

Serie reforma legislativa en materia de drogas No. 12
Marzo de 2011

Cincuenta años de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes: una relectura crítica

Por David Bewley-Taylor y Martin Jelsma¹

Este año se cumple el quincuagésimo aniversario de la Convención Única de Estupefacientes de las Naciones Unidas, firmada el 30 de marzo de 1961. Fueron 73 los países representados en la conferencia que tuvo lugar en Nueva York entre el 24 de enero y el 25 de marzo de 1961, y que perseguía establecer unos cimientos sólidos para la fiscalización de los estupefacientes en la era de las Naciones Unidas de la posguerra.

El objetivo era sustituir los diversos tratados multilaterales que existían en este campo por un instrumento único, así como reducir el número de órganos internacionales creados en virtud de dichos tratados que trabajaban en el ámbito del control de drogas, y establecer disposiciones para reglamentar la producción de materias primas para estupefacientes. La Convención Única, tras cumplir con el requisito de ser ratificada por 40 Estados, entró en vigor el 13 de diciembre de 1964.

Enmarcado por el noble objetivo de la preocupación que despertaba “la salud física y moral de la humanidad”, el principio rector del tratado era limitar el uso de estupefacientes a fines exclusivamente médicos y científicos porque, como enuncia el preámbulo, “la toxicomanía constituye un mal grave para el individuo y entraña un peligro social y económico para la humanidad”.

Al mismo tiempo, la Convención reconocía “que el uso médico de los estupefacientes continuará siendo indispensable para mitigar el dolor y que deben adoptarse las medidas necesarias para garantizar la disponibilidad de estupefacientes con tal fin”.

Puntos clave

- La Convención Única marcó una ruptura significativa con los tratados de fiscalización de estupefacientes ampliamente aceptados hasta la fecha, centrados sobre todo en el control de las materias primas, aunque mantuvo muchas de las características de éstos.
- La Convención Única dio un giro al marco multilateral de fiscalización de estupefacientes para incorporar un enfoque más prohibicionista al uso no médico ni científico de ciertas sustancias.
- Este cambio de perspectiva se acentuó especialmente en relación con tres sustancias derivadas de plantas: el cannabis, el opio y la hoja de coca.
- La Convención introdujo obligaciones penales ampliamente aceptadas para que las partes criminalizaran, en su legislación nacional, la producción y el comercio no autorizados y extendió el régimen de fiscalización existente hasta entonces al cultivo de plantas.
- Obligó a los ‘países en desarrollo’ a abolir todos los usos no médicos ni científicos de las tres plantas, que llevaban siglos formando parte integral de tradiciones sociales, culturales y religiosas.
- El tratado no consiguió hacer honor a uno de sus objetivos originales de convertirse en la Convención ‘Única’ sobre todas las cuestiones relacionadas con estupefacientes a escala internacional.
- Los instrumentos posteriores, desarrollados a partir de la Convención, incrementaron las incoherencias y las discordancias del sistema de fiscalización de estupefacientes.
- El quincuagésimo aniversario de la Convención es un momento muy oportuno para plantear una reforma de los tratados.

Transcurridos 50 años, es hora de plantear una reflexión crítica sobre la validez de la Convención Única hoy en día: una relectura de su importancia histórica y una evaluación de sus objetivos, sus puntos fuertes y sus puntos débiles. De hecho, aunque se tiende a interpretar el tratado como parte de un continuo ininterrumpido que se remonta a la primera década del siglo pasado,² la Convención Única se debería ver más bien como una ruptura significativa con la forma en que la comunidad internacional abordó la fiscalización de estupefacientes hasta la fecha.

Además, tampoco habría que olvidar que la ambición original de que la Convención ‘Única’ se convirtiera en la ‘convención para acabar con todas las convenciones’ se frustró cuando el régimen de fiscalización siguió desarrollándose con las convenciones de 1971 y 1988, dando lugar a nuevas incoherencias en el seno del actual sistema mundial de tratados para la fiscalización de estupefacientes. Este informe analiza los orígenes de la Convención Única y las negociaciones que desembocaron en ella, examina la forma en que rompió con el anterior sistema de control de drogas al introducir un espíritu más prohibitivo, obligaciones penales, controles sobre plantas y la abolición de los usos tradicionales de plantas como la coca, y concluye que sus disposiciones obsoletas se deben revisar.

LOS TRATADOS ANTERIORES A 1961

Desde el punto de vista estrictamente técnico, el linaje del régimen internacional de fiscalización de drogas moderno del que sigue siendo pieza fundamental la Convención Única se remonta a La Haya en 1912. Sin embargo, la Convención Internacional del Opio, el primero de una serie de acuerdos multilaterales jurídicamente vinculantes sobre la cuestión, supuso ‘un paso más en el camino’³ iniciado por la Comisión Internacional del Opio promovida por los Estados Unidos tres años antes. Después, impulsadas por una compleja confluencia de consideraciones morales, comerciales y geopolíticas, 13 naciones se dieron cita en Shanghai en un contexto de creciente preocupación por el consumo de opio en China. La Comisión, presentada a menudo como un ejemplo emblemático de

los albores de la cooperación internacional, representaba de hecho el mínimo más esencial de acuerdo entre varios Estados. Los delegados resolvieron –aunque sin comprometerse a ello– acabar con la práctica de fumar opio, limitar su uso a fines médicos y controlar sus derivados nocivos. No hubo ningún intento de reglamentar al respecto el derecho penal.⁴

Sin embargo, los ecos de Shanghai acabarían impregnando los diversos instrumentos vinculantes que se consolidarían, en última instancia, en la Convención Única de 1961. Durante lo que se podría considerar como el período fundacional del régimen, la mayoría de Estados, por distintos motivos, mostró una reticencia general a penalizar el uso no médico ni científico de ciertas sustancias psicoactivas. De hecho, entre 1912 y fines de los años cuarenta, a pesar del acalorado debate sobre el tema, los tratados sobre estupefacientes se centraban fundamentalmente en la reglamentación del comercio ilícito y la oferta para fines médicos de una serie de estupefacientes. Aunque la cuestión del uso no médico ni científico de ciertas sustancias se fue convirtiendo en un motivo de preocupación cada vez más destacado –muchas veces a instancias de las delegaciones estadounidenses–,⁵ ésta se abordaba esencialmente mediante mecanismos jurídicos concebidos para limitar la producción y la fabricación, e impedir la fuga de drogas lícitas a canales ilícitos.

El carácter fundamental de la Convención de La Haya, encuadrado en términos de ‘esfuerzo humanitario’,⁶ era reflejo de esta realidad. Impulsado por el temor entre los Estados participantes a que el comercio totalmente libre de una serie de sustancias –como la heroína, la morfina y la cocaína– condujera a un aumento en el consumo de drogas dentro de sus territorios, el tratado instaba a las partes signatarias a otorgar licencias a los productores, regular la distribución y, en el caso del opio, impedir la exportación a aquellos países que prohibieran su importación. Este enfoque se mantuvo con las nuevas estructuras multilaterales desarrolladas después de la Primera Guerra Mundial. Tras haber asumido la responsabilidad sobre este tema, incluida la supervisión de la Convención de La Haya de 1912 –cuyo acento era emi-

Tratados anteriores a la Convención Única

Fecha y lugar de la firma	Título	Fecha de entrada en vigor
Enero de 1912, La Haya, Países Bajos	Convención Internacional del Opio	Junio de 1919
Febrero de 1925, Ginebra, Suiza	Acuerdo concerniente a la fabricación, el comercio interior y el uso de opio preparado	Julio de 1926
Febrero de 1925, Ginebra, Suiza	Convención Internacional del Opio	Septiembre de 1928
Julio de 1931, Ginebra, Suiza	Convención para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de estupefacientes	Julio de 1933
Noviembre de 1931, Bangkok, Tailandia	Acuerdo para la supresión del hábito de fumar opio en el Lejano Oriente	Abril de 1937
Junio de 1936, Ginebra, Suiza	Convención para la supresión del tráfico ilícito de drogas nocivas	Octubre de 1939
Diciembre de 1946, Nueva York, Estados Unidos	Protocolo de Lake Success – Protocolo que modifica los acuerdos, convenciones y protocolos sobre estupefacientes concertados en La Haya el 23 de enero de 1912, en Ginebra el 11 de febrero de 1925, el 19 de febrero de 1925 y el 13 de julio de 1931, en Bangkok el 27 de noviembre de 1931 y en Ginebra el 26 de junio de 1936	1948
Noviembre de 1948, París, Francia	Protocolo de París – Protocolo que somete a fiscalización internacional ciertas drogas no comprendidas en la Convención del 13 de julio de 1931 para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de estupefacientes, modificada por el Protocolo firmado en Lake Success (Nueva York) el 11 de diciembre de 1946	Diciembre de 1949
Junio de 1953, Nueva York, Estados Unidos	Protocolo del Opio de Nueva York – Protocolo para limitar y reglamentar el cultivo de la adormidera y la producción, el comercio internacional, el comercio al por mayor y el uso del opio	Marzo de 1963

nementemente de carácter nacional–, la Sociedad de Naciones pasó a fortalecer los aspectos transnacionales del incipiente sistema y a establecer controles sobre una mayor gama de estupefacientes.

El principal producto multilateral de esta iniciativa fue una nueva Convención Internacional del Opio, firmada en Ginebra en 1925. Al igual que su antecesora inmediata, este instrumento enmarcaba su misión fundamental como un ‘esfuerzo humanitario’.⁷ La Convención de Ginebra estableció un sistema normalizado de certificación para importaciones y exportaciones diseñado para reglamentar los flujos de estupefacientes entre las partes firmantes, y cabe destacar que en ella se incluyó, por primera vez, el cannabis (al que se aludía como ‘cañamo indio’).

Todas las partes signatarias debían recopilar estadísticas sobre las transacciones de estupefacientes que pasaban por sus fronteras y mantener un registro de las reservas existentes dentro de su territorio siguiendo un procedimiento uniforme. La creciente burocracia internacional para la fiscalización de los estupefacientes se amplió además con el establecimiento del Comité Central Permanente del Opio (PCOB) para controlar y supervisar el comercio internacional de estupefacientes. En aquella época, la desviación del comercio lícito era la principal fuente de abastecimiento de los mercados ilícitos de drogas. Aunque el sistema de control de las importaciones, instituido en 1925, regulaba el tráfico entre los países signatarios, el ahora bien conocido proceso de desplazamiento limitaba la eficacia del mecanismo. En este caso, parte del comercio, tanto en términos de tráfico como de producción, se trasladó simplemente a otros países no signatarios.

Para responder a esta situación, la Sociedad de Naciones convocó otra conferencia en Ginebra con la intención de imponer restricciones sobre la producción de cocaína, heroína y morfina para limitarla a las cantidades necesarias con fines médicos y científicos, así como para controlar su distribución. Uno de los elementos clave del tratado resultante, la Convención para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de estupefacientes de 1931, fue un restric-

tivo sistema sobre la producción. Las partes debían proporcionar una previsión de sus necesidades nacionales de estupefacientes a un organismo recién establecido: el Órgano de Fiscalización de Estupefacientes (DSB u Órgano de Fiscalización). Partiendo de esas previsiones, el Órgano de Fiscalización calcularía los límites de producción para cada país. La Convención también estableció un sistema de grupos –o listas– para la clasificación de distintas sustancias. Así, los niveles de control se basaban en la “propensión a generar adicción, según lo determinado por los representantes gubernamentales con el asesoramiento de expertos médicos, testimonios de empresas farmacéuticas y opiniones de la comunidad investigadora”.⁸

Si se analizan conjuntamente, la Convención de Ginebra de 1925 y la Convención para limitar la fabricación de 1931 revelan algunas características importantes del incipiente marco internacional de fiscalización. El régimen, en aquel momento, se cimentaba en varios principios clave.⁹

En primer lugar, predominaba el control de la oferta, por lo que la reducción del mercado ilícito se perseguía mediante el ‘agotamiento’ de la capacidad de excedente. En segundo lugar, los Estados nación mantenían el control sobre sus asuntos internos, garantizando que quedarán restringidos los poderes de los organismos normativos de carácter supranacional, como el PCOB o el DSB. En tercer lugar, y por motivos estrechamente ligados a cuestiones de soberanía nacional, el régimen dependía fundamentalmente de una fiscalización indirecta. Como tal, los Gobiernos acordaron notificar las previsiones de necesidades, el uso real, las importaciones, las exportaciones y los depósitos de reserva a los organismos internacionales pertinentes, pero dichos organismos no contaban con poder alguno para aprobar de antemano las transacciones en cuestión. La Convención para limitar la fabricación de 1931 otorgaba al PCOB la autoridad para imponer un embargo sobre las exportaciones de estupefacientes a los países que hubieran excedido sus previsiones.¹⁰ Esta disposición, sin embargo, no entrañaba una forma de fiscalización directa, ya que el mecanismo respondía a la conducta de los Estados en lugar de intentar empezar por limi-

tarla. En cuarto lugar, el régimen “favorecía el libre comercio por encima de restricciones significativas sobre la fabricación y/o producción agrícola”. Por este motivo, como explica el historiador William McAllister, los intentos para instituir cuotas sobre la producción, la fabricación y/o el consumo fracasaron una y otra vez.¹¹

Finalmente, la fiscalización de los estupefacientes en el marco del sistema se regía por una serie de listas relacionadas con la percepción del potencial adictivo de una determinada sustancia con respecto a su utilidad médica.¹² Como veremos, muchas de estas características se mantuvieron con la aprobación de la Convención Única.

Esta reglamentación del comercio lícito, sin embargo, representa sólo parte de la historia. Al crear un sistema de control y unas directrices para el comercio legal, las primeras convenciones llevaron inevitablemente al desarrollo de un mercado ilegal. Como respuesta, la comunidad internacional convocó una conferencia, de nuevo en Ginebra, para abordar el ámbito de lo que ahora era una actividad prohibida. Así, con la Convención para la supresión del tráfico ilícito de drogas nocivas –generalmente conocida como la Convención sobre Tráfico de 1936–, lo que se buscaba era fortalecer el marco jurídico transnacional existente. Su complejidad y su injerencia en ámbitos jurídicos, considerados por muchos Estados como cuestiones soberanas, significaron que no fuera ampliamente aceptado y que sólo 13 países firmaran y ratificaran el instrumento.¹³

Sin embargo, la Convención sobre Tráfico representó un punto decisivo para el régimen de fiscalización de estupefacientes. Mientras que todos los tratados anteriores abordaban fundamentalmente la reglamentación de actividades ‘legítimas’ en la materia, la nueva Convención convirtió todas las actividades relacionadas con el tráfico en un delito internacional sujeto a sanciones penales.¹⁴ El enfoque era perfectamente lógico, en la medida en que “la definición de una conducta lícita es”, como subraya Neil Boister, experto en los aspectos penales de las convenciones, “un prerrequisito imprescindible para definir una conducta ilícita”.¹⁵

Tras la Segunda Guerra Mundial, las funciones y el aparato de fiscalización de estupefaciente de la Sociedad de Naciones se traspasaron a la recién creada Organización de las Naciones Unidas. La consiguiente reestructuración exigió una serie de modificaciones de las convenciones existentes, que finalizó en 1947 con lo que se conoció como el Protocolo de Lake Success. Un año después, este primer instrumento de la ONU sobre fiscalización de estupefacientes se complementó con el Protocolo de París. Con esto, se ampliaron los controles existentes a nuevos estupefacientes, sobre todo sintéticos, que no estaban contemplados por la Convención de 1931.

Los posteriores intentos para ampliar el alcance del sistema, sin embargo, tuvieron lugar en paralelo al trabajo para aglutinar el conjunto de convenciones, cada vez más confuso y difícil de manejar, que se había ido desarrollando de forma poco sistemática desde 1912. De hecho, la Convención Única pronto sustituyó al severo Protocolo del Opio de Nueva York de 1953, que, como se comenta más adelante, se centraba en la limitación de la producción de opio, cuando entró en vigor en 1964.

LA CONVENCION ÚNICA SOBRE ESTUPEFACIENTES

El trabajo para elaborar algún tipo de tratado ‘único’ o ‘unificado’ había comenzado en 1948, cuando el recién formado Consejo Económico y Social adoptó una resolución de la Comisión de Estupefacientes (CND), un organismo también nuevo. La resolución solicitaba al secretario general de la ONU que preparara un proyecto de convención para sustituir todos los tratados que se habían acordado desde la Convención de La Haya de 1912 (véase la tabla en la página 3). El tratado tendría tres objetivos básicos: limitar la producción de materias primas, codificar las convenciones existentes en una única convención y simplificar la estructura existente para la fiscalización de estupefacientes.

Entre 1950 y 1958, el documento en preparación pasó por tres borradores hasta que la CND convocó una conferencia plenaria en Nueva York. En la conferencia, que tuvo

lugar entre el 24 de enero y el 25 de marzo de 1961, participaron representantes de 73 Estados y varias organizaciones y organismos internacionales con intereses en ocasiones discrepantes.

No es de extrañar que, en tanto que tratado unificador, la Convención Única conservara muchas de las características de sus antecesoras. En este sentido, reconocía que “el uso médico de los estupefacientes continuará siendo indispensable para mitigar el dolor”¹⁶ y mantenía el enfoque indirecto de tratados anteriores, ya que imponía obligaciones a las partes firmantes y, posteriormente, supervisaba “el cumplimiento de dicha obligación”.¹⁷ En lo que respecta al control de la producción de estupefacientes, la Convención adoptó las medidas incorporadas en tratados anteriores, como el sistema de licencias y producción utilizado por la Convención de 1931. Las partes, por lo tanto, seguían estando obligadas a presentar sus previsiones sobre las cantidades de estupefacientes que necesitarían y datos estadísticos sobre la producción, la fabricación, el uso, el consumo, la importación, la exportación y las existencias de estupefacientes.¹⁸ También se mantuvo el certificado de importación de la Convención de Ginebra de 1925, por lo que se exigía a las partes que expedieran una licencia a todos productores, comerciantes y distribuidores. En línea con el objetivo de mejorar la eficiencia del aparato de control existente, la Convención mantenía las funciones del PCOB y del DSB, pero fusionaba estas dos entidades en un único organismo: la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE).

En el nuevo instrumento se plasmaron también algunos de los rasgos más generales de los tratados fundacionales. En primer lugar, y como sugiere el objetivo de limitar la producción de materias primas, la Convención mantenía el acento sobre la oferta de estupefacientes. Es cierto que el artículo 38 abría nuevos caminos al estipular que “las Partes considerarán especialmente las medidas que pueden adoptarse para el tratamiento médico, el cuidado y la rehabilitación de los toxicómanos”. Ésta, sin embargo, era poco más que una alusión de pasada al ámbito de la demanda de drogas, incluso, como veremos más adelante,

tras los cambios que introdujo el Protocolo de modificación de 1972. El tratado, tanto en su versión original como modificada, reflejaba la costumbre habitual de la comunidad internacional de dar prioridad a los enfoques basados en la oferta, con la convicción de que esto bastaba para eliminar el uso de estupefacientes con fines no médicos ni científicos. Como apunta McAllister, normalmente, “los problemas de las personas adictas y de las adicciones” no ocupaban “un lugar destacado en las deliberaciones internacionales”.¹⁹

Además, en caso de discutirse, los debates giraban esencialmente en torno al tratamiento obligatorio en ‘instituciones cerradas’. Fue sólo tras largas negociaciones que este enfoque no quedó plasmado en el texto del documento final. A pesar de las intervenciones de varios países, los Estados Unidos incluidos, se acordó que el tipo de tratamiento desplegado debería ser a discreción de las autoridades nacionales pertinentes. Esta decisión, no obstante, se debía más a la inquietud que planteaban los costes que al interés por el bienestar de los usuarios de estupefacientes.²⁰

En segundo lugar, la Convención se enmarcó en una terminología inspirada en los tratados de 1912 y 1925. Reflejando el deseo del secretario general de la ONU, Trygve Lie, de hacer hincapié en los mismos principios desde las primeras fases de la redacción,²¹ el texto comienza señalando la preocupación de las partes por “la salud física y moral de la humanidad”. Esta importante frase en el preámbulo, que sitúa el contexto del tratado, sugiere que la comunidad internacional veía su labor de fiscalización de estupefacientes como una iniciativa humanitaria que estaba por encima de los intereses de Estados individuales. El empleo de estos términos en el preámbulo es muy significativo. Como observara el señor Bittencourt, delegado de Brasil, con respecto al preámbulo en la sexta sesión plenaria que se celebró en Nueva York en 1961, éste no era “un simple párrafo de introducción, sino una parte esencial del tratado, en que se enuncian los propósitos del mismo y se justifican los objetivos de la negociación; además, al concretar las intenciones de las Partes, tiene fuerza legal desde el punto de vista interpretativo”.²²

Por lo tanto, es también significativa la forma en que el preámbulo de la Convención Única se desvía de la senda marcada por tratados anteriores. Resulta muy elocuente que presente la “toxicomanía” como “un mal grave para el individuo” que “entraña un peligro social y económico para la humanidad”. Y que pase después a señalar que las partes son “conscientes de su obligación de prevenir y combatir ese mal”. Durante las negociaciones de tratados anteriores (véase el cuadro al página 8) y de la misma Convención Única, se había manifestado una terminología parecida, pero ésta fue la primera vez que llegó hasta el documento final el emotivo término ‘mal’. Este cambio evidenciaba seguramente la creciente preocupación entre los Estados miembros participantes –y quizá la secretaria que colaboró en la redacción del preámbulo– sobre el uso de estupefacientes para fines no médicos ni científicos.²³

De hecho, a pesar del desarrollo y del funcionamiento de un sistema internacional para fiscalizar la producción, la fabricación y el comercio de estupefacientes, muchos Estados experimentaban aún altos niveles de uso no médico; un fenómeno que entrañaba tanto drogas sintéticas como drogas derivadas de plantas y que iría proliferando a medida que la práctica se convertía en parte integral de los movimientos contraculturales de los años sesenta. Por consiguiente, aunque se mantuvieron muchas de las características del régimen basado en las convenciones de 1925 y 1931, ciertos aspectos de la Convención Única marcaron un giro con respecto al enfoque que contaba únicamente con el ‘agotamiento’ de la capacidad de excedente, lo cual suponía, entre otras cosas, centrar la atención en los consumidores individuales de estupefacientes.²⁴

En este sentido, una de las disposiciones clave de la Convención se encuentra en el apartado de Obligaciones Generales, artículo 4: “Las Partes adoptarán todas las medidas legislativas y administrativas... (c) Sin perjuicio de las disposiciones de la presente Convención, para limitar exclusivamente la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, *el uso y la posesión de estupefacientes* a los fines médicos y cientí-

ficos” (la cursiva es nuestra). La Convención de La Haya de 1912, la Convención Internacional del Opio de 1925 y el Protocolo del Opio de 1953 –que nunca llegaría a entrar en vigor– comprendían disposiciones parecidas.²⁵ Sin embargo, su inclusión en la Convención Única como una ‘obligación general’ es significativa por varios motivos. Para empezar, cabe preguntarse por qué se consideró que la Convención necesitaba un artículo que aludiera a esas ‘obligaciones generales’. Como sucede con todos los tratados, se espera que las partes interpreten el instrumento en su conjunto y determinen fácilmente sus obligaciones. Con esto en mente, el experto legal S. K. Chatterjee sugiere: “Quizá, debido al modesto cumplimiento de las anteriores convenciones sobre estupefacientes, los autores de la Convención Única deseaban resaltar las obligaciones de forma novedosa. Desde este punto de vista, las ‘obligaciones generales’ de la Convención Única se podrían tomar como ‘obligaciones especiales’”.²⁶

En segundo lugar, y teniendo en cuenta su limitada mención en todos los tratados previos –excepto en la Convención sobre Tráfico de 1936–,²⁷ las disposiciones penales de la Convención Única son clave para destacar la importancia y el carácter extraordinario o ‘especial’ del artículo 4 (c). El artículo 36, inciso 1 (a) establece:

A reserva de lo dispuesto por su Constitución, cada una de las Partes se obliga a adoptar las medidas necesarias para que el cultivo y la producción, fabricación, extracción, preparación, posesión, ofertas en general, ofertas de venta, distribución, compra, venta, despacho de cualquier concepto, corretaje, expedición, expedición en tránsito, transporte, importación y exportación de estupefacientes, no conformes a las disposiciones de esta Convención (...) se consideren como delitos si se cometen intencionalmente y que los delitos graves sean castigados en forma adecuada, especialmente con penas de prisión u otras penas de privación de libertad.

Estas disposiciones no eran tan duras como en los controvertidos borradores de la Convención. En consonancia con las soluciones

Diplomacia estadounidense en materia de estupefacientes, 1909-1961: éxitos, frustraciones y paradojas

La configuración y el enfoque del sistema de tratados de la ONU, una de cuyas piezas centrales es la Convención Única, de orientación prohibicionista, se debe entender como el resultado de toda una confluencia de ideas, intereses y concepciones morales entre los sectores dominantes de los Estados más poderosos de la comunidad internacional.

Partiendo de esta premisa, no se debería subestimar el papel desempeñado por un variado grupo de protagonistas estadounidenses en la conformación del régimen de acuerdo a sus normas y valores. La forma definitiva de la Convención Única, que fue en sí misma una iniciativa que puso en marcha el veterano jefe de la delegación de los Estados Unidos, Harry J. Anslinger, le debe mucho al trabajo de diplomáticos estadounidenses, tanto en la Conferencia de Plenipotenciarios de 1961 como durante los años anteriores.²⁸

Como señaló un representante estadounidense, el Sr. Giordano, en la conferencia que tuvo lugar en Nueva York, en lo que supondría una afirmación un tanto tímida: “Desde hace más de 50 años, los Estados Unidos están a favor de la fiscalización internacional de estupefacientes”.²⁹ En realidad, el acento del sistema sobre la oferta y la aplicación de la ley en general y, entre otras cosas, la organización de su estructura de supervisión, la creación de listas y la inclusión de cuotas de producción, en particular, eran reflejo de la internacionalización de las concepciones estadounidenses sobre el tema. A pesar de ello, el hecho de que la Convención Única no resultara tan estricta como habían deseado algunos actores de Washington revela que las delegaciones estadounidenses no siempre consiguieron coaccionar al resto de Estados para apoyar totalmente sus perspectivas prohibicionistas. Se pueden encontrar ejemplos evidentes de esta realidad geopolítica durante todo el período fundacional del régimen.

Por ejemplo, a pesar de haber promovido la Comisión de Shanghai en 1909, los intentos estadounidenses por introducir una definición restrictiva de los usos legítimos resultaron, en

gran medida, infructuosos. La resistencia que opusieron otros países, especialmente los Estados coloniales europeos, llevó a que los representantes sólo pudieran acordar que “el uso del opio en todas aquellas formas que carezcan de fines médicos es considerado por *casi todos* los países participantes como una cuestión que debe ser objeto de prohibición o de minuciosa reglamentación”³⁰ (la cursiva es nuestra). Los delegados estadounidenses se encontraron con que era “imposible alcanzar el acuerdo general de que los usos sin fines médicos era algo nefasto e inmoral”.³¹ En esta misma línea, el artículo 20 de la Convención de 1912 fue todo lo que quedó de una iniciativa estadounidense para garantizar respuestas penales uniformes a toda infracción en materia de estupefacientes: “Las Potencias contratantes, *examinarán la posibilidad* de dictar leyes o reglamentos que castiguen la posesión ilegal de opio en bruto, de opio preparado, de morfina, de cocaína y de sus sales respectivas, a no ser que la materia esté ya regulada por medidas en vigor”³² (la cursiva es nuestra). Aunque más laxas de lo esperado, la delegación estadounidense aceptó finalmente estas disposiciones.

No fue así durante las negociaciones que tuvieron lugar en Ginebra en 1925. Entonces, armada con unas estrictas instrucciones del Congreso, que indicaban que “los representantes de los Estados Unidos no firmarán ningún acuerdo que no cumpla con las condiciones necesarias para la supresión del hábito que conforma el tráfico de estupefacientes”, la delegación de Washington se retiró del encuentro.³³ Profundamente desilusionado con el sistema internacional en Ginebra, el principal responsable de la delegación estadounidense declaraba: “Si cuando vuelva a los Estados Unidos alguien menciona delante de mí la ‘Sociedad de Naciones’, mejor que lo haga cerca de un hospital”.³⁴

La adopción de la Convención Única fue recibida inicialmente con un descontento parecido. Paradójicamente, aunque la Convención fue en gran medida fruto de la iniciativa de Washington, Anslinger –muy influenciado

Continúa en la página 9...

... viene de la página 8

por el 'santo grial' de la fiscalización en el lugar de origen— era partidario del Protocolo del Opio de 1953, más estricto, aunque el instrumento sería sustituido por la Convención Única cuando ésta entrara en vigor. La falta de un entusiasmo generalizado por la incorporación de las severas disposiciones del Protocolo a la legislación de 1961 llevó a que éstas no se incluyeran en el tercer borrador del tratado. De hecho, como el representante británico señaló en numerosas ocasiones durante la conferencia de Nueva York, en general se pensaba que era preferible renunciar a ciertas disposiciones —por convenientes que fueran—

si se corría el riesgo de que resultaran inaceptables para un número considerable de Estados.³⁵ Aún así, aunque contenía las soluciones de compromiso necesarias para garantizar su amplia aceptación, la Convención Única marcó un importante giro normativo con respecto a sus antecesoras. Además, al igual que en otros ámbitos de la actividad de la ONU durante aquel período, reflejaba en gran medida las aspiraciones y los objetivos de los Estados Unidos, convertidos en una superpotencia del escenario mundial y en el indiscutible artífice de la fiscalización internacional de estupefacientes.

de compromiso necesarias para concluir cualquier acuerdo internacional, la versión final se acabó concibiendo para evitar conflictos con los distintos sistemas jurídicos de las Partes. De hecho, aunque se redactó inspirándose en gran medida en los términos de la

Convención sobre Tráfico de 1936, la naturaleza relativamente moderada de las disposiciones supuso que se acordara que no sustituirían las del tratado de 1936 en aquellos Estados que optaran por aplicar sus disposiciones más estrictas.³⁶

No obstante, y aunque sus disposiciones son menos severas que las del instrumento de 1936, el artículo 36 de la Convención Única no deja de ser significativo porque fue la primera vez en que se incluyeron —y, de hecho, pasaron a ser pieza central— disposiciones penales en un tratado internacional de fiscalización de estupefacientes *ampliamente aceptado*. Cabe apuntar algunas advertencias con respecto a su aplicación. A pesar de ello, y como se verá más adelante, ello no restringe la importancia que tuvo este artículo a la hora de propiciar un cambio normativo en el régimen de fiscalización de estupefacientes.

Como se ha analizado en detalle en otros trabajos, las partes de la Convención Única gozan de cierto grado de flexibilidad en la aplicación de sus disposiciones penales. Por ejemplo, la falta de una definición clara de los términos 'con fines médicos y científicos',

heredada de la Convención de 1925,³⁷ ofrece un considerable margen de maniobra. En la misma línea, el carácter no directamente aplicable de la Convención deja la imposición de delitos y sanciones a las partes en sí.

Es también importante señalar que, aunque se cita en el artículo 4 que carece de naturaleza penal, el *uso* de estupefacientes no se menciona explícitamente en el artículo 36. En lugar de ello, como en el caso de la Convención sobre Tráfico de 1936, la posesión aquí alude a los estupefacientes destinados a la distribución.³⁸ El artículo 33 de la Convención Única aborda la tenencia para consumo personal con una sucinta fórmula: "Las Partes solo permitirán la posesión de estupefacientes con autorización legal". Como indican los *Comentarios a la Convención Única*, los Gobiernos pueden interpretar esta disposición de formas diversas y no se les exige necesariamente que castiguen la posesión no autorizada como un 'delito grave'. Pueden imponer sanciones administrativas, como multas o amonestaciones, u optar por no imponer sanciones de ningún tipo siempre que hagan "todo lo posible para evitar esa posesión, aplicando todas las medidas administrativas de fiscalización de la producción, la fabricación, el comercio y la distribución que establece la Convención Única".³⁹

En general, por tanto, y tal como ha señalado la misma Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), la

Convención Única permite un “alto grado de flexibilidad” para que los Estados aborden el consumo dentro de sus fronteras,⁴⁰ siempre que mantengan el compromiso con la obligación general establecida por el artículo 4 (c).

Sin embargo, cuando se lee en su conjunto, combinada con el uso del término ‘mal’ en el preámbulo y el artículo 36, esta obligación ‘especial’ marca claramente el tono normativo del documento y se distancia del enfoque fundamentalmente centrado en las materias primas de los tratados precedentes ampliamente aceptados. Además, aunque la Convención Única presenta una serie de lagunas entre las obligaciones establecidas en el artículo 4 y lo específico de las disposiciones penales del artículo 36, la intención de los autores era claramente crear un sistema ‘sin resquicios’. En opinión de Boister, “si la Convención regulaba alguna forma concreta de conducta, la Convención estaba concebida para conseguir que las Partes criminalizaran todo fracaso de cumplir con esa regulación”.⁴¹

En este contexto, hay otros indicios de que la Convención se debería entender como una ruptura con el pasado en lo que respecta a su alcance. El “ámbito de fiscalización de la Convención Única es mucho más amplio que el de cualquier otra convención previa” en la medida en que reúne varias cláusulas de tratados anteriores para someter más estupefacientes a la fiscalización internacional.⁴² Además, en lugar de limitarse a codificar disposiciones de los tratados anteriores, amplió las medidas de control en varias esferas, como la producción y el consumo.

Por ejemplo, la Convención Única expandió el ámbito del régimen para que éste abarcara también el cultivo de plantas utilizadas como materia prima para la producción de estupefacientes naturales. Con ello, no sólo seguía manteniendo un estricto control sobre la producción de opio, sino que también “extendió los controles internacionales sobre la producción de la paja de adormidera, la hoja de coca y el cannabis”, con lo que la Convención Única se convertía así en “la primera convención multilateral que establecía disposiciones que imponían prohibiciones con respecto al cultivo del arbusto de coca”.⁴³

Si bien conservó el sistema de listas establecido por la Convención de 1931, la Convención Única incrementó sus categorías, que pasaron de dos a cuatro. Uno de los resultados significativos de este proceso fue la clasificación del cannabis en las listas más estrictas, en la misma categoría que la heroína. Por consiguiente, el cannabis, la resina de cannabis, y los extractos y las tinturas de cannabis se encuentran en la Lista I, junto con sustancias cuyas propiedades pueden dar lugar a dependencia y que presentan un grave riesgo de uso indebido y, por tanto, están sujetas a todas las medidas de fiscalización contempladas por la Convención.

El cannabis y la resina de cannabis aparecen también en la Lista IV, junto con otras 15 sustancias que están también en la Lista I y que son consideradas especialmente peligrosas por lo que se consideran sus características nocivas, riesgo de uso indebido y valor terapéutico extremadamente limitado. Según analistas del Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT), este sistema de ‘clasificación compuesta’, “refleja la preocupación sobre el uso indebido del cannabis y el deseo de los artífices de la convención de aconsejar a los países que, en sus legislaciones nacionales, impusieran los controles más estrictos posibles sobre el cannabis”.⁴⁴ Aunque, como veremos, el cannabis no fue el único estupefaciente derivado de plantas que quedó sujeto a nuevos y rigurosos controles.

PLANTAS, CULTIVO Y USO TRADICIONAL

El nuevo tono de prohibición es también claramente manifiesto en el artículo 49, un apartado de la Convención que, en muchos sentidos, revela más que otros las expectativas proscriptoras de sus autores. La Convención Única introdujo por primera vez el objetivo explícito de poner fin a todos los usos tradicionales y ‘casi médicos’ de tres plantas. Así, había que acabar con prácticas extendidas como el uso del opio para fumar y masticar, la masticación de la hoja de coca, y el uso de la resina de cannabis y la hierba de cannabis para fumar y otros usos en los llamados ‘países en desarrollo’ donde se cultivaban

estas plantas. Aunque el artículo 49 permitía a los países presentar reservas con respecto a estas prácticas, dichas reservas se definían simplemente como períodos provisionales a partir del momento en que entrara en vigor la Convención. Como tal, el tratado exigía la eliminación del uso ‘casi médico’ del opio y de la práctica de fumar opio en un plazo de 15 años, y de la masticación de la hoja de coca y del uso del cannabis para fines que no fueran médicos ni científicos, en 25 años. Dado que la Convención de 1961 entró en vigor en diciembre de 1964, el plazo para la gradual abolición del opio finalizó en 1979 y, el de la coca y el cannabis, en 1989.

En lo que se refiere a esta cuestión, Herbert May, actor clave en el desarrollo de la fiscalización internacional de estupefacientes y colaborador en la redacción de la Convención Única, escribía en 1955:

La limitación del uso de estupefacientes peligrosos a necesidades médicas y científicas es la norma rectora del actual sistema de fiscalización internacional. Sin embargo, el opio (salvo el opio medicinal), las hojas de coca y la cannabis (cáñamo indio), así como la resina de la *Cannabis sativa* L. (planta del cáñamo indio), aunque sujetas a algunas medidas de fiscalización internacional, no están sometidas a esta norma básica. Esto representa una grave brecha que la Comisión se propuso solventar cuando asumió la tarea de elaborar el borrador de una Convención Única. La Comisión, por tanto, no admitió ninguna excepción a esta norma cuando decidió incluirla entre las normas permanentes del borrador de la Convención Única. Sin embargo, surgen serias dificultades en algunos países y territorios donde ha resultado impracticable suprimir de forma inmediata prácticas indeseables tales como comer y fumar opio, masticar hoja de coca y usar cannabis y resina de cannabis con fines no médicos.⁴⁵

La adopción de medidas transitorias, necesarias para conseguir que países clave como India, Pakistán, Birmania, Perú y Bolivia se sumaran a la iniciativa, seguía el modelo de una disposición parecida del Protocolo de 1953, que permitía a los países autorizar tem-

poralmente la práctica de fumar opio entre usuarios registrados.⁴⁶

Durante las negociaciones de la Convención Única, se produjo un intento para que el cannabis fuera la única sustancia ‘prohibida’ con el argumento de que, según un informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS), “nada justifica su uso para fines médicos”. El Comité de Expertos de la OMS, sin embargo, opinaba que “se debe seguir recomendando la prohibición o la restricción del uso médico de sustancias tales como la cannabis, pero sin que dicha prohibición revista carácter obligatorio”.⁴⁷

El tercer borrador de la Convención Única que se puso sobre la mesa de la conferencia incluía, de hecho, un apartado especial titulado “Prohibición de la cannabis”, pero la fuerte oposición de varias partes impidió que se adoptara. India presentó una objeción parcial porque no era partidaria de prohibir el extendido consumo del *bhang*, un preparado a base de hojas de cannabis con bajo contenido en THC. Esta postura fue respaldada por Pakistán y Birmania, mientras que otras partes apuntaron también a la utilización del cannabis en algunos preparados farmacéuticos, así como en la medicina indígena, señalando además que no se podía excluir la posibilidad de que en el futuro se realizaran estudios que revelaran más beneficios terapéuticos.⁴⁸ Se alcanzaron varias soluciones de compromiso. En lo que constituyó una rara desviación del principio de la tolerancia cero que predominó durante toda la conferencia, las hojas y las semillas quedaron explícitamente excluidas de la definición de ‘cannabis’, que alude únicamente a “las sumidades, floridas o con fruto, de la planta de la cannabis”. Por ese motivo, el consumo tradicional del *bhang* en India no se vio afectado por el tratado. La referencia explícita a la “prohibición de la cannabis” se eliminó, pero, como se ha señalado ya, el cannabis se incluyó en la Lista I y en la Lista IV, la más estricta de todas. Con respecto a esta última lista, la Convención Única dispone que todas las Partes signatarias “prohibirán la producción, fabricación, exportación e importación, comercio, posesión o uso de tales estupefacientes, si a su juicio las condiciones que prevalezcan en su

país hacen que sea éste el medio más apropiado para proteger la salud y el bienestar públicos, con excepción de las cantidades necesarias únicamente para la investigación médica y científica”.⁴⁹

A diferencia de lo que comúnmente se cree, ninguna de las drogas fiscalizadas fue declarada ‘ilegal’ en virtud de la Convención Única y los tratados afines de la ONU. Las sustancias en sí no se prohibieron, sino que su producción y comercio fueron sometidos a estrictos controles para restringir su uso a fines médicos y científicos. Se aplican exactamente los mismos controles a la cocaína, la morfina, la metadona y la oxycodona.

El término ‘droga ilícita’ o ‘estupefaciente ilícito’, que tan a menudo se cita, no aparece en la Convención Única, que sólo distingue entre el cultivo, la producción, el comercio y la posesión lícitos e ilícitos (no autorizados). Dado que los tratados anteriores no imponían medidas de control sobre el cultivo de plantas de las que se podían extraer estupefacientes, en el momento de las negociaciones de la Convención Única el ‘cultivo ilícito’ no existía aún según el derecho internacional, aunque algunos países ya habían adoptado leyes de ámbito nacional que prohibían el cultivo no autorizado de adormidera y cannabis.

Otro de los principales redactores de la Convención Única y autor de sus Comentarios, Adolf Lande, escribía poco después de finalizada la conferencia que “la brecha más grave de los tratados en vigor era seguramente la falta de disposiciones para la fiscalización efectiva del cultivo de plantas para la producción de las materias primas estupefacientes”.⁵⁰

Encontrar un acuerdo satisfactorio sobre cómo solventar esta brecha, tal como observó el Subsecretario Encargado de Asuntos Políticos Especiales de la ONU en su discurso inaugural ante la conferencia, no era algo fácil. Hablando en nombre del Secretario General, el Sr. Narasimhan declaró: “La adopción de medidas de fiscalización de las materias primas agrícolas que sean satisfactorias y se puedan aplicar constituye laudablemente la parte más difícil de la tarea de la Conferencia”.⁵¹

Aunque puede que así fuera, la Convención “encarna la estrategia general de los países consumidores de estupefacientes desarrollados de reducir, y en última instancia eliminar, el cultivo de plantas para la producción de estupefacientes, objetivos que sólo se podían alcanzar a un cierto coste para los países en desarrollo en que se cultivaban estas plantas”.⁵² Además, como señala Boister, el momento político estaba “profundamente influenciado por el proceso de descolonización, que se traducía en la dicotomía política entre Estados productores en desarrollo y Estados consumidores desarrollados que aún polariza la fiscalización de estupefacientes hoy en día”.⁵³

Los programas de fiscalización de drogas anteriores se habían introducido en bastantes países asiáticos y africanos bajo la administración colonial. Además, varios Estados que acababan de independizarse habían heredado los monopolios coloniales del opio. En esta línea, en la época en que se celebró la conferencia de 1961, Indonesia aún se presentaba como un país productor de coca, a pesar del hecho de que las plantaciones de coca establecidas en Java durante el dominio colonial neerlandés habían sido destruidas poco después de la Segunda Guerra Mundial.

Durante los diez años que precedieron a la Convención Única, se debatió mucho si el derecho a producir opio y hoja de coca para el mercado internacional se debería reservar a los ‘países productores tradicionales’. El Protocolo de 1953 había acordado, siguiendo esta idea, una lista cerrada de países autorizados a exportar opio: Bulgaria, Grecia, India, Irán, Turquía, URSS y Yugoslavia. En el caso del opio, el tercer borrador de la Convención Única incluía la misma lista y a Afganistán; en el caso de las “hojas de la coca y cocaína en bruto”, restringía el derecho a Bolivia, Perú e Indonesia. En el caso del cannabis, no aparecía una lista de este tipo porque, como ya se ha comentado, el borrador aún pretendía prohibirlo por completo, salvo en el caso de pequeñas cantidades para investigaciones científicas y “para su uso en la medicina indígena” (artículo 39, párr. 3).

La idea de contar con una pequeña lista cerrada de países productores para el mercado internacional era que facilitaría limitar la oferta e im-

pedir su desviación a fines ilícitos, ya que el cultivo quedaría prohibido en el resto de países. Como argüía la delegación estadounidense, “la lucha contra el tráfico ilícito será tanto más eficaz cuanto menos sean los países productores”,⁵⁴ una cuestión que consideraba “la parte más importante de la Convención”.⁵⁵ Sin embargo, en palabras del delegado canadiense: “Muchos países han creído que la disposición era monopolística, y se han opuesto a que se mantenga en la Convención Única. Además, han considerado que otros deben poder inscribirse en la lista en el futuro, y que una lista cerrada es incompatible con la teoría de los derechos soberanos de un país”.⁵⁶

Tras largos debates, la idea de incluir una lista cerrada se acabó abandonando. Sólo se mantuvieron privilegios especiales en el caso del opio para aquellos países que lo habían estado exportando durante los diez años anteriores a 1961, aunque los demás países podían solicitar sumarse a la lista. En el caso de exportaciones inferiores a cinco toneladas métricas de opio, bastaba con una notificación a la JIFE; en caso de cantidades mayores, se necesitaba un permiso del ECOSOC. Los *Comentarios* presentan una lista de los diez países que habían exportado opio durante la década precedente a 1961: Afganistán, Birmania, Bulgaria, India, Irán, Viet Nam del Norte, Pakistán, Turquía, la URSS y Yugoslavia.⁵⁷

El artículo 22 del tratado adoptado especificaba después su “disposición especial aplicable al cultivo” utilizando una fórmula parecida a la empleada para las sustancias de la Lista IV: “Cuando las condiciones existentes en el país o en un territorio de una Parte sean tales que, a su juicio, la prohibición del cultivo de la adormidera, del arbusto de coca o de la planta de la cannabis resulte la medida más adecuada para proteger la salud pública y evitar que los estupefacientes sean objeto de tráfico ilícito, la Parte interesada prohibirá dicho cultivo”.

En lo que respecta a la interpretación de este artículo, los *Comentarios* explican que puede que un Gobierno “llegue a la conclusión de que la única manera de impedir que se produzca una desviación importante hacia el tráfico ilícito consiste en prohibir el cultivo de la planta (...) La decisión de si existen o no las condicio-

nes del artículo 22 para la prohibición se deja al *juicio* de la Parte de que se trate, pero no totalmente a su *discreción*. Un gobierno que durante muchos años no haya podido, pese a sus esfuerzos, impedir la desviación en gran escala del cultivo de estupefacientes, difícilmente puede sostener la opinión de que la prohibición de ese cultivo no sería ‘la medida más adecuada para proteger la salud pública y evitar que los estupefacientes sean objeto de tráfico ilícito’”.⁵⁸

La ampliación de las medidas de fiscalización al cultivo de las materias primas estaba estrechamente relacionada con el objetivo de la Convención Única de abolir los usos tradicionales de las plantas. Se consideraba que sería difícil conseguir el control efectivo del cultivo que perseguía limitar la producción a las cantidades necesarias para fines médicos y científicos mientras las prácticas generalizadas de consumo local de esas materias primas siguieran dándose en los principales países productores. Aquí se encuentra precisamente una de las principales distorsiones que la Convención Única introdujo en el sistema internacional de fiscalización de estupefacientes. Las inquietudes en el mundo desarrollado sobre el uso no médico de derivados como la heroína y la cocaína condujo a presiones sobre los países en desarrollo para que éstos acabaran con los usos tradicionales (medicinales, religiosos/ceremoniales y tradicionales sociales) de las plantas de origen con el objetivo de eliminar la fuente de las materias primas. De este modo, el opio, el cannabis y la hoja de coca quedaron sometidos a los mismos controles que alcaloides extraídos y concentrados como la morfina y la cocaína.

Los debates acabaron con cuestiones que quedaban por resolver sobre ‘medicina indígena’, ‘usos casi médicos’ y ‘usos tradicionales’, y sobre las definiciones exactas de las plantas o las sustancias derivadas que debían ser objeto de fiscalización. Se intentó – sin éxito –, solucionar la cuestión utilizando la expresión “fines médicos, científicos y otros fines legítimos”, que aparece originalmente en los borradores para aludir al uso de la hoja de coca para la preparación de un aromatizante “que no contendrá ningún alcaloide” (para la Coca-Cola). Varias delegaciones arguyeron que la categoría de ‘otros fines legítimos’ se podría de hecho utilizar para incluir ciertos usos tradicionales,

como la masticación de la coca, la preparación del *bhang* indio y los usos de la ‘medicina indígena’, pero no se pudo alcanzar ningún acuerdo al respecto. Se estimó que el término ‘otros fines legítimos’ generaba confusión y suponía desviarse del principio fundamental de limitar los usos exclusivamente a fines médicos y científicos. Las excepciones para la Coca-Cola y otros usos industriales del cannabis (sus fibras y semillas) se dispusieron en artículos separados. Los ‘otros fines legítimos’ de la adormidera (como las semillas utilizadas para cocinar) se protegieron al no incluir la adormidera y la paja de adormidera en las listas y especificar que las restricciones sobre el cultivo atañían únicamente al “cultivo de la adormidera para la producción de opio”. Se hicieron otras pequeñas excepciones tomando determinadas decisiones sobre la clasificación en las listas, como, por ejemplo, dejando las hojas de cannabis fuera de la definición propiamente dicha de ‘cannabis’ y la introducción de la Lista III para los preparados exentos de control. En la clasificación exenta de controles entran asimismo los preparados que contienen menos de un 0,1 por ciento de cocaína, pero no se podía aplicar al mate de coca, por ejemplo, porque las hojas de coca contienen un promedio que está en torno al 0,7 por ciento de cocaína.

Finalmente, la Convención Única equiparó la masticación de la hoja de coca a la inyección de cocaína, y la práctica de fumar un porro a la de esnifar cocaína. Así, los usos sociales del cannabis –que en muchos países en desarrollo eran vistos en aquella época como algo comparable al uso social del alcohol en el mundo desarrollado, al igual que masticar coca o tomar mate de coca en la región andina, algo comparable a beber café– fueron condenados a ser abolidos.

¿UNA CONVENCION ‘ÚNICA’?

A pesar de ser loada como un ‘progreso’ positivo y un ‘claro progreso’,⁵⁹ los Estados Unidos quedaron poco satisfechos con los resultados de la conferencia de 1961, especialmente en comparación con el Protocolo de 1953 y su control sobre los opiáceos y los poderes de embargo de la JIFE frente a los Estados que incumplieran sus obligaciones. Los Estados

Unidos, por tanto, pasaron a defender que la Convención Única “se debería modificar para hacerla más eficaz antes de que entrara en vigor. No sería aconsejable adoptar el nuevo tratado sin dicha revisión” y, por ese motivo, no sólo se negaron a firmar el tratado, sino que fue el único país que votó en contra de la resolución emitida por el ECOSOC en 1962 para invitar a los Gobiernos a ratificar o adherirse a la Convención⁶⁰ (véase cuadro).

En 1967, los Estados Unidos se adhirieron finalmente al tratado y, apenas unos años después de que fuera ratificado por el Senado, pusieron en marcha un período de actividad diplomática de inusitada intensidad para reforzar el marco de fiscalización de estupefacientes de la ONU.⁶¹ En el contexto del creciente posicionamiento punitivo del presidente Nixon, Washington trabajó duro a principios de los años setenta para organizar una Conferencia de Plenipotenciarios en Ginebra y modificar la Convención Única, un procedimiento previsto por el artículo 47.

La conferencia que se acabó convocando en 1972, patrocinada por 31 países y a la que asistieron representantes de 97 Estados, estudió un amplio conjunto de enmiendas. El resultado del encuentro, el Protocolo de modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, se firmó el 25 de marzo de 1972 y entró en vigor en agosto de 1975. El Protocolo de modificación, más que realizar importantes cambios a la Convención Única, afinó las disposiciones existentes en relación con el sistema de previsiones y la recopilación y notificación de datos, a la vez que reforzó las medidas de aplicación de la ley y extradición, y el funcionamiento de la JIFE.⁶²

Siguiendo el camino de lo que algunos analistas consideran como un ‘hito’ alcanzado en el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971,⁶³ el Protocolo también estableció mayores disposiciones con respecto a medidas de tratamiento, rehabilitación y prevención.⁶⁴ En sintonía con el artículo 38 modificado, el artículo 36 modificado introdujo la opción de establecer alternativas a las sanciones penales por delitos de comercio y posesión en caso de que sus autores fueran consumidores de dro-

gas: “Las Partes podrán en vez de declararlas culpables o de sancionarlas penalmente [a las personas que hagan uso indebido de estupefacientes], o además de declararlas culpables o de sancionarlas, someterlas a medidas de tratamiento, educación, postratamiento, rehabilitación y readaptación social”. Es importante destacar que la opción de las alternativas prevista por el artículo 36 y el enfoque establecido en el artículo 38 es de carácter secundario, y que su aplicación se deja totalmente a discreción de los Gobiernos nacionales.⁶⁵ Es en este sentido que incluso la Convención Única sobre Estupefacientes modificada por el Protocolo de 1972 representa una mínima reorientación del régimen hacia consideraciones que contemplan a los consumidores problemáticos de drogas. En general, el resultado no fue tan severo como los Estados Unidos habían esperado. Cabe resaltar, no obstante, que mantuvo el espíritu prohibicionista y el acento en la oferta del régimen de fiscalización de estupefacientes.

Mientras tanto, había comenzado a despuntar un proceso paralelo con la firma del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas en 1971, ya que los países decidieron establecer una nueva convención en lugar de incorporar esas inquietudes al procedimiento de enmienda de la Convención de 1961. “Estas dos iniciativas, que deberían haberse integrado por lógica en una única convención, siguieron por vías separadas”, afirma el presidente de la Asociación Internacional de Derecho Penal, Cherif Bassiouni. “Si bien los países desarrollados de Occidente deseaban imponer estrictos controles sobre el cultivo, la producción y el tráfico de estupefacientes naturales que procedían de los países en desarrollo”, prosigue, “estaban poco dispuestos a imponer los mismos tipos de control sobre sus propias industrias químicas y farmacéuticas”.⁶⁶

El problema de cómo abordar los usos tradicionales de determinadas plantas volvió a surgir, especialmente con respecto al cactus peyote (que contiene la sustancia alucinógena mescalina, incluida en las listas de 1971) que se empleaba en las ceremonias religiosas de grupos indígenas mexicanos y norteamericanos, y los hongos que contenían psilocibina, también fiscalizada. A diferencia del resultado de las

negociaciones de 1961, también esta vez los Estados Unidos aceptaron el “consenso de que no merece la pena tratar de imponer medidas de fiscalización a sustancias biológicas de las que pueden obtenerse sustancias sicotrópicas (...) Los indios norteamericanos de los Estados Unidos y de México utilizan peyote en ritos religiosos y el uso indebido de esta sustancia se considera como sacrilegio”.⁶⁷ México añadió que “este uso religioso no ha constituido un problema de salud pública y menos de tráfico ilícito (...) Es evidente que sería injusto en grado superlativo imponer a las tribus penas de encarcelamiento en virtud de un malentendido o interpretación equívoca del Convenio, añadiendo a su pobreza e ignorancia un castigo a todas luces inhumano (...) Además, el presente texto sería contrario a ciertos artículos de la Constitución de México en los cuales se consigna que todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo en los templos o en su domicilio particular”.⁶⁸

El delegado chileno se dirigió a la conferencia de 1971 con un tono que no se había hecho oír durante las deliberaciones de la Convención Única: “Desde los albores de la humanidad los hombres recurren a la droga para aliviar sus penas, traspasar un límite, hablar con los dioses o hacerse como dioses (...) Los hippies y todos aquellos que usan la droga entre flores y amor tal vez no sepan que son los modernos representantes de una larga tradición (...) Hay que recordar que el alcohol es también una droga que se utiliza como medio de escape (...) Así pues, como el uso indebido de las drogas es una expresión del anhelo del hombre por lo trascendente y de sus decepciones en una sociedad sin Dios, no se puede combatir ese uso únicamente con legislaciones represivas o prohibitivas (...) Por consiguiente, en cualquier legislación o protocolo sobre regulación o prohibición del uso de sustancias sicotrópicas deberán tenerse en cuenta estos factores síquicos, morales, sociales y espirituales”.⁶⁹

Al excluir de las listas aquellas plantas de las que se podían extraer alcaloides, el Convenio de 1971 se desvió –con buenos motivos– de la norma rectora que se había aplicado con una tolerancia cero en la Convención Única. El

mismo concepto de sustancias ‘sicotrópicas’ suponía una distorsión de la lógica en que se sustentaba el marco de fiscalización, ya que el término carece de credenciales científicas y se inventó, de hecho, como excusa para proteger al amplio abanico de fármacos psicoactivos incluidos en el Convenio de 1971 de los controles más estrictos de la Convención Única. Incluso el THC, uno de los componentes activos del cannabis, se definió como sustancia ‘sicotrópica’, a pesar del hecho de que, mientras permanece en la planta, es una sustancia ‘estupefaciente’. Además, las sustancias que eran ‘transformables’ en sustancias sicotrópicas no se incluyeron en las listas de 1971, en clara contradicción con la lógica aplicada a los estupefacientes en virtud de la Convención Única.

Varias de esas ‘sustancias transformables’ se incluirían posteriormente como ‘precursores’ en las listas de la Convención contra el Tráfico de 1988, incrementando las incoherencias, también al mezclar precursores (sustancias transformables) y reactivos químicos. La efedrina, por ejemplo, es el principal precursor de la metanfetamina, fiscalizada por el Convenio de 1971, pero aparece en la lista de precursores de la Convención de 1988. La efedra es la planta de la que se puede extraer el alcaloide efedrina –un proceso parecido al de la extracción de la cocaína de la hoja de coca–, pero la efedra no está sometida a fiscalización internacional.

La Convención de 1988 generó aún más confusión sobre el tema de los usos tradicionales. En un intento por conseguir el reconocimiento jurídico de los usos tradicionales, Perú y Bolivia negociaron el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención de 1988, que explicita que todas las medidas que se adopten “deberán respetar los derechos humanos fundamentales y tendrán debidamente en cuenta los usos tradicionales lícitos, donde al respecto exista la evidencia histórica”.

Sin embargo, el mismo artículo subraya que esas medidas no pueden ser menos estrictas que las normas aplicables en conformidad con la Convención Única. La JIFE apunta, de hecho, a varias de esas incoherencias entre los tres tratados en el suplemento de su informe de 1994, que llega a la conclusión de que “no

parece que en la actualidad sea necesario modificar sustancialmente los tratados de fiscalización internacional de drogas, pero sí hacer algunos cambios técnicos para actualizar algunas de sus disposiciones”.⁷⁰

Herbert May escribió durante el proceso de redacción de la Convención Única, refiriéndose a la gran variedad de instrumentos previos negociados en circunstancias históricas distintas, que era “inevitable que, en consecuencia, algunas disposiciones sean incoherentes, ambiguas, redundantes e incluso obsoletas (...) A estas alturas, ¿no cabría plantear la posibilidad de hacer de esta convención ‘una convención para acabar con todas las convenciones’ sobre estupefacientes y obviar la necesidad de celebrar conferencias internacionales periódicas?”⁷¹

Sin embargo, la Convención original de 1961 no se convirtió en el esperado ‘libro de libros’ que May deseaba. No sólo experimentó importantes modificaciones en 1972, sino que en 1971 y 1988 se añadieron dos nuevos tratados; todos ellos se negociaron en circunstancias históricas bastante diferentes y condujeron a resultados distintos y, en ocasiones, contradictorios. Y de nuevo, resultó que era “inevitable que, en consecuencia, algunas disposiciones sean incoherentes, ambiguas, redundantes e incluso obsoletas”.

CONCLUSIONES

Considerada por muchos de los participantes de la conferencia de 1961 como “un documento que sin duda hará historia en la lucha contra los estupefacientes”,⁷² la Convención Única fue, en realidad, mucho más que un mero ejercicio de consolidación para agrupar a la mayoría de tratados que la habían precedido. No fue sólo un paso más del largo camino que comenzó en Shanghai en 1909. La Convención impuso un ‘régimen prohibicionista’ prácticamente absoluto para algunas sustancias psicoactivas de origen natural y fármacos (semi)sintéticos con propiedades comparables. Fueron sólo las soluciones de compromiso duramente negociadas en las salas de conferencias de Nueva York las que, en última instancia, dejaron esa decisión a las autoridades nacionales.

Esa aplicación del principio westfaliano de la inviolabilidad de los derechos soberanos nacionales en el contexto de los asuntos multinacionales reflejaba la continuidad de unas de las características predominantes de los tratados de fiscalización de estupefacientes anteriores a 1961. No obstante, la Convención Única marcó una significativa reorientación del marco internacional basado en un sistema de tratados para la fiscalización de estupefacientes.

A pesar de que codificó muchas normativas previas en un solo instrumento, la Convención representó un viraje notable, por el que se pasó de un sistema fundamentado esencialmente en ‘acuerdos para la restricción de materias primas’⁷³ a un marco multilateral de mayor severidad y alcance que, si bien mantenía esta función, adoptaba un acento más prohibitivo; un proceso que supuso poner mayor énfasis en el consumo sin fines médicos ni científicos de los estupefacientes fiscalizados.

Esta reformulación, más en concreto, introdujo obligaciones penales ampliamente aceptadas para que los Estados signatarios criminalizaran, en el marco de su legislación nacional, la producción y el comercio no autorizados y extendió el régimen de fiscalización existente hasta la fecha al cultivo de adormidera, coca y cannabis. De esta forma, la Convención proporcionó al derecho internacional las bases para la ‘guerra contra las drogas’ que se desplegaría después en contra de cultivos relacionados con estupefacientes y contra los campesinos que los producían.

Al reflejar los intereses encontrados y la desigual influencia política de los Estados que participaron en la elaboración del tratado y en la Conferencia de Plenipotenciarios en sí, la Convención también obligó a muchos de los llamados ‘países en desarrollo’ a abolir los usos ‘no médicos ni científicos’ de las tres plantas que llevaban siglos formando parte integral de tradiciones sociales, culturales y religiosas. Entre ellas, se encontraban las prácticas medicinales que no estaban aceptadas por la ciencia médica moderna tal como se había desarrollado en el ‘Norte’.

En consonancia con esta asimetría cultural, la Convención Única carece de una escala de peligrosidad basada en pruebas empíricas para las sustancias clasificadas en las listas I y IV. Aunque se introdujo cierta gradación de nocividad entre las propiedades afines a la morfina (Lista I) y las afines a la codeína (Lista II), y una lista de exención para los preparados con bajo contenido en alcaloides, no se aplicó una lógica de clasificación parecida a la hoja de coca y al cannabis, ambos catalogados bajo el nivel de fiscalización de sustancias afines a la morfina sin una argumentación sólida.

Los fallos de base no acaban aquí. El instrumento, irónicamente, no consiguió hacer honor a uno de sus objetivos originales de convertirse en la Convención ‘Única’, ya que el régimen de fiscalización siguió desarrollándose con los tratados de 1971 y 1988, que han conducido también a muchas incoherencias en el actual sistema mundial de tratados para la fiscalización de estupefacientes.

Por todo ello, tras cincuenta años de existencia, y teniendo en cuenta la naturaleza de los arreglos de compromiso alcanzados en 1961 y las incoherencias creadas por las convenciones posteriores, es ahora evidente que se necesita algún tipo de revisión. La Convención Única en sí no sólo se presentó como una iniciativa para clarificar y adaptar los tratados anteriores “a la evolución económica y social que se ha producido con el correr de los años”,⁷⁴ sino que también marcó una ruptura con el carácter normativo de los instrumentos previos. Recordar la historia de la Convención Única debería servir para acabar con la inmerecida áurea de inmovilidad que rodea al actual marco de tratados de la ONU.⁷⁵

Los regímenes de todo tipo experimentan cambios con el paso del tiempo. Y, en este sentido, el actual régimen de fiscalización de estupefacientes y, más en concreto, la Convención Única en que se basa, no son ninguna excepción. El quincuagésimo aniversario de la Convención es un momento muy oportuno para empezar a plantear una reforma de los tratados.

NOTAS

1. David Bewley-Taylor es profesor del Departamento de Estudios Políticos y Culturales de la Universidad de Swansea, Reino Unido, y asesor asociado del Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC). Martin Jelsma es coordinador del programa Drogas y Democracia del Transnational Institute (TNI) en Ámsterdam, Países Bajos.
2. Véase, por ejemplo, UNODC, *A Century of International Drug Control*, Vienna, United Nations, 2008, y Peter Andreas y Ethan Nadelmann, *Policing the Globe: Criminalization and Crime Control in International Relation*, (Oxford University Press, 2006), pp. 37-46
3. Preámbulo de la Convención Internacional del Opio, firmada en La Haya el 23 de enero de 1912.
4. Neil Boister, *Penal Aspects of the UN Drug Conventions*, Kluwer Law International, 2001, p. 27.
5. Véase, por ejemplo, el preámbulo de la Convención para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de estupefacientes, firmada en Ginebra el 13 de julio de 1931..
6. Preámbulo de la Convención Internacional del Opio, firmada en La Haya el 23 de enero de 1912.
7. Preámbulo de la Convención Internacional del Opio, firmada en Ginebra el 19 de febrero de 1925.
8. William B. McAllister (2000), *Drug Diplomacy in the Twentieth Century: An International History* (London & New York: Routledge), p. 100.
9. William B. McAllister (2004a), “Habitual Problems: The United States and International Drug Control”, en Jonathon Erlen & Joseph Spillane (Eds.), *Federal Drug Control: The Evolution of Policy and Practice*, Pharmaceutical Products Press (An imprint of Haworth Press, Inc.) 2004, pp. 186-7
10. Artículo 14 (2).
11. McAllister (2004a), op. cit., pp. 187.
12. William B. McAllister, “The global political economy of scheduling: the international-historical context of the Controlled Substances Act”, *Drug and Alcohol Dependence* 76 (2004).
13. Bélgica, Brasil, Canadá, China, Colombia, Egipto, Francia, Grecia, Guatemala, Haití, India, Rumanía y Turquía.
14. Véase Jay Sinha, *The History and Development of the Leading International Drug Control Conventions*, Report prepared for the Senate Special Committee on Illegal Drugs, Parliamentary Research Branch, febrero de 2001, pp. 15-6 y Boister, op. cit., p. 32. Véase, especialmente, el artículo 2 de la Convención sobre Tráfico de 1936, que estipula: “Cada una de las Altas Partes Contratantes se obliga a dictar las disposiciones legislativas necesarias para castigar severamente y especialmente con penas de prisión u otras penas de privación de libertad, los delitos siguientes: a) La fabricación, transformación, extracción, preparación, oferta, posesión, oferta de venta, distribución, compra, venta, corretaje, expedición en tránsito, transporte, importación y exportación de estupefacientes no conformes a las disposiciones de dichas convenciones... [1925 y 1931]”.
15. Boister, op. cit., p. 67.
16. Preámbulo de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes.
17. Boister, op. cit., p. 43.
18. Artículos 19 y 20.
19. McAllister (2000), op. cit., p. 5.
20. E/CONF.34/24, Conferencia de las Naciones Unidas para la aprobación de una Convención Única sobre estupefacientes, Nueva York, 24 de enero – 25 de marzo de 1961, *Documentos oficiales, Volumen I: Actas resumidas de las sesiones plenarias*, Nueva York: Naciones Unidas, 1964, pp. 107-116. Esto se refleja también en el texto del artículo 38, párrafo 2, de la Convención Única previa a su modificación: “Si la toxicomanía constituye un grave problema para una Parte y si sus recursos económicos lo permiten, es conveniente que dicha Parte establezca servicios adecuados para tratar eficazmente a los toxicómanos”.
21. E/CN.7/AC3/4, Economic and Social Council of the United Nations, Commentary on the Draft Single Convention: Note by the Secretary General” (marzo de 1950), p. 8 en R Lines, “Deliver us from evil? – The Single Convention on Narcotic Drugs, 50 years on” en *International Journal on Human Rights and Drug Policy*, próxima publicación.
22. E/CONF.34/24, op. cit., p. 21.
23. E/CONF.34/24, op. cit., p. 201.
24. Catherine Carstairs, “The Stages of the International Drug Control System”, *Drugs and Alcohol Review*, 24 (2005), 61.
25. La Convención de La Haya de 1912, artículo 9; la Convención Internacional del Opio de 1925, artículo 5; el Protocolo del Opio de 1953, preámbulo y artículo 2.
26. S. K. Chatterjee, *Legal Aspects of International Drug Control*, Martinus Nijhoff, The Hague-Boston-London, 1981, p. 358.
27. El artículo 20 de la Convención de La Haya de 1912 dispone: “Las Potencias contratantes examinarán la posibilidad de dictar leyes o reglamentos que castiguen la posesión ilegal de opio en bruto, de opio preparado, de morfina, de cocaína y de sus sales respectivas, a no ser que la materia esté ya regulada por medidas en vigor” (la cursiva es nuestra).
28. Véase K. Bruun, L. Pann y I. Rexed, *The Gentlemen's Club: International Control of Drugs and Alcohol*, (University of Chicago, 1975, W. B. McAllister, *Drug Diplomacy in the Twentieth Century: An International History* (London and New York: Routledge) 2000 y D.R. Bewley-Taylor, *The*

- United States and International Drug Control, 1909-1997* (London/New York: Continuum, 2001),
29. E/CONF.34/24, op. cit., p. 6.
30. H. May, "The International Control of Drugs," *International Conciliation*, 441 (1948), 320.
31. D. Musto, *The American Disease: Origins of Narcotic Control*, (Oxford University Press, 1987), p. 36.
32. Convención Internacional del Opio, firmada en La Haya el 23 de enero de 1912.
33. R L. Buell, *The International Opium Conference*, (Boston: World Peace Foundation, 1924), p. 100.
34. W. O. Walker III, "Bernarth Lecture: Drug Control and the Issue of Culture in American Foreign Relations", *Diplomatic History*, 12 (1988), 375.
35. E/CONF.34/24, op. cit., p. 4.
36. H. L. May, "The Single Convention on Narcotic Drugs; Comments and Possibilities", *Bulletin on Narcotics*, 1 (1955), 4.
37. Boister, op. cit., p. 44.
38. E/CONF.34/24/Add.1, Conferencia de las Naciones Unidas para la aprobación de una Convención Única sobre estupefacientes, Nueva York, 24 de enero – 25 de marzo de 1961, *Documentos oficiales, Volumen II: Documentos preparatorios, enmiendas y documentos diversos; Actas e informes de los Comités; Acta Final; Convención Única y Listas; Resoluciones*, Nueva York: Naciones Unidas, 1964, p. 128.
39. Como apunta Renborg, los delitos contemplados por la Convención sobre Tráfico de 1936 se enmarcaban "en el ámbito de las operaciones industriales y comerciales ilícitas". Bertil Renborg, "International Control of Narcotics" (1957) 2, *Law and Contemporary Problems*, p. 209.
40. Naciones Unidas, *Comentarios a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes*, Nueva York, 1989, p. 441.
41. UNODC, *A Century of International Drug Control*, Vienna, United Nations, 2008, p. 62.
42. Boister, op. cit., p. 75.
43. Chatterjee, op. cit., p. 344, y más en general pp. 344-354.
44. UNODC, *A Century of International Drug Control*, Vienna, United Nations, 2008, p. 61. Véase también Chatterjee, op. cit., p. 349.
45. Danilo Ballotta, Brendon Hughes y Henri Bergeron, "Cannabis control in Europe", en *A Cannabis Reader: Global Issues and Local Experiences*, EMCDDA Monographs 8, Lisboa, junio de 2008, Vol. 1, p. 103.
46. H. L. May, "The Single Convention on Narcotic Drugs; Comments and Possibilities", *Bulletin on Narcotics*, 1 (1955), 4.
47. Protocolo de 1953, artículo 19: "Cualquiera de las Partes puede también como disposición transitoria y a condición de que haya hecho una declaración expresa al efecto en el momento de la firma o del depósito de su instrumento de ratificación o de adhesión, conceder autorización para fumar opio a opiómanos no menores de veintiún años de edad registrados con ese fin por las autoridades competentes hasta el 30 de septiembre de 1953, a condición de que antes de 1 de enero de 1950 la Parte interesada ya hubiera autorizado la práctica de fumar opio".
48. Ambos documentos de la OMS aparecen citados en: E/CONF.34/24, Conferencia de las Naciones Unidas para la aprobación de una Convención Única sobre estupefacientes, Nueva York, 24 de enero – 25 de marzo de 1961, *Documentos oficiales, Volumen I: Actas resumidas de las sesiones plenarias*, Nueva York: Naciones Unidas, 1964, pp. 63 y 165.
49. E/CONF.34/24, op. cit., pp. 61-66.
50. Naciones Unidas, *Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes*, artículo 5b.
51. Adolf Lande, The Single Convention on Narcotic Drugs, 1961, en: *International Organization*, Vol. 16, No. 4 (Autumn 1962), pp. 776-797.
52. E/CONF.34/24, op. cit., p. 1.
53. Boister, op. cit., p.45.
54. Ibid, p. 42.
55. E/CONF.34/24, op. cit., p. 162.
56. E/CONF.34/24/Add.1, op. cit., p. 167.
57. Ibidem.
58. *Comentarios a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes*, op. cit., p. 323.
59. *Comentarios a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes*, op. cit., p. 302 y 303-304.
60. E/CONF.34/24, op. cit., p. 233 y 234.
61. Adolf Lande, "The Single Convention on Narcotic Drugs, 1961", en: *International Organization*, Vol. 16, No. 4 (Autumn 1962), pp. 776-797.
62. Véase M. Woodiwiss y D. Bewley-Taylor, *La competencia global: La construcción de un régimen global de control*, (Transnational Institute, programa Crimen y Globalización, 2005), pp. 11-12, Y. Zhang, "The Internationalization of Nixon's War on Drugs: The United States, the 1972 Amending Protocol and Strengthening of Global Drug Control Regime, (1969-1975)", artículo inédito, V. Kušević, "Drug Abuse Control and International Treaties", *Journal of Drug Issues*, 7, 1 (1977) 47, K. Fisher, "Trends in Extraterritorial Narcotics Control: Slamming the Stable Door After the Horse Has Bolted", *New York University Journal of International Law and Policy*, 16 (1984) 361, y W. B. McAllister (2000), op. cit., pp. 236-7.
63. Boister, op. cit., p. 47.
64. Véase Sinha, op. cit., p. 29.
65. El artículo 38 de la Convención Única enmendada por el Protocolo de 1972 sigue en gran medida lo dispuesto por el artículo 20 del Convenio de 1971. Véase *Comentarios al Protocolo de modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes*,

hecho en Ginebra el 25 de marzo de 1972, Naciones Unidas, Nueva York, 1977, p. 85.

66. Véase *Comentarios a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes*, op. cit., p. 487-488 y *Comentarios al Protocolo de modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes*, op. cit., pp. 86-88.

67. Cherif Bassiouni, Critical Reflections on International and National Control of Drugs, en: *Denver Journal on International Law and Policy*, 311, 1990, p. 314.

68. E/CONF.58/7/Add.I, Conferencia de las Naciones Unidas para la adopción de un Protocolo sobre sustancias sicotrópicas, Viena, 11 de enero - 19 de febrero de 1971, *Documentos Oficiales, Volumen II: Actas resumidas de las sesiones plenarias, Minutas de las sesiones de la Mesa y del Comité de Medidas de Fiscalización*, Nueva York, Naciones Unidas, 1973, p. 39.

69. Ibid, p. 110.

70. Ibid, p. 11-12.

71. *Eficacia de los tratados de fiscalización internacional de drogas*, Suplemento del informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1994, p. 9, http://www.incb.org/pdf/e/ar/incb_report_1994_supplement_es.pdf

72. H. L. May, "The Single Convention on Narcotic Drugs; Comments and Possibilities", *Bulletin on Narcotics*, 1955, issue 1, p. 1-14.

73. Véase, por ejemplo, E/CONF.34/24, op. cit., p. 234.

74. H. L. May, "Narcotic drug control - development of international action and the establishment of

supervision under the United Nations", *International Conciliation* 441 (1948), p. 305.

75. Véase, por ejemplo, E/CONF.34/24, op. cit., p. 1.

76. En referencia concreta a los opiáceos, ésta es una cuestión a la que se alude en Letizia Paoli, Victoria A. Greenfield and Peter Reuter *The World Heroin Market: Can Supply be Cut?* (Oxford University Press), pp. 249-50. La fuerte oposición a la propuesta de modificación presentada por Bolivia para eliminar la obligación de abolir la masticación de la hoja de coca es otro ejemplo; véase: M. Jelsma, *El retiro de la prohibición de la masticación de la coca: Propuesta de Bolivia para modificar la Convención Única de 1961*, TNI, Serie reforma legislativa en materia de drogas, no. 11, marzo de 2011.

Proyecto sobre reformas a las leyes de drogas

El proyecto del sobre reformas a las leyes de drogas promueve políticas de drogas más humanas, balanceadas y efectivas a través del diálogo y el análisis de los acontecimientos más recientes en la región.

El proyecto fue creado en el contexto de la evidencia creciente de que la larga "guerra a las drogas" ha fracasado. Las actuales políticas internacionales de control de drogas no han disminuido el consumo de éstas, no han frenado el cultivo de plantas destinadas a los mercados ilegales, ni reducido el creciente tráfico de drogas. En vez de esto, las políticas han desembocado en violaciones a los derechos humanos y en una crisis de los sistemas judicial y penitenciario.

Ya es hora de realizar una discusión honesta basada en la investigación y el análisis sobre la efectividad de las actuales políticas y sus alternativas.



Transnational Institute (TNI)

De Wittenstraat 25
1052 AK Amsterdam
Países Bajos

Tel: -31-20-6626608

Fax: -31-20-6757176

E-mail: drugs@tni.org

www.tni.org/drogas

www.druglawreform.info