

**DROGAS y
CONFLICTO**

DOCUMENTOS DE DEBATE
JULIO 2002

no. **5**

**Drogas: polarización
y parálisis en la onu**

**Superando el
impasse**



Programa Drogas y Democracia

TRANSNATIONAL INSTITUTE

TNI BRIEFING SERIES
No 2002/7

EDITORES:

Amira Armenta
Martin Jelsma
Tom Blickman
Virginia Montañés
Ricardo Vargas

COLABORACIÓN ESPECIAL:

David Bewley-Taylor

DISEÑO:

Jan Abraham Vos, MEDIO
Zlatan Peric (maquetación)
Logotipo *Drogas y Conflicto*:
Elisabeth Hoogland

IMPRENTA:

Drukkerij Raddraaier,
Amsterdam

CONTRIBUCIONES FINANCIERAS:

Rubin Foundation
(Estados Unidos)
NEF (Bélgica)

CONTACTO:

Transnational Institute
Paulus Potterstraat 20
1071 DA Amsterdam
The Netherlands
Tel: -31-20-6626608
Fax: -31-20-6757176
drugs@tni.org
www.tni.org/drugs

Los contenidos de este documento pueden ser citados o reproducidos, siempre que la fuente de información sea mencionada. El TNI agradecería recibir una copia del texto en el que este documento sea usado o citado.

Puede mantenerse informado de las publicaciones y actividades del TNI suscribiéndose a nuestro boletín quincenal.
Contacto: tni@tni.org o
www.tni.org

Amsterdam, julio 2002

INDICE

● Editorial

● *Hora de avanzar. Polarización y parálisis en la política global de drogas*

- ◆ La Sesión Especial sobre Drogas – UNGASS, 1998
- ◆ Nueva escalada en EEUU
- ◆ Europa se distancia
- ◆ Espacio para maniobrar
- ◆ Reforma del PNUFID
- ◆ Las drogas en el sistema de la ONU
- ◆ El examen de mitad de período de UNGASS

● *Hábitos de un hegémoma: Estados Unidos y el futuro del régimen global de prohibición de las drogas*

- ◆ Modificación de los tratados
- ◆ Retirada de los tratados
- ◆ Ignorar los tratados
- ◆ Conclusiones

● Referencias

DROGAS y CONFLICTO

Europa y el Plan Colombia
Documentos de Debate No. 1, abril 2001

Fumigaciones y Conflicto en Colombia. Al calor del debate
Documentos de Debate No. 2, septiembre 2001

Afganistán, drogas y terrorismo. Fusión de guerras
Documentos de Debate No. 3, diciembre 2001

*Desarrollo alternativo y erradicación.
Un enfoque desequilibrado*
Documento de debate No. 4, marzo 2002

Todas las ediciones de la serie están disponibles en
el sitio web en inglés y español
www.tni.org/reports/drugs/debate.htm

En abril de 2003, habrá una revisión de mitad de periodo de los resultados de la Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU (UNGASS, en inglés) sobre drogas, de 1998. La UNGASS fue convocada para evaluar la efectividad del actual régimen represivo de control de drogas. Sin embargo, durante la fase preparatoria en la Comisión de Estupefacientes, los intentos de evaluar fracasaron y la UNGASS se reorientó hacia una afirmación del prohibicionismo, a pesar del obvio fracaso de las actuales políticas de control de drogas. En su declaración política, la Asamblea General encomendó al Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) “... desarrollar estrategias con la perspectiva de eliminar o reducir significativamente los cultivos ilícitos del arbusto de coca, la planta de cannabis y la adormidera para el año 2008”.

Cuatro años después, es obvio que las fechas límite poco realistas adoptadas por la UNGASS han vuelto a fracasar. Este número de *Drogas y Conflicto* analiza las posibilidades y obstáculos para un cambio en el control internacional de drogas. Es una contribución para evitar que la revisión de mitad de periodo de UNGASS no constituya otra oportunidad para evaluar que se pierde.

En “Hora de avanzar - Polarización y parálisis en la política global de drogas,” Martin Jelsma describe las tendencias cada vez más divergentes en las políticas globales sobre drogas. Por una parte, hay una escalada de la Guerra a las Drogas liderada por EEUU. Por otra parte, en Europa y otros países gana terreno un enfoque más flexible y pragmático para las políticas de drogas domésticas, distanciándose de la represión indiscriminada y la tolerancia cero. En estos países, la tendencia hacia una mayor indulgencia es irreversible y una actitud racional reemplaza gradualmente los dogmas del pasado. La polarización de estas dos tendencias ha paralizado a la ONU. La gran pregunta ahora es cómo avanzar.

En “Hábitos de un hegémoma: Estados Unidos y el futuro del régimen global de prohibición de las drogas”, David Bewley-Taylor analiza el creciente descontento con el sistema de control de drogas de la ONU. Algunas naciones han implementado, o discutido seriamente, medidas de reducción del daño que operen dentro de los términos legales del régimen de prohibición global de las drogas. Estos esfuerzos han tocado techo, lo que pone de manifiesto que las Convenciones son todavía un gran obstáculo para la introducción de políticas domésticas pragmáticas. Un progreso mayor sólo será posible bien mediante algún tipo de cambio en el régimen o por abandono del mismo. Cualquier paso en ese sentido enfrentaría una considerable hostilidad. EEUU, su más acérrimo defensor, mantiene el marco disciplinario del régimen. Los países que quieran ampliar el espacio político nacional operando más allá de los términos de las convenciones tienen varios caminos posibles. Todos plantean dificultades y no se pueden considerar de manera realista sin hacer referencia a EEUU.

Cada vez se cuestiona más la sensatez de las Convenciones sobre drogas de la ONU. En mayo, la Comisión de Investigación sobre Asuntos Internos de la Cámara de los Comunes del Reino Unido publicó su informe *La política de drogas del gobierno, ¿está funcionando?* En este informe, la Comisión concluye que, “... creemos que ya es hora de que se reconsideren los tratados internacionales” y recomienda que, “... el gobierno inicie una discusión dentro de la Comisión de Estupefacientes sobre formas alternativas – incluyendo la posibilidad de legalización y regulación – de abordar el dilema global de las drogas”. Chris Mullin, presidente de la Comisión, declaró que los “*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.*” Sólo se puede esperar que la comunidad internacional y la ONU secunden esta Comisión e inicien una evaluación seria con vistas a desarrollar políticas de drogas más humanas, justas y eficaces.



Dos tendencias opuestas en materia de políticas de drogas han tomado forma en la última década: una se inclina hacia la tolerancia y el pragmatismo y tiene su centro de gravedad en Europa; y otra, liderada por EEUU, trata de reforzar la mentalidad de tolerancia cero con medidas más represivas. La polarización ha paralizado a la ONU. Sin embargo, el proceso de reforma del PNUFID combinado con la evaluación en abril de 2003 podría ofrecer una oportunidad para avanzar.

Estas tendencias divergentes parten del reconocimiento común de que todos los esfuerzos combinados hasta ahora no han conseguido un impacto global. Quizás abunden buenas prácticas a nivel local, pero no hay, de hecho, reducción ni de la oferta ni de la demanda de drogas ilícitas. En los mercados del consumo, los precios al por mayor y al detalle disminuyen, mientras la pureza aumenta, lo que significa que no hay escasez en el mercado.

Algunos concluyen que este reconocimiento debería llevar a una evaluación general: revisión de los principios aplicados, apertura del debate, más espacio para la experimentación con otros enfoques y objetivos más realistas de reducción del daño relacionado con las drogas. Otros, sin embargo, mantienen que la 'medicina' no ha funcionado porque no era suficiente, y que hay que aplicar una dosis más fuerte: reafirmar el compromiso político, oponerse a cualquier tolerancia, cerrar filas tras un enfoque 'serio', fijar fechas límite y no temer ensuciarse las manos para lograr resultados concretos, "Un mundo libre de drogas – ¡Podemos hacerlo!".

En la ONU esta polarización ha causado una parálisis. El Programa de la ONU para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) ha promovido activamente el discurso de la reafirmación, sofocando las tentativas de abrir un debate, censurando los comentarios críticos en sus propias publicaciones, pregonando casos de dudoso éxito y castigando puntos de vista divergentes dentro de su propio personal.¹ La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) ha mantenido una interpretación muy estricta de las convenciones de

la ONU, y regularmente sobrepasa su limitada jurisdicción, emitiendo juicios sobre Estados soberanos con políticas diferentes, y presionándoles para que vuelvan a la línea. En la Comisión de Estupefacientes los países de mentalidad más liberal tienen un perfil bajo. Cuidadosos de no agudizar las tensiones que pudieran comprometer el terreno conquistado para la experimentación, estos países optan por mantener el debate en el tono más general y diplomático posible, evitando una controversia abierta sobre la dirección de sus políticas.

La Sesión Especial sobre Drogas – UNGASS, 1998

La polarización entre las tendencias divergentes se hizo visible en la Sesión Especial sobre drogas de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS, en inglés), celebrada en junio de 1998. Su consigna, 'Un mundo libre de drogas - ¡Podemos hacerlo!' reciclaba la ilusión de que con el suficiente compromiso y una estrategia firme era posible eliminar completamente las drogas ilícitas del planeta. Para alcanzar este objetivo, durante los meses previos a UNGASS, el PNUFID elaboró un ambicioso plan llamado SCOPE (en inglés), la Estrategia para la Eliminación de la Coca y la Adormidera en el 2008.² El PNUFID esperaba que UNGASS aprobara SCOPE, una combinación de proyectos de desarrollo alternativo y de operaciones de erradicación de cultivos ilícitos en Colombia, Bolivia, Perú, Birmania, Laos, Vietnam, Afganistán y Pakistán, los ocho países en donde se concentra la producción de coca y de adormidera: "Al cabo de tres decenios de experiencia, la comunidad internacional dispone hoy día de métodos ya comprobados y de los conocimientos técnicos apropiados para encarar el problema en las zonas productoras. El fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización de drogas en las regiones en cuestión ha allanado el camino para intervenciones a plena escala y la mayoría de los países productores han adoptado estrategias y planes de acción nacionales bien definidos, que están listos para su ejecución".³

La Asamblea General no aprobó la estrategia, ya criticada en los encuentros preparatorios de Viena. El

¹ Letter of Resignation to Mr Pino Arlacchi, de Michael vd Schulenberg, Director de la división de operaciones y análisis – PNUFID, 4 diciembre, 2000

² Tom Blickman, *Caught in the Cross-fire: Developing Countries, the UNDCP and the War on Drugs*, TNI/CIIR, Londres, Junio 1998.

³ CND, *Estrategia internacional para la eliminación del cultivo ilícito de la coca y la adormidera. Informe de situación*, E/CN.7/1998/PC/CRP.4, Viena, 3 marzo 1998.

plan no llegó ni a la agenda de UNGASS. Pero su *Declaración Política* refleja todavía algunos de sus principios, dándole la bienvenida al “enfoque global del PNUFID para la eliminación de los cultivos ilícitos”, y al afirmar que todos los países deben comprometerse “a trabajar estrechamente con el Programa para desarrollar estrategias, con la perspectiva de eliminar o reducir significativamente los cultivos ilícitos del arbusto de coca, la planta de cannabis y la adormidera en el año 2008”.⁴

Tras perder la oportunidad de aprovechar UNGASS para reexaminar las actuales políticas antidrogas, varios países trataron de salvaguardar el concepto de ‘responsabilidad compartida’ entre el Norte y el Sur, desarrollado en los años ochenta. Estos países promovieron la elaboración de un Plan de Acción para la reducción de la demanda, que debía lograr resultados cuantificables para el 2003, reconociendo el hecho básico de que si el mundo no es capaz de reducir la demanda de drogas ilícitas, es una ilusión pensar que se puede suprimir la oferta.

Nueva escalada en EEUU

En este mismo período (1997/98) se impulsaba la ‘reafirmación’ en Estados Unidos. Aumentó la presión para intensificar la guerra química a las drogas en todo el mundo, mientras que el Congreso estadounidense asignaba recursos para la promoción de un frente biológico. La visión de SCOPE y la fecha límite del 2008 puesta por UNGASS, junto al carácter agresivo de la Ley para la Eliminación de las Drogas en el Hemisferio Occidental (aprobada por el Congreso de EEUU en octubre de 1998) produjeron los planes maestros para la región andina. La ofensiva se centró en Bolivia – el plan “*Con Dignidad*” – y en Colombia, con operaciones masivas de fumigación aérea dentro del *Plan Colombia*, la *Iniciativa Regional Andina* y, recientemente, la inclusión de Colombia en la guerra global contra el terrorismo.

También hubo escalamiento en el lado del consumo. Durante los años noventa se arrestó a un número récord de personas en EEUU por consumo o posesión de pequeñas cantidades. *Human Rights Watch* se refiere a “la necesidad de abandonar

la guerra a las drogas y comenzar a dismantelar el ‘gulag de las drogas’, injustamente racial, que se ha generado”.⁵ “*Human Rights Watch* no cuestiona la decisión pública de servirse de sanciones penales para restringir el abuso de drogas y el narcotráfico. Pero el uso de la ley penal está sujeto a importantes obligaciones con los derechos humanos. Para ser coherentes con las normas de derechos humanos reconocidos internacionalmente, las sanciones penales deben ser humanas y proporcionales a la gravedad del delito”.⁶ La aberrante situación de las cárceles, la rápida diseminación del virus del SIDA por la ausencia de una política de jeringuillas limpias, y los efectos de una política excesivamente represiva, especialmente en las comunidades negras, están siendo cuestionados por amplios sectores de la sociedad.

Europa se distancia

Mientras tanto en Europa ha ganado terreno otro enfoque. Cuando se esperaba que apoyara los programas de desarrollo alternativo que forman parte del escalamiento en los Andes, Europa optó por distanciarse de la Guerra estadounidense a las Drogas. La vaguedad de la línea que separa desarrollo de erradicación, la preocupación por el medio ambiente debido a las fumigaciones químicas, y el evidente énfasis puesto en el componente militar de la estrategia de ‘zanahoria y garrote’, propició la renuencia de los donantes europeos. Los funcionarios estadounidenses expresaron su descontento: “*Todos esperaban que el resto del mundo, particularmente los europeos, hicieran el trabajo suave. Nosotros nos hemos ocupado de lo militar. No se puede hacer una cosa sin la otra*”.⁷ Por otra parte, Europa se ha mostrado también reacia a desafiar directamente a EEUU, y ha tenido dificultades para definir un marco de políticas alternativas sobre la producción de drogas.

En lo doméstico, sin embargo, el concepto de Reducción del Daño se ha extendido rápidamente en los últimos años, y ha llegado a ser la base de una política de drogas racional y pragmática en casi todos los países de la Unión Europea, y muchos otros como Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Brasil. Prácticas como la despenalización del consumo,

⁴ UNGASS, *Declaración Política*, A/RES/S-20/2, 10 junio, 1998

⁵ HRW, *Punishment and Prejudice: Racial Disparities in the War on Drugs*, mayo 2000.

⁶ HRW, *Reforming the Rockefeller Drug laws*, 2002, editorial en: www.hrw.org/campaigns/drugs/

⁷ “Europe’s Aid Plan for Colombia Falls Short of Drug War’s Goals”, *New York Times*, 25 octubre 2000



la actitud indulgente respecto al *cannabis* y a la posesión de otras drogas para uso personal y los programas de intercambio de jeringuillas son muy corrientes hoy día. Los puntos más controvertidos, como los *coffee shops*, los programas de distribución controlada de heroína, los exámenes de drogas sintéticas, etc., han sido aceptados fuera de los lugares pioneros, Suiza y Holanda, y se encuentran bajo consideración o en preparación en otros países. En comparación con la tensión que había en tiempos del Tratado de Maastricht en 1992, Europa ha avanzado notoriamente en estos temas. En algunos países hay debates que cuestionan abiertamente la prohibición del *cannabis*, y amplían la discusión en busca de modelos legales para la regulación de ese mercado ilícito.

La tendencia hacia una mayor indulgencia es irreversible y una actitud racional reemplaza gradualmente los dogmas del pasado.

según las raíces culturales y políticas de su posición de tolerancia cero. En Suecia, por ejemplo, la prohibición se arraiga en una tradición social democrática, según la cual el Estado debe proteger a sus ciudadanos contra cualquier amenaza que socave el tejido social. En países predominantemente musulmanes, el auge del fundamentalismo islámico y las correspondientes leyes religiosas contra cualquier droga, incluso el alcohol, ha conllevado una oposición más fuerte por su parte a cualquier desviación de la tolerancia cero dentro de la Comisión.

Varios países africanos

productores de *cannabis* están asumiendo una posición fuerte debido a que aspiran a ser incluidos en mecanismos especiales de comercio preferencial y en programas de ayuda al desarrollo vinculados a objetivos de control de drogas, vigentes ya para algunos países latinoamericanos y asiáticos. Y la posición de tolerancia cero de Estados Unidos, el principal promotor del régimen global prohibicionista, se arraiga en el fundamentalismo cristiano y en su aspiración al liderazgo mundial, que lo ha llevado a fundir el tema drogas con otras políticas internacionales y agendas de seguridad.

Con esta mezcla de motivos en el campo de la reafirmación, hay pocas posibilidades de negociar un nuevo consenso con argumentos racionales y pragmáticos. Sin embargo, podría haber posibilidades de vencer el *impasse* en la ONU y de ampliar el espacio a una diversidad de políticas. El procedimiento de la Comisión basado estrictamente en el consenso fue adoptado solamente cuando EEUU perdió su poder de voto por no haber pagado sus deudas a la ONU. Las resoluciones de la Comisión no requieren necesariamente de consenso, y podrían servir para clarificar la interpretación de las estipulaciones de las convenciones y para estirar la flexibilidad de los países para desarrollar una política nacional de drogas diferente.

Con respecto a enmiendas formales a las convenciones mismas, todas las partes tienen que estar de

T

N

I

Espacio para maniobrar

No queda duda de que tarde o temprano la tendencia tolerante guiada por la filosofía de la Reducción del Daño se va a topar con las limitaciones de las convenciones de la ONU. De hecho esta tendencia toca ya los extremos de la letra y espíritu de algunos artículos. Todos los pasos emprendidos hasta ahora son defendibles, pues se adhieren a la Convención Única de 1961, así como a la mayoría de las obligaciones más estrictas de la Convención de 1988.⁸ No obstante, en su informe del 2001, la JIFE previene sobre un aumento de la tensión entre la generalización de prácticas tolerantes y una adhesión estricta.⁹ Si los países comprometidos en la búsqueda de soluciones pragmáticas quieren hacer más progresos, tendrán que cuestionar abiertamente la camisa de fuerza que representan las convenciones. El obstáculo para considerar cualquier cambio en esa dirección es la cultura de consenso de la Comisión de Estupefacientes. Con la actual polarización, es difícil imaginar que se pueda llegar a algún acuerdo.

Entre los fervientes defensores del régimen prohibicionista hay también diferencias considerables,

⁸ Nicholas Dorn y Alison Jamieson, *Room for Manoeuvre – Overview Report*, DrugScope, Londres, Marzo 2000; y B. De Ruyver y otros, *Multidisciplinary Drug Policies and the UN Drug Treaties*, IRCP, Maklu, Antwerpen/Apeldoorn, 2002

⁹ JIFE, *Informe 2001*, E/INCB/2001/1, ONU, Nueva York 2002

acuerdo. Por último, la única vía formal de escape al punto muerto que representa aquí el consenso sería que los países denunciaran las convenciones. Informalmente, grupos de países podrían decidirse a poner a prueba los límites de las convenciones de la ONU, mediante la adopción de un enfoque indulgente que vaya más allá del punto en el que éste puede justificarse bajo los principios de control de drogas reconocidos internacionalmente, y luego 'sufrir las consecuencias.' Sólo pocos países se pueden permitir jugar políticamente con estos márgenes. La JIFE podría no imponer sanciones, pero EEUU aún mantiene su sistema disciplinario de certificación y posee bastantes instrumentos de presión. Estos obstáculos son examinados detalladamente en el otro artículo de esta edición.

Las divergencias en la política global ya comienzan a conducir a serias incoherencias. En la Comisión de marzo de este año, Marruecos, por ejemplo, planteó las posibles implicaciones de una tendencia indulgente en Europa hacia el consumo de *cannabis*, para la política marroquí, con relación a sus extensos cultivos de *cannabis*. De acuerdo al Informe de la JIFE (2001): "Es molesto que, mientras muchos países en desarrollo han estado dedicando recursos a la erradicación del *cannabis* y a la lucha contra el narcotráfico, ciertos países desarrollados hayan decidido, al mismo tiempo, tolerar el cultivo, comercio y abuso del *cannabis*". Hay, efectivamente, una contradicción entre una liberalización en cuanto al consumo, mientras se mantienen e, incluso, intensifican las presiones para erradicar cultivos en regiones tradicionalmente productoras del Sur. A esos países se les permite mucho menos espacio político para reexaminar sus propias políticas nacionales y ponerse en la vía de soluciones pragmáticas. Además, las convenciones internacionales son menos flexibles con la producción que con el consumo.

Reforma del PNUFID

Como la principal agencia multilateral para asuntos de drogas, el funcionamiento del PNUFID en todos estos asuntos es crucial. La agencia no solamente

implementa los programas de la ONU y aconseja a muchos países sobre políticas de drogas, sino que también funciona como la secretaria de la JIFE y de la Comisión. El año pasado la agencia atravesó una profunda crisis. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna de la ONU (OSSI) investigó sobre malos manejos, se perdió la confianza de los donantes, y el director ejecutivo, Pino Arlacchi tuvo que renunciar en diciembre del 2001. La combinación de una fuerte posición de tolerancia cero junto con los malos manejos, ha impedido al PNUFID asumir un rol moderado en medio de la creciente polarización. Las recomendaciones de la OSSI pusieron en marcha un proceso de reforma en la sede del PNUFID en Viena, a mediados del 2001, y ya se están emprendiendo mejoras organizacionales. Pero está por verse si el PNUFID logrará deshacerse de su posición politizada favorable a la reafirmación, para volverse un centro competente, mejor capacitado para reflejar los diferentes puntos de vista en políticas de drogas y su aplicación.

Uno de los informes de la OSSI concluye: "El rol de la OFDPD como centro competente no se puede cumplir sin un intercambio libre de puntos de vista, debates, y de la participación del personal en la toma de decisiones. Sin embargo, en el momento de la inspección, los mecanismos corporativos de consejería y guía colectiva, y los de coordinación de programa y de políticas no estaban funcionando. Se echaba de menos también un sistema coherente de supervisión de programas, en forma de implementación de monitoreos y evaluación de resultados. (...) Las evaluaciones temáticas eran pocas y no conducían a discusiones sustantivas que tanto se necesitaban, o a cambios en las prácticas. No había mecanismos para formular las conclusiones que se sacaban y para aplicarlas en la formulación e implementación de programas".¹⁰

Esto va más allá de la mera necesidad de una reforma en el nivel de la organización. Arlacchi no sólo condujo la oficina de una "manera extremadamente centralizada y arbitraria" sino que reivindicó éxitos en el frente de las drogas "más allá de los límites de la credibilidad".¹¹ También arrastró a la agencia hacia proyectos altamente cuestionables, como el abor-



¹⁰ OIOS, Report on the Inspection of Programme Management and Administrative Practices in the Office for Drug Control and Crime Prevention, Asamblea General, A/56/83, 1 Junio 2001. http://www.un.org/Depts/reports/a56_83.htm

¹¹ OIOS, Report on the Triennial Review of the Implementation of the Recommendations Made by the Committee for Programme and Coordination at its Thirty-Eighth Session on the In-depth Evaluation of the United Nations International Drug Control Programme, ECOSOC, E/AC.51/2001/4, 4 mayo 2001. www.un.org/Depts/oios/reports.eac51_2001_4.pdf

tado programa SCOPE, la Agencia Tayik de Control de Drogas, los proyectos con microherbicidas para Colombia y Afganistán, y el 'proyecto del barco' al cual la OSSI dedicó una investigación especial.¹² Esos proyectos han causado un daño considerable a la credibilidad política de la organización. El problema no fue solamente su estilo administrativo o la falta de transparencia de estos proyectos, sino también la dirección política que impuso en la agencia. El *Informe Mundial sobre Drogas* del 2000, muy criticado, ejemplifica lo alejada que estaba la agencia de lo que sucedía en materia de cambios de opinión sobre el control internacional de drogas. Todo esto contribuyó al proceso de erosión de la confianza entre los donantes, y de manera más marcada, entre las ONG y las comunidades académicas que trabajan en temas de drogas.



En mayo del 2002 llegó a Viena Antonio Maria Costa, nuevo director ejecutivo de la Oficina de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito de las Naciones Unidas (OFDPD) y director general de la Oficina de la ONU en Viena. En su discurso ante el equipo a su llegada a Viena en mayo, el Sr. Costa mencionó la necesidad de ser “*exigentes al imponernos un monitoreo eficaz y la evaluación de nuestro trabajo, necesarios para restaurar la confianza de los Estados miembro*”. Y prometió hacer de los valores de la “*imparcialidad, transparencia y responsabilidad (...)* parte fundamental de nuestra cultura”.¹³

Estas declaraciones junto con la amplia experiencia del Sr. Costa en el manejo de organizaciones internacionales – su último cargo fue el de secretario general del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo – indican su compromiso para implementar las recomendaciones de la OSSI de una reestructuración organizacional, transparencia en la toma de decisiones sobre proyectos y el fortalecimiento del funcionamiento de la Comisión como entidad regidora del PNUFID.

Las drogas en el sistema de la ONU

En su discurso inaugural, el Sr. Costa enfatizó las conexiones entre “*drogas, criminalidad y terrorismo,*

los males de nuestro tiempo.” La relación drogas-criminalidad es sin duda estrecha e importante, pero con la fusión en 1998 del PNUFID y el Centro de Prevención Internacional del Delito (CPID) bajo el mismo paraguas – la OFDPD –, se ha sobre enfatizado esta conexión.

Como indica el actual discurso de la mayoría de los donantes, el tema de las drogas es ‘transversal’ y cubre muchas áreas políticas, no sólo la criminalidad sino también la salud y el desarrollo. Dentro de la ONU, la relación particular establecida entre el PNUFID y el CPID – en comparación con la menudada colaboración con la OMS, el PNUD o el ONUSIDA – hace que las políticas de drogas del OFDPD corran el riesgo de inclinarse más a favor de enfoques represivos que a un enfoque en salud o desarrollo. Mientras la mayoría de países ha establecido estructuras de coordinación de políticas de drogas que mantienen un equilibrio de responsabilidades entre salud, justicia, departamentos de asuntos internos y externos, la coordinación en asuntos de drogas dentro del sistema de la ONU en este sentido no está funcionando bien.

Esto ha llevado a puntos de vista sobre drogas opuestos dentro de la ONU, y entre el PNUFID y los principales donantes. El enfoque racional de la OMS en la salud, que considera por igual las sustancias lícitas e ilícitas, choca a menudo con la visión que emana de las oficinas del PNUFID. Aunque ONUSIDA promueve activamente programas de intercambio de jeringuillas para prevenir la diseminación del SIDA, el PNUFID – a pesar de ser copatrocinador de ONUSIDA desde 1999 – evita involucrarse directamente con tales programas.

Mientras el 70% de los fondos del PNUFID provienen de fuentes europeas, en donde la Reducción del Daño se ha vuelto un pilar reconocido de las políticas de drogas (excepto en Suecia), éste es todavía terreno prohibido en el PNUFID, en donde se evita incluso la discusión de este concepto. Se requiere una evaluación del proceso para hacer frente a tales contradicciones y examinar cómo se está integrando el tema drogas en el sistema de la ONU.

¹² OIOS, *Report on the Investigation into Allegation of Misconduct and Mismanagement of the “Boat Project” at the United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention*, Asamblea General, A/56/689, 7 Diciembre 2001. www.un.org/Depts/oios/reports/a56_689.pdf

¹³ *Address to All ODCCP and UNOV Staff by Antonio Maria Costa Director-General and Executive Director*, Viena, 7 mayo 2002.

El examen de mitad de período de UNGASS

El examen de mitad de período de UNGASS podría proporcionar una nueva oportunidad para vencer la parálisis dentro de la ONU. En la sesión del año entrante de la Comisión (8-16 de abril, 2003, Viena) se va a incluir un segmento ministerial de dos días, para evaluar los progresos hechos con respecto a los fines y objetivos establecidos en la *Declaración Política* de UNGASS de 1998. La revisión ofrece la primera oportunidad global desde UNGASS para reevaluar y ajustar el actual marco internacional de políticas de drogas. El PNUFID juega un papel crucial en la preparación de esta revisión. Los informes bienales que presenta el director ejecutivo ante la Comisión sobre los progresos de UNGASS,¹⁴ servirán de base para la evaluación del 2003. La revisión de mitad de período ofrece a Costa una oportunidad política de alto nivel para convencer al mundo de su compromiso de poner al PNUFID en una vía más racional, despedirse de los años de crisis, restaurar la confianza de los donantes y abrir el debate.

Ha llegado el momento de que los países europeos lleven aires frescos a la ONU.

No obstante, una condición necesaria para avanzar radica en la voluntad política y en los esfuerzos concertados de los países interesados en proseguir una vía pragmática. Entre estos se cuentan países europeos como Suiza, Países Bajos, Portugal, Alemania, Bélgica e Inglaterra, junto con países afines como Canadá y Australia, con el posible apoyo de miembros del bloque GRULAC de países latinoamericanos y del Caribe, como México, Brasil, Jamaica, Uruguay y Perú. Diferencias aparte, el desarrollo de políticas en estos países demuestra su interés común por sobrepasar la actual parálisis del control internacional de drogas y avanzar con políticas que ofrezcan más espacio de maniobra en la implementación de estrategias realistas y pragmáticas. Ha llegado el momento de que los países europeos que lideran esta vía se muestren más asertivos respec-

to a sus logros, lleven estos aires frescos a la ONU y apoyen – con sentido de la corresponsabilidad – a los países del Sur que busquen avanzar en la misma dirección.

México ha sido elegido para presidir la revisión de mitad de período de UNGASS y su preparación. México fue el país que solicitó originalmente la UNGASS de 1998, para promover una evaluación a fondo de la política global de control de drogas. En su discurso de apertura al 46° período de sesiones de la Comisión, la viceministra de asuntos exteriores de México, Patricia Olamendi, aludiendo a las fechas límite del 2003 y 2008, recordó el espíritu original al decir que “en este período de sesiones habremos de ser muy críticos acerca de esos ambiciosos objetivos (...) Ante todo, debemos ser honestos y nada auto-complacientes. Reflejar en nuestros informes avances donde no los hay neutraliza los logros que genuinamente pudiéramos haber alcanzado”.¹⁵

Un principio racional que oriente el examen de mitad de período podría encontrarse en las conclusiones de la Asociación de Abogados de la provincia de Nueva York: “El objetivo apropiado de cualquier política de drogas debe ser disminuir la prevalencia y diseminación del uso de drogas dañinas y el abuso de sustancias, y reducir los daños asociados con estos problemas donde se sabe que existen. Además, una política que produzca resultados más nocivos que el mal social que se propone resolver, debe ser reevaluada en términos de la conveniencia de continuar aplicando tal política. Además, para justificar la continuación de una política pública, hay que comparar su costo con el beneficio derivado. Es dentro de este contexto y con estos criterios en mente, que se debe reevaluar objetivamente el actual enfoque de la política de drogas, y en caso necesario, evaluar y considerar modelos alternativos de políticas futuras”.¹⁶

Un principio racional que oriente el examen de mitad de período podría encontrarse en las



¹⁴ CND, *Consolidated First biennial report of the Executive Director on the implementation of the outcome of the twentieth special session of the General Assembly, devoted to countering the world drug problem together*, E/CN.7/2001/16, 4 October 2001

¹⁵ Intervención de la Subsecretaria Patricia Olamendi, *Toma de posesión de la Presidencia del 46 Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes*, Viena, 15 Marzo 2002

¹⁶ New York County Lawyers' Association, *Report and Recommendations of the Drug Policy Task Force*, octubre, 1996

Insatisfechos con la línea prohibicionista del sistema de control de drogas de la ONU, cada vez más países están revisando su posición sobre los tratados internacionales. Los Países Bajos ya no son un caso aislado explorando los límites de las Convenciones. En los últimos años, algunas naciones han implementado, o discutido seriamente, medidas de reducción del daño que funcionan 'dentro' de los términos legales del régimen de prohibición global de las drogas. Esta tendencia, sin embargo, pone de manifiesto que las Convenciones son todavía un gran obstáculo para la introducción de políticas domésticas pragmáticas. Aunque el enfoque tolerante adoptado por algunas naciones lo ha debilitado, parece que la única manera de hacer mayores progresos pasa por algún tipo de cambio en el actual régimen, o por el abandono del mismo.

Cualquiera de estos pasos provocaría gran hostilidad. Como se señala en el otro artículo, un obstáculo importante para considerar cualquier cambio en esa dirección es la cultura de consenso de la Comisión de Estupefacientes. La principal fuerza que mantiene este consenso es EEUU que, como su más acérrimo defensor, mantiene el marco disciplinario del régimen. Las presiones de Washington han complementado considerablemente la legitimidad moral concedida por la ONU a la doctrina de la prohibición.¹ Esto ha producido una increíble fuente de inercia. Mediante la estrategia de conexión de temas, EEUU ha explotado su estatus hegemónico para la defensa del régimen de prohibición global de las drogas que tanto trabajo le ha costado construir.² Esta alianza ONU-EEUU ha dificultado a las naciones desviarse de manera significativa, o incluso discutir sobre posibles desviaciones, de la doctrina de la prohibición. Desde los años ochenta, EEUU ha usado la Certificación como un instrumento de presión

económica. El proceso anual se ha fortalecido en los últimos años debido a los esfuerzos de Washington por combinar su guerra a las drogas con la lucha transnacional contra el crimen organizado.³ Tal actitud aumenta las implicaciones para la reputación que conlleva una desviación. De igual modo, la actitud de EEUU de fundir la guerra a las drogas con la guerra al terrorismo hace que un alejamiento del régimen prohibicionista sea potencialmente negativo para la imagen internacional de una nación.

En el momento de considerar cualquier cambio en el ámbito de la ONU, sería imprudente por parte de las naciones ignorar que EEUU se vale habitualmente de su poder hegemónico para proteger la prohibición global de las drogas. El mantenimiento del régimen ayuda a Washington a legitimar tanto sus políticas domésticas como muchas actividades en el exterior. El objetivo de este artículo es explorar, en el contexto de posibles reacciones de EEUU, algunas de las opciones de las que disponen las naciones interesadas en ampliar el espacio político en el ámbito nacional. Tal como espero demostrar, los pasos para iniciar un cambio en el régimen, dentro de los términos

de la ley internacional, son problemáticos. Esta realidad podría, en consecuencia, inducir a las naciones a retirarse, de manera legítima o ilegal en términos de la ley internacional, de una o de todas las convenciones de control de drogas. Al igual que otros pasos para salirse de la prohibición, esto provocaría indudablemente una respuesta hostil por parte de EEUU. Sin embargo, las recientes políticas de 'América Primero' del gobierno Bush II permitirían un mayor espacio para maniobrar. El hecho de que Washington haya abandonado la actitud multilateral en varias áreas internacionales clave ha acentuado lo que Bruce Cronin llama la Paradoja de la Hegemonía: la tensión entre las responsabi-

Las Convenciones son un gran obstáculo para la introducción de políticas domésticas pragmáticas.

¹ Inis L. Claude, Jr., "Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations", en Frederick Kratochwil y Edward D. Mansfield, *International Organization: A Reader*, HarperCollins, 1994, p. 196. (Publicado por primera vez en *International Organization*, 20 (1996), pp. 267-279 y David R. Bewley-Taylor, *The United States and International Drug Control, 1909-1997*, Continuum, Londres, 2001, p.7 y pp. 185-186.

² David R. Bewley-Taylor, *The United States...* op. cit.

³ Michael Woodiwiss, *Organized Crime and American Power: A History*, University of Toronto Press, 2001. p. 385.

lidades multilaterales de una fuerza hegemónica, y su deseo y capacidad material de actuar unilateralmente.⁴ Aunque esto representa en sí mismo un problema, tal paradoja socava en buena medida la capacidad de Washington de actuar como el ejecutor del aparato de control de drogas de las Naciones Unidas.

Modificación de los tratados

La reclasificación de las sustancias es un método que podrían usar las partes para crear más espacio de acción dentro del actual régimen. Esta es una opción de la que se habla con frecuencia en relación con el *cannabis*. Sobre todo desde que la Organización Mundial de la Salud (OMS) anunciara recientemente que sería “de su completo agrado considerar información científica” sobre esta droga. Como señalara la OMS, la Convención Única esboza condiciones para los cambios en el ámbito del control internacional. El Artículo 3 permite enmiendas a la lista de sustancias clasificadas y al sistema que las acompaña. La OMS o cualquier parte signataria puede iniciar el proceso de modificación en cualquier momento. Este es el curso legítimo de la acción. En la práctica, sin embargo, está lejos de ser sencillo.

Se puede afirmar que cualquier intento de modificación provocará la desaprobación de EEUU y su intento de desacreditar y ‘persuadir’ a las partes para que se detengan. No obstante, existen también problemas fundamentales relacionados con el estatus legal del cultivo de ‘drogas naturales.’ Como anotara en 1994 la Liga Internacional Antiprohibicionista, en el comentario al Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, sobre el *cannabis* y la resina de *cannabis*, “... la Comisión (de Estupefacientes) podría eliminarlos de las listas de la Convención Única, y retirarlos efectivamente del control instituido por esta Convención respecto a las drogas, **con excepción de las medidas de control mencionadas en el artículo 26**

y el artículo 28 del párrafo 1” (el énfasis es nuestro).⁵ El mantenimiento de estos artículos significa que cualquier cambio resultante de la reclasificación del *cannabis* no incluiría disposiciones concernientes a su cultivo. Por eso la Comisión no podría abolir la prohibición del cultivo, ya que está afianzada en artículos específicos de la legislación de 1961. Solamente una enmienda a la Convención Única podría lograr alguna revisión. Esta situación limita claramente la utilidad de la vía de la reclasificación. Mientras que otras drogas podrían ser teóricamente reclasificadas conforme a procedimientos establecidos en el Artículo 3 de la Convención Única, los cambios relacionados con el *cannabis* (así como con la hoja de coca y el opio) estarían bastante limitados.

Las inquietudes relacionadas con el tema del cultivo podrían ser puramente académicas, si se consideran los numerosos obstáculos internos para una reclasificación. Mientras la OMS desempeña un importante rol en el proceso de re-tipificación, este organismo sólo puede hacer recomendaciones no vinculantes. En principio, el poder de hacer cualquier cambio en la clasificación le corresponde a la Comisión. El actual estado de la Comisión hace improbable la posibilidad de obtener apoyo suficiente para una reclasificación. Las complejas dinámicas de un cuerpo constituido por 53 miembros generan una profunda inercia opuesta a cualquier cambio significativo dentro del régimen. Además, aunque quizás menos dominante que en años anteriores, EEUU todavía tiene una gran capacidad de influir la dirección que toma la Comisión. Como anotó un diplomático en la ONU en Viena hace pocos años, “*Cuando una nación parece a punto de romper filas (respecto a la visión de Washington sobre la prohibición), EEUU aparece, engatusando o amenazando*”.⁶ Bajo tales circunstancias, incluso con la mayoría necesaria, en lugar de un consenso, la decisión que se requiere para aprobar una reclasificación podría no obtenerse.



⁴ Bruce Cronin, “The Paradox of Hegemony: America’s Ambiguous Relationship with the United Nations”, *European Journal of International Relations*, Vol. 7 (1), 2001, pp. 103-130.

⁵ Commentary on the Convention on psychotropic substances, UN 1978, p. 43, citado en *For a Revision of the International Policy on Drugs; Report on the possibilities for amending and/or repealing the United Nations Conventions*, International Antiprohibitionist League, 1994, p.15.

⁶ Peter Webster, “Rethinking Drug Prohibition: Don’t Look for US Government Leadership”, *International Journal of Drug Policy*, 9 (5) 1998, pp. 297-303.

Pero, incluso, si la OMS o alguna de las partes hiciera una recomendación concerniente a la reclasificación y la Comisión la aceptara, el Artículo 3 ofrece varias posibilidades de bloqueo. Según el párrafo 8 (a), basta con que una parte lo solicite para que la decisión de la Comisión sea llevada al Consejo Económico y Social (ECOSOC) para su examen. El Consejo, a continuación, tiene la autoridad de confirmar, alterar o negar la decisión de la Comisión. La decisión del ECOSOC es definitiva. Esta cláusula podría ser invocada fácilmente por EEUU, o por una nación delegada, para traspasar el proceso de toma de decisiones al Consejo de 54 miembros. De nuevo, aunque el fallo depende más de una mayoría que de una decisión consensuada, el ECOSOC ofrecería a Estados Unidos más oportunidades de crear y explotar las conexiones con otros temas.



A la luz del tema del cultivo y de los obstáculos para una re-tipificación, las partes podrían sentir que no vale la pena lanzarse al juego de la modificación. A primera vista parecería que el procedimiento de enmienda que ofrece el Artículo 47 de la Convención Única es una vía más efectiva. No obstante, al igual que con la modificación, la vía de la enmienda ofrece bastantes oportunidades para que una nación opuesta a la revisión del régimen bloquee la acción. El rol central del ECOSOC en el proceso permitiría, de nuevo, a EEUU sacar ventaja de las conexiones con otros temas.

Enmendar la Convención Única implica una notificación de las partes al Secretario General con una propuesta de enmienda, y con la argumentación que motiva tal paso. El Secretario General, entonces, comunica la enmienda propuesta y las razones para ésta a las partes y al Consejo. Aquí ECOSOC decide entre llamar a una conferencia para considerar la enmienda, o preguntar a las partes si aceptan la enmienda. Si ninguna de las partes la rechaza en los 18 meses siguientes a su puesta en circulación por el Consejo, la enmienda entrará en vigor.

Este sería el resultado más improbable dada la firme postura de EEUU para que el régimen se mantenga. Si, como es más probable, una o más partes rechazan la enmienda y presentan sus comentarios al ECOSOC dentro de los 18 meses, el Consejo puede decidir si organiza o no una conferencia para sopesar la enmienda. Si llegara a tener lugar, esta conferencia podría ser útil para aumentar el perfil del tema en revisión, pero no representa ninguna garantía de que salgan revisiones significativas de ella. Vale la pena anotar también que, por los poderes que le otorga la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo podría simplemente negarse a tomar una decisión sobre la propuesta.⁷ En consecuencia, no hay garantía de que una enmienda llegue incluso a la fase de una conferencia.

Están claras, entonces, las dificultades tras las opciones disponibles para crear más espacio de maniobra dentro del actual régimen. Al igual que el proceso legislativo en EEUU, el sistema de la ONU también es susceptible de bloqueo y a menudo se caracteriza por su parálisis. A fin de sortear este estancamiento, sin salirse sin embargo de las reglas de la ley internacional, las partes podrían considerar otras dos opciones: la denuncia de los tratados y la invocación de los principios de primacía de las constituciones nacionales con respecto a los derechos humanos específicamente. Ambas ofrecerían a las naciones oportunidades legalmente válidas para retirarse por completo de los tratados.

Retirada de los tratados

Los artículos de todos los tratados les permite a las partes retirar su consentimiento entregando una denuncia por escrito al Secretario General.⁸ Aunque pueden ser percibidas como un paso extremo, las acciones de este tipo, como la Comisión canadiense LeDain señalara hace treinta años, “... no son, por supuesto, una violación de los deberes internacionales” puesto que está establecidas en los tratados.⁹ Pero gene-

⁷ For a Revision of the International Policy on Drugs: Report on the possibilities for amending and/or repealing the United Nations Conventions, International Antiprohibitionist League, 1994, p. 18.

⁸ Artículo 46 de la Convención Única, Artículo 29 de la Convención de 1971, y Artículo 30 de la Convención de 1988.

⁹ Diane Riley, “Drugs and Drugs Policy in Canada: A Brief Review and Commentary”, Canadian Foundation for Drug Policy, noviembre, 1998.

rarían indudablemente críticas agudas por parte de la ONU y de EEUU. Como se anotó arriba, una instancia que decide denunciar los tratados tiene que estar preparada para enfrentar no solamente la condena ONU-EEUU, sino también la amenaza o aplicación de alguna forma de sanción de EEUU. Como indica Peter Andreas, “Una deserción abierta del régimen de prohibición de las drogas... tendría graves consecuencias: situaría al país desertor en la categoría de un ‘narcoestado’ paria, generaría repercusiones materiales en forma de sanciones económicas y corte de las ayudas, y afectaría la posición moral del país en la comunidad internacional”.¹⁰ Esto crearía diferentes problemas a los diferentes Estados. Por razones económicas, los llamados países desarrollados están en mejor posición de resistir una presión de la ONU y EEUU que la que tienen los llamados países en desarrollo.

La denuncia abriría sin embargo algunas posibilidades interesantes. Si un grupo convincente de países de Europa, Asia Austral y América Latina, por ejemplo, se unieran para denunciar uno o todos los tratados, el eje ONU-EEUU podría perder mucha de su potencial influencia. Los ‘denunciantes’ podrían sentirse protegidos por la cantidad. Paradójicamente, al intentar abandonar el régimen, este grupo puede ser capaz de generar una masa crítica lo suficientemente sólida para iniciar un cambio en el régimen, y crear de este modo, dentro del actual sistema, algún espacio para un movimiento a nivel nacional. El aparato de la ONU y EEUU podrían mostrarse más receptivos a modificaciones o a enmiendas de los tratados si percibieran que tal concesión serviría para evitar la destrucción del sistema de tratados existente. Esto diferiría de los procedimientos para modificar los tratados examinados arriba, puesto que tal grupo no estaría jugando sola-

mente el juego de las cantidades al esforzarse en obtener las decisiones de la mayoría en el Consejo y en la Comisión. Un grupo de ‘denunciantes’ lo suficientemente fuerte podría ser capaz no solamente de aguantar las presiones del eje ONU-EEUU, sino también de ejercer presión por su parte.

Alternativamente, ante el hecho de que miembros del grupo hubieran roto ya con el régimen, otras naciones podrían sentirse con la suficiente confianza como para retirarse de los tratados. Aunque teóricamente es posible, sería muy improbable que se emplee la vía de la denuncia para terminar formalmente con los tratados. Por ejemplo, como en enero del

La aceptación internacional de un plan global para la prohibición está declinando.

2002, se requeriría que 138 naciones denunciaran la Convención de 1961 y redujeran el número de ratificaciones por debajo de las 40 requeridas, de acuerdo al Artículo 41, para que entrase en vigor. Pero, dependiendo de su composición, la denuncia de un grupo debilitaría enormemente el régimen sin que se requiriese de hecho una ‘des-ratificación’ de cualquiera de las convenciones.

Si los partidos prefieren no seguir la vía de la denuncia, podrían aprovechar lo que Peter Webster denomina ‘laguna importante’ en los tratados.¹¹ Como señala Webster, el *Informe Mundial sobre las Drogas* del PNUFID (1997) afirma: “... (ninguna de las) tres Convenciones internacionales sobre drogas insiste en establecer el consumo de drogas en sí como un delito punible. Solamente la Convención de 1988 exige claramente a las partes establecer como delito la posesión, compra o cultivo de drogas controladas para fines de consumo personal, no medicinal, a menos que esto vaya en contra de los principios constitucionales y de los conceptos básicos de sus sistemas legales”¹² (el énfasis es nuestro).

¹⁰ Peter Andreas, “When Policies Collide: Market Reform, Market Prohibition, and the Narcotization of the Mexican Economy”, pp. 127-128, en H. Richard Friman y Peter Andreas (Eds), *The Illicit Global Economy and State Power*, Rowman and Littlefield Publishers, Inc, 1999. Véase también David R. Bewley-Taylor, *The United States and International Drug Control*, op.cit., pp. 171-174.

¹¹ Peter Webster, “UN Treaties and the Legalization of Drugs”, www.druglibrary.org

¹² UNDCP *World Drug Report* (New York: Oxford University Press, 1997, p. 185) citado por Webster, “UN Treaties and the Legalization of Drugs.”

Así pues, si las cortes supremas de las naciones firmantes establecieran que la prohibición de una droga en particular (por ejemplo el *cannabis*) o de una selección de substancias declaradas ilegales, es inconstitucional, las partes involucradas ya no estarían sometidas a las limitaciones de las Convenciones con respecto a esas drogas. Tal acción sería perfectamente legítima de acuerdo a las mismas disposiciones de los tratados. Existe ya un debate relacionado con la importancia de cuestionar la prohibición de las drogas basándose en las violaciones a los derechos humanos.¹³ Al igual que con las otras opciones comentadas aquí, este tipo de acciones recibiría sin duda muchas críticas de la ONU y EEUU. Pero, como con la opción de la denuncia, un grupo de naciones tendría más probabilidades de soportar las presiones. Una desertión a través de esta vía debilitaría profundamente el sistema de tratados y, posiblemente, dispararía un cambio en el régimen.



Ignorar los tratados

Otra estrategia, aludida antes, sería la de simplemente ignorar los tratados. En este caso las partes podrían instituir algunas políticas domésticas consideradas necesarias, como por ejemplo la legalización del *cannabis* y la introducción de un sistema de licencias para los productos domésticos. Esta opción gana apoyo desde hace algún tiempo entre los promotores de la reducción del daño. Pero un desconocimiento de los tratados sacaría a la palestra temas serios que están más allá de la esfera del control de drogas. La posibilidad de que algunas naciones ignoren unilateralmente los compromisos de los tratados de control de drogas podría amenazar la estabilidad de todo el sistema de tratados. Como consecuencia, los Estados podrían mostrarse cautelosos con esta opción. Algunos juristas internacionales aducen que, al estar sometido al principio de *rebus sic*

stantibus, cualquier tratado puede cesar naturalmente cuando se produce un cambio fundamental de las circunstancias. Esta doctrina del cambio de circunstancias se puede aplicar sin duda a los tratados de drogas. Pero la aplicación selectiva de tal principio podría poner en cuestión la validez de muchas y muy diversas convenciones.

Este argumento de la ‘responsabilidad colectiva para un orden global’ sería por supuesto más persuasivo de no ser por la manera como la única superpotencia del mundo instrumentaliza la ley internacional. El retiro de EEUU del Tratado de Kyoto y el repudio al Tratado de Misiles Antibalísticos (ABM) ya habían ido lo bastante lejos como para amenazar el sistema de tratados, antes de su reciente anuncio de retirarse de la convención para establecer una Corte Penal Internacional. Asumiendo esta actitud sin precedentes, el gobierno de Bush II está reafirmando que EEUU tampoco está ligado ya a la Convención de Viena sobre la Ley de los Tratados. Bajo la Convención de 1969, un país que ha firmado un tratado no puede actuar en contra de ese tratado, incluso si no tiene intenciones de ratificarlo.¹⁴ Habiendo sentado, pues, este precedente basándose en intereses nacionales, Washington se encontraría en una posición incómoda frente a cualquier desertión de los tratados de control de drogas que tenga argumentos similares.

Conclusiones

Las naciones que quieran ampliar el espacio político nacional y operar fuera de los límites del actual régimen de prohibición global de las drogas cuentan con varios caminos posibles. Todos plantean dificultades y no se pueden considerar de manera realista sin hacer referencia a EEUU.

¹³ Webster, “UN Treaties and Legalization of Drugs”; Diane Riley, *Drugs and Drug Policy in Canada: A Brief Review and Commentary*, Canadian Foundation for Drug Policy, noviembre, 1998; y Jay Sinha, “History and Development of the Leading International Drug Control Conventions”, Law and Government Division, Canadian Parliamentary Research Branch, febrero, 2001.

¹⁴ David Teather, “US threat to wreck treaty system”, *Guardian*, mayo 6, 2002, y Neil A. Lewis “US to renounce its role in pact for world tribunal”, *The New York Times*, mayo 5, 2002, y Ewen MacAskill y Oliver Burkemen “New court makes global justice a reality”, *Guardian*, abril 11, 2002

La posibilidad de las partes de modificar los tratados con éxito es limitada. Las naciones que favorecen el *status quo*, particularmente Estados Unidos, cuentan con muchas oportunidades para bloquear cualquier iniciativa de replanteamiento o de enmienda. Una revisión de los tratados podría ofrecerles también a las naciones a favor de la prohibición la oportunidad de apropiarse de los procedimientos y de fortalecer el actual régimen. Esto podría conducir a las partes a examinar seriamente varias opciones para la denuncia y la retirada. Como se ha mostrado, una alianza convincente de naciones estaría en mejores condiciones de enfrentar la oposición ONU-EEUU que un país solo. Dicho esto, los niveles de resistencia variarán sin duda de país a país, dependiendo de su estatus económico y de sus relaciones con EEUU. El abandono de la administración Bush II de muchos tratados multilaterales ha reabierto también el debate sobre la eficacia de ignorar las convenciones sobre drogas. En caso de afrontar una censura por desertar del régimen de prohibición global, las partes podrán ahora argumentar que sólo están emulando los hábitos de un hegémona.

Está claro que la aceptación internacional de un plan global para la prohibición de drogas inspirado y perpetuado por EEUU está declinando rápidamente. EEUU, como fuerza hegemónica, aunque está cada vez más aislado, sigue apoyando el régimen global de prohibición de las drogas. Las palabras de Kjetil Bruun, Lynn Pan e Ingemar Rexed, autores de *The Gentlemen's Club* (1975) son más consecuentes y pertinentes que nunca: "Los límites de la acción en el ámbito de las drogas están marcados, como en muchos otros campos, por el delineamiento de las relaciones políticas que prevalecen en el mundo."

David Bewley-Taylor *

* David R. Bewley-Taylor imparte clases en el Departamento de Estudios Americanos de la Universidad de Wales Swansea, Reino Unido; es autor de *The United States and International Drug Control, 1909-1997*, Continuum, Londres, 2001.

TEXTOS DE REFERENCIA

- Blickman, Tom; *Caught in the Cross-fire: Developing Countries, the UNDCP and the War on Drugs*, TNI/CIIR, Londres, junio 1998
www.tni.org/drugs/ungass/caught.htm
- ICN; *Carta abierta a la reunión anual de la Comisión de Estupefacientes*, Viena, 11 marzo 2002
www.encod.org/carta.html
- ICN; *Manifiesto por una Política de Drogas Justa y Eficaz*, Viena, 15 marzo 1998
www.encod.org/mans.htm
- Jelsma, Martin; "Revising and Integrating Drug Policies at National and International Level: How Can Reform Be Achieved?" *Wilton Park Conference on Drug Policies and their Impact*, 27 marzo 2002
www.tni.org/drugs/research/wilton.pdf
- TNI; *La reforma de las convenciones sobre drogas de la ONU en la agenda*, 28 mayo 2002
www.tni.org/drogas/informe/pr230502s.pdf
- TNI; *Asuntos importantes se debaten en la Comisión de Estupefacientes de la ONU*, 8 marzo 2002
www.tni.drogas/informe/pr080302s.doc
- TNI; "Posibilidades de cambio en el control internacional de drogas," *Informe sobre políticas de drogas*, nr. 1, diciembre 2001
www.tni.org/drogas/informe/informe1.pdf
- TNI; *UNGASS: Una oportunidad perdida*, julio 1998
www.tni.org/drogas/ungass/ungass.htm



LIBROS RECIENTES

- Bewley-Taylor, David R.; *The United States and International Drug Control, 1909-1997*, Continuum, Londres, 2001.
- Dorn, Nicholas / Jamieson, Alison; *European Drug Laws: the Room for Manoeuvre*, DrugScope, Londres, marzo 2000 (informe general en: www.isdd.co.uk/euro.pdf)
- De Ruyver, B, et. al.; *Multidisciplinary Drug Policies and the UN Drug Treaties*, IRCP, Maklu, Antwerpen/Apeldoorn, 2002.



En la última década ha crecido la polarización entre dos tendencias divergentes en la política global de drogas. Por un lado, el escalamiento de la Guerra a las Drogas de EEUU, que ha creado un gulag de drogas doméstico y ha intensificado y militarizado erradicaciones forzadas en otros países. Por otra parte, en Europa y otros países gana terreno un enfoque más flexible y pragmático para las políticas de drogas domésticas, que se distancia de la represión indiscriminada y la tolerancia cero. En estos países, la tendencia hacia una mayor indulgencia es irreversible, y una actitud racional reemplaza gradualmente los dogmas del pasado. Estos enfoques han alcanzado sus límites legales en el marco de las convenciones sobre drogas de la ONU. Como resultado de esta polarización, la ONU se ha paralizado.

En 1998, se convocó una Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU (UNGASS) sobre drogas con el objetivo inicial de evaluar la efectividad del actual régimen represivo, pero ya durante la fase preparatoria fue reorientada hacia una reafirmación del prohibicionismo. Cuatro años después, es obvio que los objetivos y fechas límite para 2008 adoptados por la UNGASS han vuelto a fracasar. La revisión de mitad de período, en abril de 2003, ofrece una nueva oportunidad para hacer una evaluación.

Este número de *Drogas y Conflicto* analiza las posibilidades para una superación del actual *impasse*, que sólo será posible mediante algún cambio en el régimen o por abandono del mismo. EEUU representa el principal obstáculo, pero su capacidad de reforzar el *status quo* podría debilitarse por la creciente tensión entre sus responsabilidades multilaterales como fuerza hegemónica y su voluntad y capacidad material para actuar unilateralmente.

Fundado en 1974, el TNI es una red internacional de activistas e investigadores comprometidos a analizar críticamente los problemas globales presentes y futuros. Tiene como objetivo proporcionar apoyo intelectual a los movimientos sociales preocupados por conseguir un mundo más democrático, equitativo y sustentable.

El programa Drogas y Democracia del TNI analiza, desde 1996, las tendencias de la economía ilegal de las drogas y de las políticas globales sobre drogas, sus causas y efectos en la economía, la paz y la democracia.

El programa realiza investigaciones de campo, promueve el debate político, provee información a funcionarios y periodistas, coordina campañas internacionales y conferencias, produce artículos y documentos de análisis, y mantiene un servicio electrónico de información sobre el tema.

El objetivo del programa y de la serie *Drogas y Conflicto* es promover una reevaluación de las políticas actuales y presionar a favor de políticas basadas en principios acordes con la reducción del daño, el comercio justo, el desarrollo, la democracia, los derechos humanos, la protección de la salud y el medio ambiente y la prevención de conflictos.