Qatar transportando cuatro kilogramos de metanfetamina. Ella y su hermana de veintinueve años, quien recibió una condena de veinte años de cárcel, habían estado involucradas con traficantes extranjeros como “mulas” para ganar dinero que, según dijeron, necesitaban para cubrir “sus necesidades diarias”. Según los fiscales, el pago era aproximadamente entre US \$500 y US \$1,000 por cada viaje. Al principio, Duy fue sentenciada a cadena perpetua por su delito pero el gobierno vietnamita tuvo éxito en su apelación del fallo, y sentenció a Duy a muerte.⁴

Mario tenía 21 años cuando fue arrestado en Yakarta por comprar una pequeña cantidad de *shabú* (anfetamina). El 13 de julio de 2009, fue declarado culpable por posesión de drogas y sentenciado a un año y cuatro meses de prisión, además de una multa de 2 millones de rupias de Indonesia (aproximadamente US \$220). La multa era muy elevada para su familia, quienes sobrevivían recogiendo desechos plásticos, así como del ingreso —inexistente ahora— que Mario aportaba como conductor de una moto-taxi. Como Mario no podía pagar la

2 Preámbulo, Convención Única sobre Estupefacientes, 1961

3 Citado en J. Hunter-Bowman, “Real life on the frontlines of Colombia’s drug war” [La vida real en la línea de combate de la guerra contra las drogas en Colombia] en “Children of the Drug War: Perspectives on the impact of drug policies on young people” [Niños de la guerra contra las drogas: Perspectivas acerca del impacto de las políticas de drogas sobre personas jóvenes], editado por Damon Barrett (IDEbate Press, 2011), <http://www.childrenofthedrugwar.org/>

4 Le Quang, “Vietnamese student given death penalty for drug smuggling” [Estudiante Vietnamita sentenciada a pena de muerte por contrabando de drogas] *Thanh Nien News*, 20 de junio de 2012, <http://www.thanhniennews.com/index/pages/20120620-vietnamese-students-sentenced-to-death-for-drug-smuggling.aspx>.

multa, su sentencia fue incrementada a dieciocho meses. En consecuencia, los escasos ingresos de la familia se gastaron en visitas a la cárcel, así como en constantes sobornos para tener acceso a la prisión, y en tratar de mantener a Mario saludable dentro de las hacinadas instalaciones de la cárcel.⁵

A Savana Redding, una estudiante estadounidense de trece años, la obligaron a desnudarse para registrarla, siguiendo un dato proporcionado por otro estudiante de que Savana tenía en su poder ibuprofeno. Fue escudada por dos miembros del personal de la escuela, en cumplimiento de la política antidrogas del plantel. “[M]e pidieron que me levante el sostén y lo mueva de un lado a otro”, dijo Savana. “Me obligaron a abrir las piernas y a quitarme la ropa interior”. No le encontraron drogas encima.⁶

¿Por qué enfocarnos en estos casos en particular? Después de todo, se podrían mencionar las decenas de miles de desplazados como resultado de las fumigaciones aéreas en Colombia; las miles de personas ejecutadas por delitos relacionados a drogas; los cientos de miles que se encuentran en centros de detención donde abusan de quienes consumen drogas; los millones de personas encarceladas por cometer faltas menores relacionadas a las drogas; los millones de personas que viven con el VIH, y millones más a quienes se niega el acceso a servicios de prevención y tratamiento; o las decenas de miles de muertos debido a la violencia relacionada con las drogas. No obstante, estas historias reales cumplen dos objetivos. Primero, le dan un rostro humano a las estadísticas. Segundo, ponen de relieve una contradicción inherente a las actuales acciones para el control de drogas. Todas ellas representan ejemplos de acciones “exitosas” para el control de drogas – cultivos erradicados, traficantes y compradores castigados, y registros en los colegios para identificar a estudiantes que podrían estar usando drogas. Empero, todos ellos representan también claros indicadores de riesgo para los derechos humanos. Salud; procesamiento judicial; extradición; vigilancia policial; restricción y prohibición de ciertas prácticas culturales, religiosas y autóctonas; y erradicación de cultivos. Cada uno de estos casos refleja algún aspecto de las obligaciones internacionales en virtud de las convenciones de las NN.UU. sobre drogas. Estas convenciones exigen a los Estados adoptar una respuesta primordialmente orientada a la aplicación de la ley, respecto a problemas de salud y desarrollo. Los Estados signatarios de las Convenciones de 1961 y 1988 *tienen* que erradicar cultivos ilícitos como los que tiene la familia de Javier. Los Estados *tienen* que arrestar y enjuiciar a traficantes y transportistas de la droga como Tran Ha Duy. Se *espera* que los Estados criminalicen a los compradores como Mario, y que se esfuercen por prevenir el consumo de drogas entre jóvenes como Savana Redding.

Mientras tanto, las instituciones del sistema para el control de drogas de las NN.UU. son altamente disfuncionales y no dan a conocer los problemas inherentes a sus acciones a nivel internacional. En lugar de ello, dedican un enorme esfuerzo para lograr y mantener un consenso –un tácito “espíritu de Viena” que impide a la Comisión de Estupefacientes (CND) de las NN.UU. votar por cualquier propuesta que no consista en la incorporación de nuevas sustancias a la lista de drogas que se encuentran bajo control internacional—, y en proteger la “integridad” del propio régimen para el control de drogas. Ambos aspectos impiden un debate abierto y honesto sobre los problemas que existen a nivel internacional o doméstico. En este contexto, vale la pena examinar un estudio realizado en 2008 por la Oficina de las NN.UU. contra las Drogas y el Delito (ONUDD)⁷. El estudio identificaba una serie de “consecuencias negativas no intencionales” de las acciones para el control de las drogas, incluyendo las siguientes:

5 Asmin Fransiska, Ricky Gunawan y Ajeng Larasati, “Between Diego and Mario: Children of the drug war in Indonesia” [Entre Diego y Mario: Hijos de la guerra contra las drogas en Indonesia] en Damon Barrett (ed.), *Children of the Drug War: Perspectives on the impact of drug policies on young people* [Hijos de la Guerra contra las Drogas: Perspectivas acerca del impacto de las políticas de drogas sobre los jóvenes] (IDEATE Press, 2011), <http://www.childrenofthdrugwar.org/>.

6 Adam Liptak, “Strip-Search of Girl Tests Limit of School Policy” [Desnudar a una Niña para Catearla Pone a Prueba las Políticas en Escuelas], *New York Times*, 23 de marzo de 2009, http://www.nytimes.com/2009/03/24/us/24savana.html?_r=0.

7 “Making drug control ‘fit for purpose’: Building on the UNGASS decade” [Adecuando el control de drogas según los objetivos: Consolidando la década de UNGASS], Documento de las NN.UU. Número E/CN.7/2008/CRP.17, 7 de marzo de 2008.

- **La creación de un mercado criminal de drogas**

El mercado criminal de las drogas ha llegado a alcanzar dimensiones macroeconómicas considerables. Ello es un subproducto de un sistema internacional enfocado en la oferta que incentiva la producción y el tráfico ilícitos mediante precios inflados en el mercado criminal. Lo que origina corrupción, desestabilización y violencia. Estas externalidades del mercado criminal, emparejadas con los intentos del Estado para reprimirlas, generan violaciones a gran escala de los derechos humanos.

- **El desplazamiento de políticas de salud hacia la aplicación de la ley**

El desplazamiento de políticas de salud hacia políticas de aplicación de la ley es consecuencia de la creación de un mercado criminal, y de los subsiguientes intentos por reprimirlo. Como resultado, se destina menos dinero y atención política hacia la salud pública, mientras aumenta el gasto destinado a enfrentar el narcotráfico, la violencia y el delito – una irónica desviación del objetivo declarado en la Convención Única de promover “la salud y el bienestar de la humanidad”.⁸

- **El desplazamiento geográfico (efecto globo)**

El desplazamiento geográfico es una consecuencia inevitable de los intentos por reducir la oferta. En la medida en que la producción disminuye en un lugar determinado, ésta reaparece en otro lugar para satisfacer la misma demanda. En consecuencia, este “efecto globo” sirve para desplazar el crimen, la violencia y la desestabilización hacia nuevas áreas geográficas y comunidades. Esto a su vez sirve para justificar una mayor expansión de las acciones y presupuestos para aplicar la ley.

- **La estigmatización y marginalización de personas que consumen drogas**

Finalmente, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) hace notar que las personas que consumen drogas se han visto relegadas a los márgenes de la sociedad y teñidas por un estigma moral. En uno de sus últimos informes para el Consejo de Derechos Humanos, Manfred Nowak, entonces Relator Especial de las NN.UU. sobre la Tortura, hizo mención de diversas “circunstancias excepcionales” o “situaciones únicas” empleadas por funcionarios de los gobiernos para justificar actos que constituyen tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes. Entre ellas figuraba la amenaza que plantean las drogas.⁹ Frente a estas amenazas percibidas, la historia muestra que es más probable que se cometan violaciones de los derechos humanos, especialmente contra grupos estigmatizados o marginalizados. Quienes consumen drogas han sido marginalizados y estigmatizados mediante las leyes y las políticas, pero también debido a su asociación social con la amenaza de las drogas. Otras comunidades también han sido marginalizadas por las acciones emprendidas para controlar las drogas. Por ejemplo, las comunidades de agricultores en los países productores, así como las poblaciones minoritarias en los países consumidores, han sufrido terriblemente a causa de las diversas guerras contra las drogas.

Lo que se ha creado es un sistema internacional de riesgos para los derechos humanos. En tanto las violaciones a los derechos humanos ocurren como parte de acciones para el control de drogas, o la situación de los derechos humanos se deteriora a causa del régimen, y dado que tales problemas están camuflados por el deseo de mostrar un consenso y de proteger la integridad del régimen, estos abusos y preocupaciones en materia de derechos humanos constituyen cabalmente un problema sistemático a nivel internacional.

⁸ Preámbulo, Convención Única de 1961.

⁹ Documento de las NN.UU. Número A/HRC/13/39/Add.5, párrafo 44.

ABORDANDO DEBILIDADES INSTITUCIONALES Y NORMATIVAS DEL RÉGIMEN PARA EL CONTROL DE DROGAS

La Asamblea General, mediante su resolución general anual, reafirma continuamente que la lucha para “contrarrestar el problema mundial de las drogas” debe realizarse en cabal conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y las normas fundamentales sobre derechos humanos¹⁰. Entonces, la pregunta es: ¿qué implica ello para cada una de las divisiones específicas del sistema internacional?

Las convenciones de las NN.UU. sobre drogas

Éstas no deben interpretarse en un vacío respecto a la legislación internacional sobre derechos humanos. Aunque no hay nada respecto a los tratados en sí que requiera la aplicación de medidas abusivas, sus muchos artículos se relacionan estrechamente con diversas inquietudes sobre derechos humanos, y no incluyen provisiones que atenúen los excesos. En lugar de ello, cada tratado permite a los Estados adoptar “medidas más estrictas o severas” que aquellas que se encuentran explícitamente codificadas. De hecho, el comentario oficial a la Convención Única incluye la pena de muerte como un ejemplo de un posible enfoque “severo”¹¹. Tal puede haber sido el caso, legalmente hablando, de cuando la Convención fue redactada originalmente en la década de 1960, pero actualmente ha quedado bastante caduca. Podrían tomarse dos medidas concretas para rectificar dicha incongruencia:

Primero, se debería emprender una revisión íntegra de los términos de las convenciones sobre drogas, con el objeto de incorporar y aplicar los más de cincuenta años de jurisprudencia referente a los derechos humanos. Para ser claros: no se trata de enmendar las convenciones. Más bien, la idea es de aclarar su interpretación y aplicación de acuerdo al escenario legal internacional en la actualidad. Tomemos dos de los ejemplos expuestos anteriormente:

En el caso de Savana Redding, el Centro Legal Juvenil argumentó que desnudar a una menor de 13 años para catearla viola normas internacionales sobre dignidad y respeto. Además, por decisión mayoritaria, la Corte Suprema de los EE.UU. determinó que el registro a Savana violó sus derechos según la Cuarta Enmienda de la Constitución de los EE.UU.¹² Un análisis de los derechos de menores, a la luz de la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC, siglas en inglés), probablemente produciría un veredicto similar. Pero mientras este caso resultó bastante claro, ¿qué sucede con tantos otros asuntos relacionados con los niños y los jóvenes, tales como el uso generalizado de pruebas al azar para detectar el consumo de drogas?¹³ Estas cuestiones siguen siendo confusas.

El caso de Javier también es instructivo. Entre las Convenciones de las NN.UU. sobre drogas, el artículo 14(2) de la Convención de 1988 contra el Tráfico Ilícito contiene la única mención explícita a los derechos humanos, relacionada a la erradicación de cultivos. Entonces, ¿cómo luciría un programa de erradicación que respete los derechos humanos? ¿Cuál, por ejemplo, es el papel del consentimiento libre, anticipado e informado de los pueblos indígenas en la región andina?¹⁴ Una vez más, estas preguntas siguen sin respuesta –aunque debe advertirse que la frase “medidas adecuadas” se emplea en el artículo 14(2) y se refleja en el artículo 33

¹⁰ Consultar, por ejemplo, Resolución de la Asamblea General 63/197, 6 de marzo 2009, párrafo 1; y Resolución de la Asamblea General 64/192, 30 de marzo de 2010, párrafo 2.

¹¹ Comentario sobre la Convención Única sobre Estupefacientes, pp. 449–450, párrafo 2.

¹² Corte Suprema de los Estados Unidos, *Stafford Unified School District # 1, et al., Petitioners v. April Redding, Respondent* [Distrito Escolar Unificado de Stafford # 1, et al., Demandantes, contra April Redding, Demandada] (2009) 557 US. No. 08-479.

¹³ Consultar Adam Fletcher, “Random school drug testing: A case study in doing more harm than good” [Pruebas al azar por consumo de drogas en la escuela: Un estudio de caso sobre hacer más daño que bien], en Damon Barrett (ed.) *Children of the Drug War: Perspectives on the impact of drug policies on young people* [Hijos de la Guerra contra las Drogas: Perspectivas acerca del impacto de las políticas sobre drogas en los jóvenes], IDEBATE Press, 2011).

¹⁴ Consultar Damon Barrett, “Bolivia’s concurrent drug control and other international legal commitments” [Compromisos concurrentes de Bolivia respecto al control de drogas y otros instrumentos legales internacionales], Centro Internacional de Derechos Humanos y Políticas sobre Drogas, 1 de julio de 2011, <http://www.druglawreform.info/en/issues/unscheduling-the-coca-leaf/item/2604-bolivia-concurrent-drug-control-and-other-international-legal-commitments>

de la CRC (referido en sí a las drogas).¹⁵ Lo que estos casos sugieren es que existe una obvia necesidad de desarrollar lineamientos normativos sobre lo que constituyen medidas adecuadas para el control de drogas en términos de derechos humanos.

Por consiguiente, la segunda medida a tomar para eliminar la incongruencia del régimen debería ser la creación de un conjunto de lineamientos básicos sobre derechos humanos y control de drogas. Estos deberían formar la base de referencia para determinar qué medidas se consideran adecuadas al cumplir las obligaciones de los Estados signatarios según las convenciones de drogas. Ello debe también constituir la base para establecer un debate anual en la Comisión de Estupefacientes (CND) de las NN.UU.

La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE)

El documento de Joanne Csete se ocupa en detalle de la JIFE, y yo me aúno plenamente a sus opiniones. De momento, basta con mencionar que, como mecanismo cuasi-judicial de monitoreo de las convenciones sobre drogas, le corresponde a la Junta aplicar adecuadamente la legislación sobre derechos humanos en sus deliberaciones y recomendaciones a los Estados signatarios. El análisis precedente debe facilitar este propósito, si bien hace falta voluntad institucional por parte de la Junta – dado que se trata de un mecanismo independiente. El hecho de que dicha voluntad se encuentre ausente (al igual que un entendimiento satisfactorio de la legislación internacional) resultó evidente en 2012, cuando el presidente de la JIFE se negó incluso a condenar la tortura (o “cualquier atrocidad”) perpetrada en nombre del control de drogas, alegando una falta de mandato dentro de las convenciones sobre drogas¹⁶.

La Comisión de Estupefacientes (CND)

La primera sesión de la CND tuvo lugar en 1946, pero no fue sino hasta 2008 que finalmente adoptó una resolución sobre derechos humanos. No obstante, esta resolución eludía entrar en detalles específicos y simplemente pedía a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito incorporar los derechos humanos en su trabajo. Además, durante el proceso de redacción, el contenido de la resolución fue bastante diluido, eliminando notoriamente toda referencia a la recién aprobada declaración sobre derechos de los pueblos indígenas, la moratoria sobre la pena de muerte, y menciones al Consejo de Derechos Humanos o sus Procedimientos Especiales. Durante los debates (en los cuales tomé parte como miembro de la sociedad civil en la delegación del Reino Unido), China sostuvo que era “ridículo” exigirle a la CND operar de acuerdo a la legislación sobre derechos humanos, mientras que el Japón cuestionaba si la Declaración Universal de los Derechos Humanos era siquiera un componente de la legislación internacional.

Desde aquel entonces, se ha vuelto más fácil introducir salvaguardas en favor de los derechos humanos, lo cual es resultado tanto del cambio de gobierno en los EE.UU., como de la aparición de un “lenguaje acordado”. Bajo la administración de George W. Bush, la delegación de los EE.UU. bloqueaba rutinariamente cualquier alusión a los derechos humanos. Esto no ocurre ya en la misma medida, lo cual ha dado lugar a que haya más términos referidos a derechos humanos sobre los cuales se logran acuerdos. Una de las razones por las cuales un país como los EE.UU. puede ejercer tal influencia (además de su rol como superpotencia en las NN.UU.) reside en el hecho de que la CND casi nunca somete asuntos a votación¹⁷. Esto, en efecto, permite a cada Estado ejercer un derecho de veto si no desea transigir respecto a determinado tema. Para evitar tal

15 Damon Barrett y Philip Veerman, “A commentary on the UN Convention on the Rights of the Child: Article 33, protection from narcotic drugs and psychotropic substances” [Un comentario sobre la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño: Artículo 33, protección respecto a estupefacientes y sustancias psicotrópicas], (Leiden: Brill/Martinus Nijhoff, 2012).

16 Para apreciar una transcripción y la grabación del audio, consultar: <http://www.ihra.net/contents/1196>

17 Excepto para decidir sobre la inclusión de una nueva sustancia en la lista de drogas bajo control internacional.

situación, el contenido de la mayoría de resoluciones es atenuado hasta su mínimo común denominador – y algunas resoluciones son suprimidas del todo. Lo que este “espíritu de Viena” genera es una continua apariencia de consenso internacional, allí donde en realidad sólo existen evidentes y crecientes tensiones¹⁸.

Dicha apariencia se refuerza aún más por una débil participación de la sociedad civil en la CND. Aunque, en cierta manera, tal participación ha mejorado en años recientes, aún continúa siendo deficiente, especialmente cuando se le compara con otros foros de las NN.UU. En 2011 se presentó una resolución sobre el mejoramiento de la participación de la sociedad civil, en línea con la resolución 1993/31 del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las NN.UU. (que establece los procedimientos pertinentes). Inicialmente, la resolución mereció una rotunda oposición por parte de China; y luego Alemania hizo lo mismo, después de que su contenido se diluyese hasta quedar convertida –según los alemanes– en retrógrada. Finalmente se aprobó, aunque había cambiado mucho de su forma original. En la sesión de 2012 se celebró la primera audiencia oficial con la sociedad civil. Sin embargo, las cosas empeoraron cuando las ONG fueron objeto de cesura por tratar de criticar al Director Ejecutivo de la ONUDD (por su falta de liderazgo sobre temas de VIH), y a la JIFE (por la calidad de su razonamiento legal)¹⁹. Es evidente que deben ponerse en marcha procesos para lograr una significativa participación de la sociedad civil. Sin embargo, también es evidente que algunas delegaciones nacionales preferirían restringir la participación de la sociedad civil en el sistema.

Estas reformas han sido sugeridas anteriormente en muchas ocasiones, al igual que un Procedimiento Especial sobre derechos humanos y control de drogas.²⁰ Pero dada la ya abultada carga de trabajo que tiene el Consejo de Derechos Humanos, la CND podría ser un foro más adecuado para tratar este tema. Así como los Procedimientos Especiales fueron elaborados por la anterior Comisión de Derechos Humanos, no existe nada en los procedimientos que impida a la CND (también una Comisión Funcional) instaurar su propio mecanismo. También podría presentarse un informe anual al Consejo de Derechos Humanos en su sesión de marzo, la cual coincidiría con la sesión anual de la CND durante el mismo mes. Su mandato podría basarse, a su vez, en los lineamientos básicos propuestos anteriormente y formar parte de un segmento de sesiones temáticas sobre los derechos humanos. Ello impulsaría que los temas de derechos humanos salten a la palestra en la CND. Sin embargo, pese a que ello puede parecer muy sencillo, en Viena existe una clara oposición a establecer tal mecanismo. Algunas delegaciones simplemente consideran que los derechos humanos son “incumbencia de Ginebra”.

Los donantes y la Oficina de las NN.UU. contra las Drogas y el Delito

Actualmente, los criterios sobre los derechos humanos rara vez influyen sobre las decisiones de financiamiento internacional o la programación en torno a acciones para el control de drogas, incluso dentro las NN.UU. Tomemos el caso de Tran Ha Duy, expuesto anteriormente. Durante años, los donantes europeos, los EE.UU. y las NN.UU. han venido proporcionando a Vietnam fondos y asistencia técnica para incrementar su capacidad de atrapar a traficantes y transportistas de las drogas, como Tran Ha Duy y su hermana. La inmensa mayoría de transportistas atrapados en este país son sentenciados a la pena de muerte, a pesar de que son agentes de poca monta en el tráfico ilícito. Pero Vietnam no es un caso único. Los gobiernos también han proporcionado millones de dólares a Irán para el control de drogas, con frecuencia a través de la ONUDD, incluso después de que la tasa de ejecuciones en Irán se haya disparó a más de mil casos en dos años. A menudo estas ejecuciones se llevan a cabo sin el debido proceso elemental. En su portal electrónico, la ONUDD señala su éxito en ayudar a atrapar a 61 traficantes en Irán. La organización Reducción de Daños Internacional solicitó información sobre

18 Consultar David Bewley-Taylor, “*International drug control: Consensus fractured*” [Control internacional de drogas: Consenso fracturado], (Cambridge University Press, 2012).

19 Para apreciar una visión general sobre el tema, consultar: <http://www.drugfoundation.org.nz/content/no-way-behave>

20 Por ejemplo, Tom Obokata, “*Illicit cycle of narcotic from a human rights perspective*” [Ciclo ilícito de estupefacientes desde una perspectiva de los derechos humanos] *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 25 (2007), pp. 159-187.

el paradero y la sentencia aplicada a cada una de esas personas. A la fecha, la ONUDD no ha respondido a este pedido. En consecuencia, *Human Rights Watch* y Reducción de Daños Internacional han hecho un llamado recientemente para suspender la ayuda destinada a la aplicación de la ley contra drogas en Irán.²¹

Para mejorar la capacidad de interdicción, se han establecido a lo largo de las fronteras chinas Oficinas de Enlace en la Frontera (BLO, sigla en inglés) con financiamiento internacional y apoyo de las NN.UU. Recientemente, en una reunión auspiciada por las NN.UU., el gobierno de Birmania anunció que, mediante estos proyectos, había extraditado a 128 personas hacia China. Todas ellas podrían enfrentar la pena de muerte. Al indagar por el paradero de aquellas personas que había ayudado a extraditar, la ONUDD dijo no poseer esa información.²² En tal virtud, lo que indican los casos de China e Irán es una ausencia sistemática de salvaguardas de los derechos humanos, así como de mecanismos para monitoreo del financiamiento y la asistencia internacionales – incluso en las propias NN.UU. Ello representa una ausencia elemental de fiscalización. Lo que es más, estas brechas normativas, institucionales y legales a nivel internacional alimentan luego los programas, financiamiento y resultados operativos en una diversidad de proyectos para el control de drogas en todo el mundo.

En 2011, la ONUDD desarrolló lineamientos internos sobre derechos humanos, mayormente en respuesta a los problemas antes expuestos.²³ Estos lineamientos ostentan un gran alcance, pero mucho depende ahora en cómo sean implementadas. Por ejemplo, ¿cómo puede la ONUDD continuar trabajando con Irán en el área de control de drogas, si las ejecuciones continúan al ritmo en que lo hacen? Sin embargo, de manera más amplia, se requiere adoptar las siguientes medidas: Primero, todos los donantes y agencias implementadoras deben apoyar el desarrollo de lineamientos referidos a derechos humanos y control de drogas, tal como se ha descrito arriba. Segundo, estas entidades deben auditar los proyectos y financiamientos en marcha en función del cumplimiento de dichos lineamientos, y tomar medidas en relación a las brechas y problemas que se susciten. Finalmente, deben implementar un sistema transparente que evalúe las repercusiones de proyectos futuros respecto a los derechos humanos.²⁴

CONCLUSIÓN

En su deliberación sobre el caso de Savana Redding en el *Noveno Circuito de la Corte de Apelaciones*, la jueza Kim McLane Wardlaw anotó:

No hace falta ser constitucionalista para llegar a la conclusión de que desnudar a una niña de 13 años para someterla a un cateo constituye una invasión de cierta magnitud a los derechos constitucionales. Más que eso, este acto es una violación de todo principio establecido sobre dignidad humana.

Un reproche similar podría formularse sobre una amplia gama de prácticas llevadas a cabo para implementar el control internacional de drogas. Este artículo ha presentado una imagen fugaz del amplio abanico de temas de derechos humanos involucrados, la magnitud del problema, y las debilidades institucionales del régimen internacional. El régimen, en su forma actual, no es sólo caduco sino que, por sus propios objetivos

21 "Iran: Donors Should Reassess Anti-Drug Funding" [Irán: Donantes Deben Reevaluar Financiamiento Antidrogas], *Human Rights Watch*, 21 de agosto de 2012, <http://www.hrw.org/news/2012/08/21/iran-donors-should-reassess-anti-drug-funding>

22 Damon Barrett, Patrick Gallahue y Roxanne Saucier, "Partners in Crime: International Findings for Drug Control and Gross Violations of Human Rights" [Cómplices: Hallazgos Internacionales para Control de Drogas y Graves Violaciones a los Derechos Humanos] (*Harm Reduction International*, 2012).

23 Nota de Lineamientos de ONUDD, "UNODC and the promotion and protection of Human Rights" [ONUDD y la promoción y protección de los Derechos Humanos] (Viena, 2012), http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HR_paper_UNODC.pdf

24 La organización Reducción de Daños Internacional ha desarrollado un instrumento modelo que puede ser adaptado para adecuarse a las necesidades del donante o agencia correspondiente.

y funcionamiento, exagera el riesgo de violaciones de los derechos humanos. Además, su actual estructura institucional impide abordar adecuadamente los abusos y, en lugar de ello, entorpece el debate abierto y crítico. He propuesto algunas opciones para manejar esta situación desde arriba. Pero el verdadero cambio en este sector también debe provenir de abajo. Cuando un activismo e incidencia efectivos para abordar abusos en el terreno pueda ser reforzado por el tipo de reformas normativas e institucionales que se han descrito, entonces quizá podamos empezar a dar forma a un sistema en el cual los temas de derechos humanos sean tomados seriamente. ■