

## **La cruzada errática de la JIFE**

### **TNI Informe sobre políticas de drogas No. 4, Febrero de 2003**

El presidente de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), Dr. Philip O. Emafo de Nigeria, lanza en el prólogo del informe anual 2002 de dicha agencia un fuerte ataque contra los grupos que abogan por la legalización o la despenalización de los delitos relacionados con drogas, así como contra los grupos “que preconizan una cruzada” centrada únicamente en la reducción del daño. Según Emafo, los partidarios de estas políticas persiguen sus objetivos mediante “campañas agresivas y bien financiadas y con un celo de misioneros” contra las convenciones sobre drogas de la ONU. El ataque del Sr. Emafo es una muestra de lo poco al corriente que está el presidente de la JIFE de los últimos acontecimientos en el control internacional de drogas. Si hay alguien embarcado en una ‘cruzada’ con ‘celo de misionero’ es el propio Sr. Emafo, que está intentando echar atrás prácticas aceptadas como positivas en la lucha contra los efectos nocivos del uso problemático de drogas. El Sr. Emafo ofrece una imagen totalmente distorsionada de la aceptación política del concepto de la reducción del daño.

¿Quiénes son esos ‘cruzados’ de la reducción del daño de los que habla el Sr. Emafo? La eficacia de las estrategias para la reducción del daño no sólo está reconocida en el ámbito de la Unión Europea –según los estudios realizados por el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT)– sino también en el de la ONU. Puede que el Sr. Emafo desconozca ciertas resoluciones y directrices aprobadas recientemente por las Naciones Unidas. O quizá no esté de acuerdo con ellas. La Declaración de compromiso en la lucha contra el VIH/SIDA, adoptada durante el 26º período extraordinario de sesiones sobre el VIH/SIDA en junio de 2001, insta explícitamente a las naciones a garantizar para 2005 un mayor acceso a equipo esterilizado para inyecciones y fomentar “actividades para la reducción de los daños causados por el consumo de drogas” [\(1\)](#). Además, en el Plan de Acción aprobado en 1999 para aplicar la Declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda de drogas de la UNGASS, los países se comprometieron a ofrecer “todo el espectro de servicios, incluida la reducción de las consecuencias perjudiciales para la sociedad y la salud del uso indebido de drogas”.[\(2\)](#)

### **La reducción del daño gana terreno**

Hasta ahora, el mecanismo de control de drogas de la ONU –la Comisión de Estupefacientes, la Oficina contra la Droga y el Delito de la ONU y la JIFE– se ha negado sistemáticamente a usar estos términos en su debate político. En estos momentos, seguir eludiendo un debate abierto sobre la reducción del daño en la ONU es algo imposible e irresponsable, a pesar de los intentos de exorcismo del Sr. Emafo. En lugar de intentar dar marcha atrás, el presidente de la JIFE debería escuchar al ministro de exteriores griego Papandreou, seguramente un ejemplo más de lo que el Sr. Emafo consideraría un ‘cruzado’. Papandreou opinaba que “todos los Estados miembro de la UE han ratificado los tratados de la ONU para luchar contra las drogas, pero los países se apartan de sus disposiciones a diario. Este alejamiento viene dictado por las exigencias de una política práctica” Papandreou aboga por adaptar las convenciones sobre drogas de la ONU al pragmatismo existente, y no a la inversa.

En el Reino Unido, la Comisión de Investigación sobre Asuntos Internos de la Cámara de los Comunes recomendaba en su informe ‘La política de drogas del gobierno, ¿está funcionando?’ que “se añada un objetivo a la estrategia nacional dirigido explícitamente a la reducción del daño y la salud pública”. El presidente de la Comisión, Chris Mullin, resumía el informe comentando que éste se oponía a la legalización y defendía una política sobre drogas racional fundamentada en la reducción del daño y contraria al concepto prohibicionista de la tolerancia cero. "Las tentativas de combatir las drogas ilícitas por medio de la imposición de la ley se han revelado tan ineficaces que es difícil argumentar a favor de su continuidad", afirmó Mullin. La Comisión también recomendó al gobierno del Reino Unido que estudiara las políticas de reducción del daño que han ganado terreno en los Países Bajos y Suiza (como, por ejemplo, instalaciones de inyección segura para los usuarios de heroína y prescripciones de heroína para adictos).

Consciente de las diferencias que suscitan las convenciones sobre drogas de la ONU, la Comisión manifestó: "... creemos que ya es hora de que se reconsideren los tratados internacionales" y recomendó "... que el gobierno inicie una discusión dentro de la Comisión de Estupefacientes sobre las vías alternativas, incluyendo la posibilidad de legalización y regulación, para tratar de resolver el dilema global de las drogas". En Canadá, el Comité Especial sobre Drogas Ilegales del Senado, tras un exhaustivo estudio de dos años sobre la política pública con respecto al cannabis, concluyó que éste debería despenalizarse mediante la exención penal y un plan para regular la producción, la posesión y la distribución del cannabis. Este informe de más de 600 páginas fue el resultado de una rigurosa investigación, así como de exhaustivos análisis y sesiones públicas entre expertos y ciudadanos en Ottawa y en comunidades de todo el Canadá. El Comité también recomendó al gobierno del Canadá que solicitara una enmienda a las convenciones y tratados en materia de drogas ilegales.

En Suiza, el gobierno está revisando su política de drogas y estudiando la aplicación de una legislación parecida a la propuesta por el Comité canadiense y que consistiría en regular la producción, la posesión y el uso del cannabis. En Jamaica, la Comisión Nacional de Ganja condujo un período de consultas e investigaciones exhaustivas entre unas cuatrocientas personas de todos los ámbitos sociales, incluidos profesionales e influyentes líderes de la sociedad y recomienda la despenalización del cannabis para el uso privado y personal de adultos, así como para su uso sacramental en actos religiosos. Descartar de plano estas recomendaciones, basadas en investigaciones serias y en exhaustivos análisis, tildándolas de una ‘cruzada con un celo de misioneros’ es sencillamente ridículo.

La JIFE es plenamente consciente del creciente abismo entre la teoría y la práctica y, aún así, en su informe se niega a tener en cuenta los sólidos argumentos presentados e intenta presionar a los gobiernos para que éstos sigan al pie de la letra las convenciones tal como las interpreta la Junta. Debido a esta actitud, la JIFE está perdiendo a marchas forzadas su credibilidad y su carácter independiente como un comité experto que debería encargarse de los verdaderos problemas del actual fracaso del control internacional sobre las drogas. De hecho, con su postura política, la JIFE está poniendo en peligro su posición como cuerpo consultivo imparcial que podría participar en la tan necesitada reforma del sistema de drogas de la ONU y de las actuales convenciones.

## El papel de la JIFE

La JIFE actúa como pivote en el sistema de control de drogas de la ONU. Con el paso de los años, este cuerpo de expertos independientes ha asumido un papel político que mantiene una interpretación muy estricta de las convenciones sobre drogas de las Naciones Unidas y que suele juzgar a los estados soberanos cuyas políticas toman una dirección distinta para que hacerlos volver al redil. La JIFE se ha aprovechado de la falta de una orientación política en materia de control internacional de drogas que, oficialmente, depende de los estados miembro en la Comisión de Estupefacientes. La Junta se ha excedido en su papel de organismo de control de las convenciones de la ONU haciendo comentarios sobre cuestiones que son de la competencia de los gobiernos nacionales. En vez de poner a la JIFE en su sitio, los estados miembro se limitan a temer los informes anuales y procuran pasar desapercibidos cuando la Junta los critica.

La Junta, en cooperación con los gobiernos y con sujeción a las disposiciones de las convenciones, “tratará de limitar el cultivo, la producción, la fabricación y el uso de estupefacientes a la cantidad adecuada necesaria para fines médicos y científicos, de asegurar su disponibilidad para tales fines y de impedir el cultivo, la producción, la fabricación, el tráfico y el uso ilícito de estupefacientes”. (3) El papel principal de la JIFE consiste en garantizar que la oferta lícita de drogas controladas coincida con la demanda. Para ello, emplea un sistema mediante el que cada gobierno estima anualmente cuál es su necesidad de estas drogas con fines ‘científicos y médicos’ y la Junta autoriza entonces el cultivo de las plantas en ciertos países para satisfacer esta demanda. La oferta se regula para evitar la sobreproducción de drogas y su diversión al mercado ilícito.

Mientras que la Junta subraya las limitaciones que las convenciones imponen a los estados, hace caso omiso de estas limitaciones por cuanto interfieren con la soberanía y la autonomía de los estados miembro para desarrollar políticas sobre drogas nacionales. Como ejemplo, cabría citar la cuestión del consumo personal y de la posesión de drogas controladas. En sus informes anuales, la JIFE confunde de manera deliberada la posesión con el uso y sermonea indefectiblemente a los gobiernos cuyos sistemas legales despenalizan el uso y la posesión para uso personal. Según las disposiciones sobre el uso de drogas de la Convención Única de 1961, los estados deben adoptar las medidas necesarias para “limitar [el uso de drogas] exclusivamente a los fines médicos y científicos”. Los estados no tienen por qué prohibir o ‘no permitir’ el uso de estas sustancias y no están obligados a imponer sanciones o castigos, penales o de otro tipo, por el uso de éstas. Los Comentarios a la Convención de 1988 no dejan duda alguna sobre la cuestión: “Se señalará que, al igual que en las Convenciones de 1961 y 1971, el párrafo 2 no exige que el consumo de drogas se considere un delito punible”. (4)

Aunque las convenciones no contemplan el uso de drogas ilícitas como delito, la Convención de 1988 –en su intento por resolver el problema del tráfico internacional de drogas– esta blece que los estados miembro deben considerar como tal la posesión para el uso personal. No obstante, esta disposición está sujeta “a reserva de sus principios constitucionales y a los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico”. La Junta está malinterpretando las convenciones y excediendo sus competencias al intentar influir o controlar las políticas nacionales de los gobiernos

sobre el uso de drogas controladas, sobre todo cuando un gobierno, o alguno de los miembros de la Junta, adopta una postura distinta en cuestiones relacionadas con políticas de salud pública, prevención del crimen, prácticas clínicas o reducción de la demanda de drogas ilícitas. La Junta suele condenar con sus comentarios las políticas de los estados soberanos en estos ámbitos incluso cuando no está cualificada para hacerlo. Las convenciones exigen que las drogas sometidas al control internacional sólo se empleen para ‘fines médicos y científicos’. Sin embargo, las convenciones no especifican qué se entiende con estos términos. Los tratados internacionales no definen qué es y qué no una práctica médica legítima y los profesionales de la medicina tampoco parecen compartir una opinión al respecto. Por lo tanto, adoptar una postura sobre este asunto implica adoptar una postura política.

Otro de los temas candentes es el uso médico del cannabis. Si un gobierno está convencido del valor médico del cannabis, tiene todo el derecho, según las convenciones, para autorizar su uso ‘con fines médicos y científicos’, siempre que establezca el control necesario para que no se divierta a fines ilícitos. No obstante, la Junta se opone al uso médico del cannabis y exhorta a los gobiernos a que “no permitan que se utilice con fines médicos hasta que se disponga de resultados concluyentes que determinen su utilidad terapéutica”. Decidir si los resultados científicos son ‘concluyentes’ o si el cannabis ofrece ventajas terapéuticas es algo que no depende de la Junta. Sencillamente está fuera de su competencia. El argumento sobre los resultados científicos concluyentes también se usa de manera incoherente y desequilibrada. En su informe de 2002, la Junta manifiesta que “las investigaciones recientes han permitido establecer que el abuso de éxtasis puede provocar lesiones cerebrales irreversibles”. (5) Las investigaciones a las que se refiere la Junta resultan muy polémicas pero, de ningún modo, son concluyentes. (6) A la vez que exige ‘resultados concluyentes’ para autorizar el uso médico del cannabis, la Junta insta a los gobiernos a hacer uso de resultados de investigaciones muy polémicos y nada concluyentes para las campañas de prevención dirigidas a la ciudadanía.

La Junta emplea los resultados de las investigaciones a su antojo y suele citar los datos científicos que le interesan para exigir una total adhesión a las convenciones tal como las interpreta. Otro ejemplo que ilustra la postura de la Junta es su oposición a las medidas de reducción del daño como, por ejemplo, los programas de intercambio de jeringuillas para luchar contra la propagación del VIH/SIDA, la prescripción médica de heroína o las instalaciones para sus usuarios. La Junta señala que éstas son medidas contrarias a una “práctica médica sensata” sin explicar en qué se basa dicha afirmación. En este caso, la Junta no sólo excede sus competencias sino que, además, entra en evidente contradicción con otras resoluciones y directrices aprobadas recientemente por la ONU para frenar la propagación del VIH/SIDA y la reducción de la demanda.

### **El reconocimiento de la reducción del daño como una política eficaz**

En lugar de intentar desmentir la creciente tensión sobre las convenciones, los estados miembro que reconocen la eficacia de la política de reducción del daño, deberían usar esa tensión como principal argumento para defender la modificación de los tratados. Los países deberían mostrarse más firmes con respecto a los logros que han obtenido en la práctica y exigir la adaptación del marco legal internacional para poder así seguir la línea que han adoptado democráticamente en el ámbito nacional y local. La

reducción del daño o del riesgo como concepto y objetivo político debería convertirse en una pieza más del debate en el seno de la ONU. La Junta debería detectar las discrepancias con las convenciones y modificar los tratados para acabar con las ambigüedades, evitar las incoherencias legales y facilitar su aplicación y fomentar la experimentación con enfoques pragmáticos que han demostrado su eficacia para reducir los daños derivados de las drogas entre los usuarios y la sociedad en general.

Los estados miembro no tienen más que remitirse a los principios ya recomendados por un Comité de Expertos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 1992 que indicaban que el “objetivo primordial de los programas nacionales para la reducción de la demanda debería ser minimizar el daño asociado al uso de alcohol, tabaco y otros estupefacientes”. [\(7\)](#) La idea debería resultarle familiar al Sr. Emafo, puesto que fue uno de los miembros integrantes de este Comité. En la próxima revisión de mitad de período de la Sesión Especial de 1998 sobre drogas de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS, siglas en inglés), en abril de 2003, los estados miembro deberían aprovechar la oportunidad de que disponen para conseguir que la reducción del daño se acepte como una alternativa política legítima. La estrategia de la Unión Europea en materia de drogas (2000-2004) incluye entre sus objetivos el “Reducir sustancialmente en un plazo de cinco años el daño a la salud causado por la droga (VIH, hepatitis B y C, tuberculosis, etc.) y el número de muertes relacionadas con la droga”. Se trata, sin duda, de un objetivo mucho más realista que el de “eliminar o reducir considerablemente el cultivo ilícito del arbusto de coca, la planta de cannabis y la adormidera para el año 2008”, adoptado por la UNGASS de 1998.

---

## Referencias

- [1.](#) A/RES/S-26/2. Declaración de compromiso en la lucha contra el VIH/SIDA. 26º período extraordinario de sesiones sobre VIH/SIDA, junio de 2001, art. 52.
- [2.](#) A/RES/54/132. Plan de Acción para la aplicación de la Declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda de drogas, anexo a la resolución, Asamblea General, 2 de febrero de 2000.
- [3.](#) Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 enmendada por el Protocolo de 1972 de modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, 1961, art. 9, párr. 4.
- [4.](#) Commentary on the United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, Done at Vienna on 20 December 1988, Nueva York: Naciones Unidas, 1998. E/CN.7/590: párr. 3.95 (p. 82).
- [5.](#) Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes 2002, Nueva York: Naciones Unidas, 2003, párr. 477.
- [6.](#) Véase, por ejemplo: On Ecstasy, Consensus Is Elusive, The Washington Post, 30 de septiembre de 2002.
- [7.](#) Organización Mundial de la Salud, WHO Expert Committee on Drug Dependence: Twenty-eighth Report, Geneva: WHO Technical Report Series No. 836, 1993, p. 35-36