

Hacia una revisión de las convenciones de drogas de la ONU

La lógica y los dilemas de los grupos afines

Por Dave Bewley-Taylor¹

Los últimos años han sido testigo de una creciente reticencia entre cada vez más Estados partes a adherirse sin reservas a una lectura estrictamente prohibicionista de las convenciones de fiscalización de estupefacientes de la ONU: la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes (enmendada por el Protocolo de 1972), el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.²

Esta tendencia se ha visto impulsada por la convicción de que, en materia de políticas nacionales, los enfoques no punitivos, pragmáticos y orientados a la salud que están en sintonía con las normas fundamentales de los derechos humanos abordan mejor las complejidades que rodean al consumo de drogas ilícitas que el enfoque de tolerancia cero que priorizan los actuales tratados internacionales; tratados que, en su mayor parte, fueron negociados y adoptados en una época en que tanto el mercado ilícito como los conocimientos sobre su modo de operar tenían poco que ver con los de hoy día.

Dado que esta postura va en contra de las rígidas posiciones interpretativas que mantienen algunos sectores del aparato de control de drogas de la ONU y muchos otros Estados miembros, las tensiones en el seno del sistema de tratados internacionales de la ONU –conocido, a efectos prácticos, como ‘régimen mundial de prohibición de drogas’³ están actualmente muy acentuadas. Ejemplo de ello son las declaraciones y las posturas críticas de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE o Junta), el ‘órgano de fiscalización independiente y cuasi judicial para la aplicación de los tratados’.⁴ Los Estados que han optado por lo que podría llamarse ‘deserción blanda’, es decir,

PUNTOS CLAVE

- A pesar de las tensiones interpretativas en torno a algunos enfoques normativos, la flexibilidad inherente a las convenciones de fiscalización de estupefacientes de la ONU garantiza a los miembros del régimen de control de drogas cierto espacio normativo a escala nacional.
- En caso de que desearan hacerlo los Estados que ya están poniendo a prueba los límites del régimen sólo podrían extender aún más el espacio normativo nacional alterando su relación con las convenciones de estupefacientes y el principio prohibicionista sobre el que se sustenta el régimen.
- Teniendo en cuenta las dinámicas políticas y de procedimiento del régimen, la formación de uno o varios grupos de países con ideas afines parece ser el enfoque más lógico y prometedor para algún tipo de revisión de los tratados.
- El carácter heterogéneo del descontento con el principio prohibicionista del régimen se complementa con la naturaleza de las políticas de drogas generando dilemas al enfoque del grupo con ideas afines.
- En el entorno actual, es razonable sugerir que se organicen grupos en torno a cuestiones como los usos tradicionales y religiosos, la regulación del cannabis, asuntos técnicos y la coherencia de todo el sistema de la ONU.
- El centenario del régimen es un momento oportuno para estudiar algún tipo de revisión de los tratados y la formación de grupos de países con ideas afines con tal fin.

que han decidido apartarse de la línea prohibicionista de las convenciones manteniéndose, a la vez, dentro de lo que consideran que son los límites de los compromisos de los tratados,⁵ suelen ser criticados por la Junta por su implicación –en ocasiones a escala subnacional– en toda una serie de enfoques normativos tolerantes.

Entre ellos, destacan las intervenciones para la reducción de daños que persiguen reducir el vínculo entre el consumo de drogas inyectadas y el VIH/SIDA (sobre todo mediante salas de consumo o centros de inyección segura de drogas), los programas de marihuana médica y la ‘descriminalización’ de la tenencia de sustancias para consumo personal.⁶ A pesar de las posturas de la Junta, las exhaustivas y sólidas justificaciones presentadas por muchos Estados demuestran que sus decisiones en materia de normativas son defendibles dentro de los límites del marco de tratados existente. Además, también son justificables –y en algunos casos exigibles– por las garantías constitucionales nacionales en el derecho internacional. Esos principios constitucionales nacionales deberían funcionar como el espacio para determinar si la adecuación de determinadas políticas (como la criminalización de la tenencia personal de sustancias ilícitas) está estipulada de forma específica en las convenciones de control de drogas.⁷

A pesar de revelar su notable flexibilidad, el proceso de la deserción blanda también pone inevitablemente de manifiesto la plasticidad limitada de las convenciones; sólo se pueden flexionar hasta un cierto punto.⁸ El acto mismo de justificar la legalidad de diversas opciones normativas con respecto al marco de los tratados acentúa un hecho ineludible. En caso de que desearan hacerlo, los Estados que ya están poniendo a prueba los límites del régimen sólo podrían extender aún más el espacio normativo nacional –sobre todo en relación con la producción y la oferta– alterando su relación con las convenciones y el principio prohibicionista sobre el que se sustenta el régimen. En este contexto, se está dedicando una creciente y muy necesaria atención a los tecnicismos jurídicos para la revisión de los tratados.

Sin embargo, sigue habiendo una falta de análisis y discusión sobre los aspectos prácticos políticos y geopolíticos de lo que supondría ir más allá de los confines prohibitivos del marco de tratados vigente. Este documento de debate

persigue precisamente llenar parte de ese vacío. Teniendo en cuenta las recientes experiencias del Estado Plurinacional de Bolivia en lo que representa el primer desafío formal a la norma prohibitiva en torno a la que se articula el régimen, se centra específicamente en las posibles ventajas y dilemas que entrañaría la creación y el funcionamiento de un grupo o grupos de países con ideas afines (GPIA) con objetivos revisionistas.

Este documento sugiere que, a pesar de que no es poco habitual que se introduzcan cambios sustantivos en la estructura de los regímenes internacionales en general, factores como el carácter heterogéneo del descontento con distintos aspectos del actual régimen de fiscalización de estupefacientes, los relativamente pocos Estados partes que expresan abiertamente dicho descontento y la naturaleza de la propia política de drogas confluyen para hacer de este tema algo más problemático de lo que sucedería en otros ámbitos de cooperación multilateral. Como se analiza en las páginas que siguen, la historia de este ámbito temático y los actuales mecanismos de observancia del régimen apuntan al uso de un enfoque basado en un GPIA para ampliar el margen de libertad normativa a escala nacional a través de alguna forma de revisión de los tratados. Sin embargo, es probable que las cuestiones interrelacionadas de interés nacional, muchas veces cambiantes, hagan de este proceso algo complejo y polifacético.

LA LÓGICA DE LOS GRUPOS AFINES

Los grupos con ideas afines han sido una constante en la trayectoria del régimen mundial de fiscalización de estupefacientes, especialmente en la época contemporánea desde 1961. En efecto, aunque el funcionamiento del sistema de la ONU se basa aparentemente en la participación de Estados miembros a título individual, la afinidad de ideas y la creación de coaliciones creíbles son una pieza clave del proceso de negociación multilateral. En el ámbito de las políticas de drogas, los observadores de los períodos de sesiones de la Comisión de Estupefacientes (CND) estarán familiarizados, en mayor o menor medida, con las actividades de cada uno de los cinco grupos regionales oficiales de la ONU: el Grupo Africano, el Grupo de Estados de América Latina y el Caribe (GRU-LAC), el Grupo Asiático, el Grupo de Europa Oriental, y el Grupo de Estados de Europa Occidental y otros Estados (WEOG). Reflejan-

do una práctica corriente en todo el sistema de la ONU, algunos de estos grupos regionales pronuncian declaraciones en el plenario de la CND y, para poder ejercer influencia, buscan a menudo definir y manifestar una posición común sobre determinados temas y resoluciones que se debaten en el seno de la CND. Teniendo en cuenta la complejidad de muchos temas concretos y la diversidad de políticas adoptadas entre los países que conforman cada grupo regional, esto –como no es de extrañar– no siempre es posible. En estos casos, se suele manifestar cierta forma de afinidad de ideas en torno a cuestiones específicas en grupos que abarcan países de distintos grupos regionales. Estas afiliaciones también se aglutinan en ocasiones como un ‘grupo de amigos’. Una entidad así puede actuar como ‘amigos de la presidencia’ de uno de los comités de la CND en un intento de ayudar a resolver cuestiones difíciles durante un determinado período de sesiones. También puede que se desarrollen de una manera muy informal en cualquier momento del año con el fin de clarificar las relaciones funcionales de los Estados con el aparato de fiscalización de estupefacientes de la ONU. En 2007, por ejemplo, se formó un ‘grupo de amigos’ para debatir el funcionamiento de la JIFE.

Las complejidades de las dinámicas intra e intergrupales se ven agudizadas por la participación de otros importantes grupos de países coordinados que son transversales a los cinco grupos de la ONU definidos por geografía. Entre ellos, están el G-8,⁹ el G-77 y China –la mayor agrupación intergubernamental de países en desarrollo en la ONU–,¹⁰ la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión Europea (UE). En el caso de la UE, por ejemplo, ésta es mucho más influyente que el grupo oficial geográfico WEOG.

Si bien las agrupaciones regionales o los grupos de ideas afines creados *ad hoc* son un elemento fijo de los períodos de sesiones de la CND, la relevancia de la acción colectiva, por lo general, se ha incrementado cuando la comunidad internacional se ha dado cita para construir nuevos instrumentos jurídicos, especialmente cuando éstos han sido de carácter vinculante. Por ejemplo, las deliberaciones para las convenciones de 1961 y de 1971 se caracterizaron por las actividades de bloques claramente definidos que buscaban los mejores resultados en sintonía con sus intereses nacionales. Debido al énfasis de los tratados propuestos, ‘estupefacientes’ y ‘sustan-

cias sicotrópicas’ respectivamente, las ‘agrupaciones’ se definieron entonces en términos de países de producción frente a países de fabricación de drogas.¹¹ En su centenario, conviene también recordar que el primer tratado multilateral vinculante sobre drogas, firmado en La Haya en 1912, fue el resultado final de las iniciativas de un número relativamente pequeño de Estados. Como veremos, los últimos acontecimientos indican que, al igual que con la creación y el funcionamiento del régimen, los GPIA también desempeñarán un papel importante en todo intento por revisar de forma sustancial el marco de fiscalización que se ha ido desarrollando durante los últimos cien años.

Como en muchos otros ámbitos temáticos, es poco probable que los Estados partes que deseen alejarse de la norma prohibitiva del régimen más de lo que permite su actual flexibilidad se planteen retirarse ignorando todos los instrumentos (o partes específicas de ellos). Esto tiene mucho que ver con la utilidad que se encuentra en el régimen; para muchos países, por ejemplo, el régimen permite la reglamentación efectiva del comercio lícito de fármacos. Además, toda desviación radical de las obligaciones de los tratados podría entrañar un coste muy alto, tanto en términos de reputación para el país como de consecuencias geopolíticas más significativas; un punto importante sobre el que volveremos más adelante. Por lo tanto, lo más probable es que la mayoría de las Partes, como integrantes de una comunidad internacional de Estados de la ONU que respetan el derecho internacional, persigan modificar sus compromisos con el régimen actuando conforme a las opciones que contemplan las convenciones y las prácticas jurídicas internacionales más en general.

En ese sentido, cabría recordar que, en su primera edición del *Informe Mundial sobre las Drogas*, el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) reconocía que las convenciones distaban mucho de ser inmutables, al señalar que “las leyes –incluidas las convenciones internacionales– no son inamovibles y pueden modificarse si la voluntad democrática de las naciones así lo desea”.¹² Como sucede con muchos instrumentos internacionales, las convenciones incluyen varios apartados relacionados con reservas, denuncias, modificaciones (en este caso, cambios en el alcance de la fiscalización) y enmiendas (es decir, alteraciones en los

artículos). Incluso en los regímenes de tratados en que se omiten esas disposiciones concretas, se dispone de estas opciones. Sin embargo, estas bien conocidas posibilidades técnicas, y la declaración un tanto simplista del PNUFID, se contradicen con la compleja y entorpecedora trama de políticas y procedimientos que inhiben en gran medida de todo cambio sustantivo al régimen de fiscalización de estupefacientes.¹³

La revisión de los tratados: más allá de las situaciones hipotéticas

Hasta hace poco, las posibilidades de que esa compleja trama pudiera frustrar cualquier iniciativa revisionista eran fundamentalmente hipotéticas, en la medida en que existían sólo como un posible factor más tras una falta de desafío concertado a la arquitectura normativa del actual marco de tratados. Pero esto ha cambiado. Los recientes empeños de los funcionarios de La Paz para conciliar las obligaciones de Bolivia en virtud del régimen con sus compromisos constitucionales y otros deberes jurídicos internacionales sobre la masticación de la coca han revelado la realidad de esta restrictiva combinación. Los intentos de Bolivia por enmendar o ‘modificar’ incluso un limitado y –al menos aparentemente– acotado artículo de los tratados fueron fácilmente frustrados. Como se analiza con mayor detalle en otros pasajes de este documento, en el momento en que las autoridades bolivianas desearon utilizar los mecanismos contemplados por la Convención Única, las iniciativas para enmendar las cláusulas transitorias relacionadas con el consumo tradicional de la coca en el artículo 49 de la Convención se vieron bloqueadas por las objeciones de 18 Estados.¹⁴

Como quizá era de esperar, uno de los países que desempeñó un papel más destacado fue uno de los defensores más acérrimos del régimen actual, los Estados Unidos. Este proceso de invalidación, que fue legítimo en términos de procedimiento, se sustentó en la convicción colectiva de estos países de que cualquier cambio en los tratados de control de drogas, por menor que fuera, minaría el conjunto del sistema internacional de fiscalización de estupefacientes.¹⁵

También es probable que, debido a las circunstancias en algunos estados de los Estados Unidos, los funcionarios federales en Washington vieran las intenciones de Bolivia con mayor pre-

ocupación que sus homólogos en otros países contrarios al proceso. Si se hubiera logrado modificar la Convención Única, se podría haber sentado un precedente muy útil para las campañas que trabajan a favor de la creación de un mercado regulado para el cannabis de uso recreativo en estados como California. A raíz de esa oposición, las autoridades bolivianas se vieron obligadas a seguir una vía alternativa, que suponía denunciar la Convención Única y volver a adherirse a ella con una reserva sobre el artículo 49. Este proceso sigue en curso y, entre otras cosas, ha sido tildado por la JIFE de “amenaza al sistema internacional de control de drogas”.¹⁶ Si bien esta postura es discutible, dado que se trata del primer caso en que una de las Partes de los tratados intenta alterar formalmente su posición con respecto al acento prohibitivo del régimen, las experiencias de Bolivia ofrecen algunas lecciones sobre cualquier paso que se dé en el futuro para cuestionar las convenciones, sobre todo con respecto al establecimiento y el funcionamiento de GPIA basados tanto en enfoques revisionistas como continuistas.

Como demuestran las maniobras diplomáticas en torno a los esfuerzos de La Paz, a pesar de que el consenso sobre el control internacional de drogas está fracturado, el modelo actual del régimen sigue contando con un apoyo considerable. Esto se hizo también evidente durante la sesión de alto nivel de la CND de 2009. En aquella ocasión, muchas delegaciones nacionales –entre las que estarían las de influyentes miembros del régimen como los Estados Unidos y la cada vez más importante Federación de Rusia– mostraron su descontento cuando, después de no haber conseguido alcanzar el consenso sobre la inclusión de ni siquiera una nota de pie de página en el documento, 26 Estados añadieron una declaración interpretativa sobre la reducción de daños a la Declaración Política.¹⁷ Lo significativo en este caso es que, más que desafiar las convenciones, la declaración en sí representaba sólo una justificación oficial por el uso de la flexibilidad que éstas contemplan. Sin embargo, ambos episodios ponen de relieve, cada uno a su modo, la lógica de la afinidad de ideas.

Con el objetivo de mantener los tratados en su forma actual, un grupo de Estados con ideas afines convocados por los Estados Unidos que se autodenominó ‘los amigos de las convenciones’ trabajó con eficiencia para bloquear los

primeros pasos de Bolivia para modificar la Convención Única. Paradójicamente, esto sucedió a pesar de que los esfuerzos de La Paz representan en realidad un intento por mantener la integridad del régimen garantizando que la práctica que se da en su territorio –es decir, la tradición de masticar coca más de dos décadas después de que se supusiera que había sido eliminada– está en sintonía con las obligaciones que le impone la Convención Única. Por otra parte, en Viena un GPIA que se formó rápidamente otorgó peso colectivo a una postura de gran importancia sistémica sobre la reducción de daños que, de otro modo, habría sido imposible.

Además, cabría apuntar que los pasos de Bolivia para enmendar el artículo 49 podrían haber resultado más fructíferos si los funcionarios hubieran trabajado para crear una coalición de Estados que persiguieran activamente alcanzar el mismo objetivo. Finalmente, a pesar de que España, Costa Rica, Venezuela, Ecuador y Uruguay presentaron ante la ONU una serie de cartas de apoyo,¹⁸ y de que organizaciones internacionales como la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) dan un respaldo general a las prácticas tradicionales y culturales,¹⁹ la propuesta de enmienda no dejó de ser la acción unilateral de un solo Estado.

La utilidad de los GPIA se pone aún de mayor relieve cuando se plantea cualquier iniciativa que busque una revisión más sustancial del actual marco de tratados; es decir, un cambio en el acento normativo del régimen que tenga la posibilidad de influir sobre un número más amplio de miembros. Como señala Oran Young, teórico experto en este campo, “los regímenes internacionales, como otras instituciones sociales, son por lo común producto del comportamiento de un gran número de individuos o grupos. Aunque todo régimen dado reflejará el comportamiento de todos aquellos que participan en él, los actores individuales no suelen ser capaces de ejercer por sí solos mucha influencia en lo que se refiere al carácter del régimen en cuestión”.²⁰

Estas observaciones adquieren mayor relevancia cuando, como parte de un grupo o bloque de países, un Estado ‘crítico’ o hegemónico, como los Estados Unidos, sigue mostrando la capacidad y la predisposición para encabezar la defensa del acento normativo vigente del régimen.

Así, además de la posibilidad de generar un grado de impulso político improbable para un país individual, un enfoque basado en la ‘seguridad numérica’ ofrece ventajas de protección, ya que algunos Estados están mejor situados que otros para ‘aguantar el golpe’ ante lo que será sin duda visto por la JIFE y, sobre todo, por muchos miembros del régimen, como un comportamiento indeseable.

Este hecho es especialmente importante cuando los costes, tanto de prestigio como económicos, de tal acción pueden traspasar el terreno de las políticas internacionales de drogas y entrar en otras esferas, como la industria y el comercio.²¹ Además, las posibilidades de que un grupo de Estados con ideas afines altere cualquier aspecto del marco resultante se incrementa cuando examinamos su papel en el desarrollo reciente de regímenes en otros ámbitos temáticos. De especial interés son aquellos relativos a las minas terrestres y el castigo de los delitos más graves de preocupación internacional.

Los procesos en estos casos fueron diferentes en la medida en que conllevaban la creación de nuevos regímenes más que la modificación de un régimen existente y bien establecido que contara con el pleno respaldo de los Estados Unidos. Sin embargo, el desarrollo y la rápida ratificación del Tratado de Ottawa, por el que se prohibieron las minas terrestres en 1999, y del Tratado de Roma, por el que se estableció la Corte Penal Internacional en 1998, se debió en gran medida a la labor de diversas coaliciones de Estados con ideas afines. Hay también otros ámbitos temáticos en los que se puede observar una dinámica parecida, como la articulación del régimen de control de armas pequeñas y ligeras y la campaña para acabar con el uso de niños soldado. El avance en todos estos campos que son fuente de preocupación internacional reviste especial relevancia en el debate que nos ocupa, ya que demuestra cómo la creación de estos regímenes no hegemónicos ha implicado en muchas ocasiones la participación de terceros Estados que han colaborado para lograr sus objetivos sin el apoyo de los Estados Unidos y, en algún caso, frente a la clara oposición de este país.²²

LOS DILEMAS DE LOS GRUPOS AFINES

Aunque estos casos supusieron la creación de nuevos regímenes, también existen casos muy alentadores de cambios a marcos bien establecidos y ampliamente suscritos. Eso no significa,

sin embargo, que un proceso de ese tipo sea algo sencillo. Los ejemplos de otros ámbitos temáticos, como el régimen de comercio internacional que se estableció originalmente mediante el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1947, demuestran las posibilidades de cambio –o de reforma– de un marco basado en tratados y, a la vez, las disputas, tensiones y largas discusiones entre Estados que suelen acompañarlas. Citando otra vez a Young: “Teniendo en cuenta el alcance y la gravedad de los conflictos de interés en la comunidad internacional, es razonable suponer que la confluencia de expectativas en torno a nuevos arreglos institucionales se demore en llegar”.²³ En este sentido, es indudable que se pueden sacar lecciones útiles de estos y otros ejemplos de cambios. No obstante, podría afirmarse que las dinámicas políticas que se encuentran en el ámbito de las políticas internacionales en materia de drogas generan complicaciones añadidas con respecto a los GPIA.

Intereses divergentes

Tal como sugiere el carácter controvertido y prolongado que ha caracterizado normalmente los debates en torno a la revisión de varios regímenes, incluso cuando hay un acuerdo casi universal sobre la necesidad de introducir algún tipo de reforma, pocas veces existe una visión aceptada universalmente de cómo debería ser ese régimen recalibrado. Rigiéndose por el interés nacional específico, los miembros del régimen deben negociar los detalles de un conjunto de objetivos definidos. Por diversos motivos, está claro que esta dinámica no es aplicable con respecto al régimen mundial de fiscalización de estupefacientes.

En primer lugar, muchos integrantes del régimen, entre los que se encuentran Estados significativos desde el punto de vista geopolítico, siguen estando plenamente satisfechos con los actuales contornos del régimen. Como ya se ha comentado, este hecho apunta a la formación y el funcionamiento de un GPIA como un contrapeso con la capacidad para generar cambios sustantivos frente a la inercia preponderante. En segundo lugar, sin embargo, aunque éste sea el caso, actualmente es difícil identificar un único punto de reforma –o una serie de objetivos– en torno al que se podrían organizar los Estados. En efecto, aunque la politóloga Julia Buxton no se equivoca al afirmar que “es fundamental que la comunidad internacional se en-

frente a la crisis del actual modelo de fiscalización de estupefacientes”,²⁴ la noción de ‘crisis’ no es algo que resulte automáticamente uniforme para todos los países. Éste es, sin duda alguna, uno de los grandes dilemas para cualquier iniciativa que desee hacer un uso eficaz del enfoque de la afinidad de ideas. Dicho de otra forma: ¿cómo se puede formar un grupo de países con ideas afines sin que haya un asunto claro que los aglutine?

Teniendo en cuenta los puntos débiles y las tensiones cada vez más evidentes del actual sistema, se podrían construir varios razonamientos convincentes para la reforma de los tratados en torno a una serie de temas distintos pero, hasta cierto punto, interrelacionados. La revisión, por ejemplo, podría basarse en la necesidad de abordar las incoherencias técnicas y científicas en el seno del régimen.²⁵ El régimen, entre otras cosas, también se podría cuestionar y se podrían instituir nuevas políticas por razón de sus precarios resultados, entre los que estarían las ya bien documentadas y numerosas repercusiones contraproducentes.²⁶ Al igual que en todos los ámbitos de la política exterior, el ámbito o tema normativo escogido, sean éstos u otros, dependerá de los intereses nacionales concretos de cada Estado y de los costes –reales o esperados– que pudiera acarrear una determinada acción.²⁷ En la esfera de la fiscalización internacional de estupefacientes, esta realidad política tiene el potencial de generar un entorno normativo inusitadamente complejo. Y hemos tenido la oportunidad de vislumbrar esta situación en los últimos tres años, más o menos.

Por ejemplo, la formación de lo que podríamos denominar ‘el grupo de los 26 de la declaración interpretativa’ (DI-26) en la sesión de alto nivel de 2009, fue algo revelador en la medida en que el grupo incluía sólo a una pequeña parte de los miembros del régimen que estaban desplegando activamente diversas intervenciones para la reducción de daños en sus territorios. En el caso de los programas de intercambio de agujas y jeringuillas, el grupo representaba apenas a una tercera parte de los Estados miembros que estaban aplicando esta práctica orientada a la salud. Aunque puede que fuera en cierta medida fruto de un frenético entorno de negociación, esta desconexión tan directa entre el comportamiento en el ámbito nacional y el manifestado en la CND plasmaba un pragmático cálculo de costes. A pesar de no desafiar el tejido normativo del régimen, sólo 26 Estados consideraron que

la cuestión era lo bastante importante como para recurrir a su capital político y acabar con la imagen de consenso que ya hacía tiempo que se estaba desdibujando en la CND.

Más recientemente, impulsada por una serie muy concreta de inquietudes nacionales, Bolivia estaba dispuesta a desafiar de forma abierta la base prohibicionista del régimen sobre la cuestión de los usos tradicionales de la hoja de coca y asumir todos los costes asociados, en particular el oprobio de Washington. Sin embargo, en este caso, un grupo de Estados –entre ellos, diez miembros europeos del DI-26 que sólo meses antes de la iniciativa boliviana se habían unido para posicionarse sobre la reducción de daños– bloqueó la enmienda del artículo 49. Para estos países, era entonces preferente mantener buenas relaciones con los Estados Unidos –después de haber conseguido cierto éxito en cuanto a clarificar su propia postura sobre la reducción de daños– y seguir una política de no hundir el buque paradigmático. En este contexto, puede que no fuera coincidencia que el grupo que se movilizó contra la enmienda contara también entre sus filas a todos los demás miembros del G-8; un grupo de los países más poderosos del mundo que, históricamente, ha podido definir y defender las ‘líneas rojas’ de las negociaciones multilaterales sobre muchas cuestiones.

Esta experiencia indica que cualquier GPIA creíble que se forme en el futuro –un grupo que trabaje por la libertad para operar un mercado regulado del cannabis, por ejemplo– no debería de esperar automáticamente el apoyo de otros grupos o Estados individuales descontentos, como aquellos más preocupados por la tensión entre el régimen de fiscalización de estupefacientes y las normas de los derechos humanos, por mencionar un posible ejemplo.

Problemas de secuenciación

A todo ello se añade aún mayor complejidad debido al problema de la secuenciación. Si bien, como sugiere Young, la generación de la afinidad de ideas puede ser un asunto que se alargue en toda una serie de regímenes, es probable que la construcción de cualquier GPIA significativo con el objetivo de revisar las convenciones de la ONU sea más prolongado y fluido que en otros ámbitos temáticos. La notable divergencia de perspectivas entre los miembros del régimen mundial de prohibición de las drogas parece indicar que todo cambio formal a dicho régi-

men llegará de forma gradual y no a través de un cambio de paradigma de tipo kuhniano. Esto, como veremos, tiene mucho que ver con la naturaleza, en cierto modo singular, de la política de drogas en sí.

Los enfoques ante las políticas de drogas de ámbito nacional –y, por consiguiente, ante el actual marco internacional de fiscalización– tienden a cambiar. Las políticas nacionales, usando la terminología de Robert MacCoun y Peter Reuter, expertos en políticas de drogas, atraviesan momentos de distensión y de endurecimiento.²⁸ Y lo que es más: estos procesos se producen a distintos ritmos, dependiendo de circunstancias nacionales específicas. En efecto, aunque los últimos años han sido testigo de un incremento claramente identificable de políticas nacionales pragmáticas, cada uno de los Estados que ha protagonizado esa ‘deserción blanda’ ha tomado medidas para ‘distender’ las leyes o las prácticas a su propio ritmo. Tanto el traspaso de conocimientos como la instauración de ejemplos han desempeñado un papel a la hora de influir en la orientación de las políticas. Sin embargo, los cambios normativos han sido fundamentalmente desencadenados por circunstancias nacionales, o incluso locales, únicas. Como demuestran los trabajos de Simon Lenton sobre la superación de la brecha entre investigaciones y políticas, el cambio en las políticas de drogas es un proceso complejo que entraña muchas variables. La adaptación que hace Lenton del modelo clásico de las corrientes múltiples del politólogo John Kingdon demuestra cómo sólo cuando las corrientes del ‘problema’, la ‘normativa’ y, fundamentalmente, la ‘política’ coinciden con una inusual ventana de oportunidades se darán las condiciones propicias para un cambio en las políticas.²⁹ Como señalan Kingdon y otros autores, los cambios normativos pueden entenderse como puntos excepcionales en largos períodos de equilibrio donde apenas sucede algo.

De este modo, en el ámbito de las políticas nacionales de drogas, “la confluencia de una elevada incertidumbre sobre el resultado de un cambio, la irreversibilidad parcial de todo resultado negativo y la tendencia generalizada entre los responsables de la formulación de políticas a favorecer el *statu quo* (...) plantea importantes barreras” al cambio.³⁰ En lo que se refiere a la distensión, las circunstancias locales también determinan el momento de los cambios normativos, aunque éstos tienden a producirse con

mayor rapidez. Por ejemplo, la utilidad política de mostrar ‘mano dura frente a las drogas’ se ha traducido en el retroceso de los enfoques liberales ante la posesión de cannabis en varios Estados en momentos en que ha tenido lugar un cambio de administración o incluso de personas en determinados cargos gubernamentales con competencias en materia de políticas de drogas. Un caso paradigmático en este sentido sería la reclasificación del cannabis en el Reino Unido en 2008.

Tal situación tiene el potencial de causar complicaciones no sólo de cara a la creación inicial de una coalición de países que trabaje en contra o sin la cooperación de un Estado hegemónico como los Estados Unidos, sino también –y esto es de vital importancia– a su posterior mantenimiento durante lo que, teniendo en cuenta las perspectivas divergentes sobre la cuestión en el seno de la comunidad internacional, sería sin duda un largo período de actividad. La creación de un GPIA eficaz depende de la voluntad de un número suficiente de administraciones nacionales para gastar energía diplomática en la persecución del resultado deseado en la arena internacional. Dentro del campo de la reforma de las políticas de drogas de la ONU, alcanzar una masa crítica de países dependerá totalmente de la situación de las políticas nacionales de drogas entre los miembros potenciales del grupo. En otras palabras, la creación de un GPIA sólo tendrá lugar cuando un número adecuado de Estados –*todos y cada uno de ellos*– haya alcanzado un punto en el que los responsables de las decisiones consideren que, teniendo en cuenta los posibles costes de dar tal paso, la única forma de abordar mejor la cuestión de las drogas dentro de sus propias fronteras pasa por modificar aspectos de los tratados internacionales de fiscalización de estupefacientes. Es probable que ese proceso para lograr la posición común necesaria y, por tanto, de interés para todo un grupo de nacionales, sea prolongado e impredecible.

Posibles vías de avance

En el contexto de la discusión precedente, actualmente es plausible sugerir la formación de una serie de GPIA en torno a un tema concreto o a varios temas relacionados entre sí. El interés de los grupos y el incentivo para la participación puede referirse tanto a las tensiones en curso en relación con aspectos específicos del régimen, incluidas las relativas a otras áreas del

derecho internacional, así como las áreas emergentes de interés común. Por consiguiente, y parafraseando a un antiguo Ministro de Defensa de los Estados Unidos, será la misión la que defina la composición de la coalición. Por otro lado, y como se hará evidente, los grupos no se excluirían mutuamente. Esto significa que, dependiendo de cómo se enmarque una determinada cuestión, algunos grupos podrían tener el potencial de cooperar o fusionarse, un punto que examinaremos más adelante.

Cabe apuntar de nuevo la utilidad, la importancia y, de hecho, el deseo de los Estados miembros de actuar dentro de sus obligaciones jurídicas internacionales. Siempre que los GPIA, sean cuales sean sus inquietudes específicas, cuenten con el respaldo de argumentos jurídicos internacionales, éstos servirán para fortalecer sus propuestas y legitimidad, y para defenderse si se les acusa de ‘socavar’ el Estado de derecho. Los posibles GPIA se podrían presentar como sigue:

- **Grupo sobre los usos tradicionales y religiosos** – Mientras La Paz sigue trabajando para modificar su posición con respecto a la coca en el marco de la Convención Única, podría atraer el respaldo de otros países andinos del GRULAC donde el uso de coca es habitual, aunque sigue siendo considerado ilícito por el régimen. También podría llegar el apoyo de otros Estados, como algunos del Grupo Asiático, que busquen la legitimación de los usos tradicionales y religiosos de otras plantas dentro de sus propios territorios,³¹ además de aquellos que respalden el principio de este impulso revisionista. Toda agrupación que se movilice en este sentido representaría una unión en torno a un cambio incipiente entre algunos Estados ‘no occidentales’ que se aleja de la concepción occidental del ‘uso indebido de estupefacientes’ que tuvo una influencia tan evidente cuando se redactaron las convenciones, especialmente la Convención Única. Teniendo en cuenta toda una serie de obligaciones jurídicas internacionales confluyentes, los esfuerzos de este grupo también encontrarían una base sólida en el derecho internacional. Tal como ha demostrado específicamente el analista de los derechos humanos Damon Barrett en relación con la iniciativa boliviana, la modificación de la postura de este Estado con respecto a la masticación de la coca en la Convención Única armonizaría sus deberes para con otros nueve instrumentos internacionales, incluidos los vinculados con derechos

indígenas, humanos y culturales.³² Se podrían también presentar casos parecidos de dicha ‘armonización’ jurídica para otros países del grupo.

• **Grupo sobre la regulación del cannabis** – Aunque un número significativo de Estados practica desde hace tiempo una ‘deserción blanda’ del régimen con respecto a políticas tolerantes sobre la tenencia personal, el cultivo y el consumo de cannabis, en los últimos años se ha dado un creciente debate en los círculos políticos sobre los beneficios de los mercados regulados de cannabis. Esto ha sido impulsado por varios factores, como el hecho de que la oferta sigue siendo ilegal, la participación asociada y muchas veces violenta de elementos delictivos, y el uso de recursos finitos de la justicia penal. En este contexto, se podría formar un GPIA en torno a esta cuestión y, teniendo en cuenta las últimas declaraciones procedentes de la región, podría incluir a varios países latinoamericanos y a otros de Europa y de otras zonas del mundo. Es importante apuntar, sin embargo, que es improbable que el *arranque* de un grupo así proceda del GRULAC o de cualquier miembro de ese grupo regional. Si bien varias declaraciones de alto nivel de países individuales –y, en ocasiones, de grupos de Estados– han exhortado a un ‘replanteamiento’ de la política global sobre las drogas, incluido un compromiso serio con la idea de iniciar un mercado regulado, está claro que consideran que la responsabilidad de cualquier cambio de régimen recae sobre los países tradicionalmente consumidores, como los Estados Unidos.³³ Aunque serían más discutibles que en el caso del anterior GPIA presentado, los objetivos de un grupo centrado en la regulación del cannabis también podrían encontrar apoyos en los preceptos del derecho internacional más general, como las disposiciones de derechos humanos relacionadas con la intimidad, la libertad religiosa y las prácticas culturales que contempla el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos. Como señala Barrett: “Pocos derechos humanos (...) son absolutos y se pueden limitar legalmente (...) esto plantea una cuestión incisiva para el sistema de fiscalización de estupefacientes. Está claro que las leyes y políticas de control de drogas restringen muchos derechos. Sin embargo, comprobar cuándo son permisibles estas restricciones es algo que no hace parte del ámbito de las leyes y de las políticas de drogas.

Hace parte de las leyes de derechos humanos. En términos generales, toda restricción sobre los derechos humanos debe estar prescrita por la ley en aras de un objetivo legítimo, previsible y ser proporcional con respecto a la meta perseguida (...) Si una ley o política no puede alcanzar o no ha alcanzado su objetivo durante un periodo de tiempo considerable, ¿pueden entonces las restricciones sobre los derechos humanos que emanan de dicha ley o política ser proporcionales y, por tanto, permisibles?”³⁴ Barrett opina que esto es algo que todavía está por “aplicarse plenamente” en la prohibición de las drogas, incluso en casos en los que ha surgido la oportunidad.³⁵

• **Grupo técnico** – A consecuencia de un desarrollo poco sistemático, la renovación de conocimientos científicos y los juegos de poder políticos en las conferencias de plenipotenciarios, el régimen actual tiene integradas una serie de incoherencias relacionadas con la clasificación de sustancias en los tres tratados. La propia JIFE llamó la atención sobre este problema en 1995. En un suplemento a su Informe anual de 1994, la Junta señalaba, refiriéndose a los tratados, que era necesario “hacer algunos cambios técnicos para actualizar algunas de sus disposiciones. Habría que armonizar varias disposiciones de la Convención de 1961 y del Convenio de 1971, eliminar algunas deficiencias y simplificar algunos procedimientos”.³⁶ Más recientemente, un grupo de respetados científicos europeos analizó la cuestión y llegó a conclusiones más rotundas. En 2009, apuntaron que “las discrepancias entre la clasificación y los conocimientos científicos actuales son insuperables a no ser que se modifiquen totalmente los parámetros. La clasificación de sustancias fiscalizadas en el ámbito de la ONU está tan plagada de incoherencias que casi ha llegado a un punto –si no lo ha hecho ya– en que el sistema es inviable, está obsoleto y es contraproducente”.³⁷ Teniendo esto en cuenta, un grupo de Estados podría estar dispuesto a unirse para corregir varias anomalías en materia de clasificación, incluidas las relacionadas con el THC, la coca e incluso el cannabis. Podría también generarse un impulso adicional al plantear que las actuales decisiones de clasificación no se han revisado durante muchos años (si es que se han revisado alguna vez). Por ejemplo, a pesar de incluirse entre las sustancias fiscalizadas en la Convención de La Haya de 1912, la clasificación de la cocaína y el opio nunca han sido revisadas por la Sociedad

de Naciones ni por el Comité de Expertos en Farmacodependencia de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Además, desde su inclusión en la Convención Internacional del Opio de 1925, el cannabis sólo se ha revisado en una ocasión. Fue en 1965, el mismo año en que se examinó la hoja de coca por última vez.³⁸ Además de analizar en retrospectiva las decisiones pasadas, este GPIA también podría estudiar el incipiente problema de las nuevas sustancias psicoactivas y la relación de éstas con el marco de control internacional. Aquí también podría entrar en escena el respaldo jurídico internacional, aunque sea de forma bastante concreta. Como ya se ha señalado, las limitaciones sobre ciertos derechos son algo permisible. Pero si tales decisiones se toman de manera arbitraria (una consideración bien establecida en los análisis jurídicos), es lícito cuestionar su legitimidad. Así, la discusión técnica puede alimentar también el examen de las interconexiones y posibles conflictos entre el régimen de la fiscalización de estupefacientes y los derechos humanos.

- **Grupo sobre la coherencia de todo el sistema**

– Con la creciente toma de conciencia sobre el carácter complejo y transversal de las políticas de drogas, ha surgido también una apreciación de las tensiones sistémicas entre el régimen internacional de fiscalización de estupefacientes y otros ámbitos de actividad de la ONU. En consecuencia, la preocupación por la coherencia de todo el sistema de la ONU podría bastar para la formación de una GPIA sobre este asunto. Este enfoque no sólo se complementaría con la idea que impulsa la agenda ‘Unidos en la acción’ de la ONU,³⁹ sino también con el enfoque más reciente de ‘Una ONU’ promovida por la ONUDD en relación con su trabajo sobre la delincuencia organizada y el tráfico de drogas transnacionales.⁴⁰ Este grupo podría colaborar para solventar las tensiones vinculadas con numerosos problemas, como los derechos humanos, el acceso a medicamentos esenciales y el VIH/SIDA. Partiendo de estas inquietudes, este grupo trabajaría probablemente para clarificar más el lugar de la reducción de daños con respecto al marco de tratados (es decir, en el derecho vinculante) y podría usar como fundamento la labor previa del G-DI-26. Un grupo que se movilizara en torno a la coherencia de todo el sistema podría basarse en un amplio abanico de tratados internacionales y leyes del derecho consuetudinario internacional para

situar las convenciones de drogas en el contexto jurídico. El pilar de ese debate podría ser, de hecho, la Carta de las Naciones Unidas, y el grupo en cuestión perseguiría reconciliar el régimen de control de drogas con las metas generales de la ONU: la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos.⁴¹

Aunque hay cierto grado de solapamiento entre estos posibles grupos, es probable que la vía para la revisión de los tratados que adopten (denuncia, modificación o enmienda) dichos grupos o cualquier otro GPIA revisionista se vea impulsada por una combinación entre el tema y la composición de la agrupación. Esta realidad se traduce en una variedad casi infinita y sin duda enorme de posibles opciones.

Por ejemplo, un grupo que trabajara sobre la regulación del cannabis podría usar en determinada situación un enfoque distinto al empleado por un grupo creado en torno a la coherencia de todo el sistema. Aunque todo ello es, lógicamente, hipotético, la probabilidad de que el primero de esos grupos fuera de tamaño relativamente modesto y generara una oposición considerable sugiere que se decantaría por una vía para ajustar la relación de cada uno de sus miembros individuales con la Convención Única en lugar de una revisión que tuviera un impacto más universal sobre el conjunto de un tratado mediante modificación o enmienda. Por lo tanto, la vía que está siguiendo actualmente Bolivia con respecto a la coca –es decir, un proceso de denuncia y la posterior readhesión con una reserva– podría resultar prometedora, aunque potencialmente problemática.⁴² Por otro lado, un grupo que trabajara sobre la coherencia de todo el sistema que buscara recalibrar y reconciliar el régimen con otros ámbitos del sistema de la ONU en materia de derechos humanos podría, por ejemplo, ganarse los suficientes apoyos como para perseguir la enmienda de un tratado. En efecto, la cuestión de los derechos humanos podría fomentar la unión y limitar la oposición.

Sin embargo, en otro escenario, el desarrollo eficaz y estratégicamente hábil de un grupo sobre la regulación del cannabis podría generar el apoyo suficiente para enmendar un tratado o, el menos, *limitar la resistencia* a ello. Eso sería más probable si en el GPIA participara una pluralidad creíble de actores, incluidos uno o más ‘Estados críticos’, que pudiera contener o apaciguar la oposición de otros sectores de la

comunidad internacional. En lo que se refiere al proceso, cabe recordar que, a pesar de fortalecer los principios prohibitivos del régimen, el Protocolo de 1972 de modificación de la Convención Única fue el resultado final de numerosas propuestas de enmienda de los Estados Unidos con el respaldo de otros países, como el Reino Unido.⁴³ En este sentido, podría ser también apropiado recurrir a la denuncia, pero como elemento para desencadenar la revisión de los tratados. Limitándose a adoptar medidas para abandonar los confines del régimen, un GPIA podría ser capaz de generar una masa crítica lo bastante significativa como para obligar a los Estados favorables al *statu quo* a participar en el proceso. Además, los Estados orientados a la prohibición, así como aquellos sectores del aparato de la ONU que se resisten al cambio, podrían estar más abiertos a la modificación o la enmienda de los tratados si consideraran que tal concesión podría impedir el derrumbe del sistema de fiscalización. Según el análisis de Lawrence Helfer, “retirarse de un acuerdo (o amenazar con retirarse) puede otorgar al Estado denunciante una mayor voz (...) al incrementar su presión para remodelar el tratado” (la cursiva es nuestra).⁴⁴

En tales circunstancias, puede que los consiguientes cambios sean un coste aceptable para los países que amparan la arquitectura dominante del régimen existente. Éste sería un escenario posible, ya que se suele coincidir en que la denuncia de cualquier tratado puede conducir a su desaparición. Esto podría darse con respecto a los tratados de control de drogas debido a la naturaleza de la cuestión y a su dependencia de una adherencia transnacional generalizada. De hecho, un grupo de ‘denunciantes’ con el peso suficiente podría no sólo resistir a las presiones de los Estados orientados a la prohibición, sino también aplicar, él mismo, una presión significativa. Además, las reuniones periódicas entre países con ideas afines fuera del entorno oficial de los períodos de sesiones de la CND podrían, con el tiempo, crear también el empuje necesario para suscitar un cambio de perspectiva en el seno de la propia Comisión. Y aunque el impulso proceda del objetivo específico del grupo, sortear a la CND en Viena mediante la participación en otros organismos de la ONU en otros lugares, como el Consejo de Derechos Humanos en Ginebra o el Foro Permanente de la ONU para las Cuestiones Indígenas en Nueva York, podría generar

aún mayor presión para que se produjera un cambio sustantivo. También en este caso, es importante vincular estas iniciativas con los tratados (y las declaraciones) internacionales en los que se basan dichos foros. Aunque éste sería, sin duda, un proceso aún más largo, en el largo plazo esto podría ser preferible a cualquier revisión concreta mediante la denuncia y la posterior readhesión con una reserva, ya que crearía una flexibilidad más general en el régimen como conjunto, en contraposición a un arreglo puntal algo limitado. Parecería que, teniendo en cuenta toda una serie de imperativos nacionales o incluso locales y –como ya se ha señalado en diversas ocasiones– diversas obligaciones concurrentes relacionadas con otros tratados, el resultado más productivo de toda iniciativa revisionista sería la creación de un marco de tratados más flexible y adaptable. En este sentido, cabe recordar las palabras proféticas del entonces ministro de Justicia de los Países Bajos, Frits Korthals Altes, al dirigirse en 1988 a la Conferencia Internacional sobre el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas en Viena: “La cooperación internacional es indispensable. Sin embargo, todo intento de lograr una internacionalización de las políticas de drogas basada en un enfoque único y no diferenciado está destinado a ser contraproducente para muchos países”.⁴⁵

Puntos en común

Tal como demuestra el análisis presentado en estas páginas, incluso identificando sólo cuatro grupos posibles de países de ideas afines, hay numerosas variaciones sobre cómo podría actuar cada uno para generar algún tipo de revisión de los tratados dentro de su ámbito temático.⁴⁶ A pesar de ello, cabe mencionar una serie de puntos comunes e interrelacionados.

En primer lugar, y como ya se ha comentado, es improbable que estos grupos –o cualquier GPIA revisionista– se excluyan mutuamente. En consecuencia, sería posible, por ejemplo, que un grupo que trabajara en torno a la regulación del cannabis se alineara con un grupo más técnico basándose en la idea de que esta planta se clasificó de forma incorrecta en la Convención Única. Al enmarcar la reforma sobre el cannabis en términos técnicos, se abriría la posibilidad de despolitizar el debate y de ampliar el tamaño del GPIA que persiguiera la revisión de los tratados con respecto a este tema.

En segundo lugar –y estrechamente relacionado con esta cuestión–, parece claro que, al igual que en otros ámbitos temáticos, el éxito de cualquier GPIA no sólo dependería de su tamaño, alcance e influencia geopolítica, sino también del rigor jurídico del caso que buscara revisar. Todo intento de revisar el régimen de fiscalización de estupefacientes que fuera contrario a los principios del derecho internacional carecería de legitimidad y socavaría inmediatamente las posibilidades de que el GPIA alcanzara sus objetivos. Además, teniendo en cuenta el asunto de la secuenciación ya comentado, para maximizar las posibilidades de éxito, los Estados revisionistas también deberían, por tanto, estar preparados para comprometerse con cierto grado de reciprocidad. De este modo, el respaldo a cualquier revisión de los tratados que quizá no parezca estar claramente dentro del interés nacional de un Estado puede que sí lo esté, ya que eso generaría apoyos con respecto a otros temas de preocupación más inmediatos.⁴⁷ Irónicamente, esa era la contrapartida que esperaba conseguir la delegación boliviana en Viena cuando se sumó al grupo de la declaración interpretativa en 2009.

En tercer lugar –y esto es de vital importancia–, los mecanismos elegidos para la revisión no se deben seleccionar en una especie de ‘vacío jurídico’ de las políticas de drogas. Los costes y beneficios de cualquier vía que se decida seguir se deberían sopesar cuidadosamente en relación con los posibles precedentes perjudiciales que el éxito, o incluso el propio proceso, podría sentar en otras áreas temáticas, más o menos conexas, como las vinculadas con los derechos humanos y la diversidad biológica.⁴⁸ Este dilema no sólo afecta al régimen mundial de fiscalización de estupefacientes, ya que se suele coincidir en que “los proyectos deliberados para modificar o reformar los regímenes internacionales pueden provocar fácilmente consecuencias perjudiciales imprevistas o no deseadas por aquellos que promueven cambios concretos, por lo que siempre existe algún riesgo de que las iniciativas de ingeniería social hagan más mal que bien”.⁴⁹ Por esta razón, los Estados deberían ser cautelosos al perseguir ampliar el espacio normativo *únicamente* en términos de soberanía nacional y/o una disminución de la importancia del derecho internacional.

Y finalmente, como ya se ha señalado anteriormente, no es fundamental que un GPIA se convoque inicialmente en torno a un aspecto

concreto de la revisión de tratados. En lugar de proponerse crear una agrupación revisionista rígida, un primer paso potencialmente más productivo podría ser una reunión informal de países para discutir las tensiones jurídicas que perciben. Esto podría suponer, por ejemplo, un grupo de países que se uniera para dar una respuesta coordinada a toda crítica sin fundamento contra políticas nacionales en las declaraciones y publicaciones de la JIFE.⁵⁰ A partir de un suceso, o de una serie de sucesos, en esta línea se podría poner en marcha un proceso más orgánico para la formación de un GPIA. Además, como sucede con las tormentas de granizo, toda energía que surja de la creación de un grupo inicial, por pequeño que sea, puede animar a otros a sumarse y, con el tiempo, potenciar su masa crítica hasta el punto en que se pueda iniciar un esfuerzo concertado para revisar los tratados.

CONCLUSIONES

En el centenario del sistema internacional de fiscalización de estupefacientes y apenas cumplido el 50º aniversario del régimen moderno basado en la Convención Única, es evidente que nos enfrentamos a un panorama complejo. Muchos Estados partes de los tratados están descontentos con aspectos concretos del régimen y, por ese motivo, están practicando una ‘deserción blanda’ de la norma prohibitiva en que éste se sustenta: un proceso que pone explícitamente de manifiesto que existen límites a la flexibilidad del actual sistema de tratados y que ampliar el espacio normativo nacional exigirá algún tipo de revisión de los tratados. Los ejemplos precedentes de otros ámbitos temáticos demuestran que incluso los regímenes consolidados son susceptibles al cambio y que en la esfera de la política internacional de drogas, como en otras, los GPIA pueden desempeñar un papel protagonista.

Dicho esto, aunque el proceso tiene su lógica, utilizar el enfoque de la afinidad de ideas con respecto a la revisión de los tratados de control de drogas presenta una serie de dilemas inusualmente complejos. Esto se debe en gran medida a las muy diversas y cambiantes opiniones sobre los aspectos del régimen que merecen una inversión revisionista. Aprendiendo no sólo de las experiencias de otros regímenes sino también, fundamentalmente, de las actuales tribulaciones de Bolivia en su intento por ajustar su posición en el marco de la Convención Única

con respecto a la hoja de coca, el desafío consiste entonces en trazar una ruta o, para empezar al menos, rutas políticamente realistas para atravesar las tempestuosas aguas revisionistas que se dibujan en el horizonte. Tal como observó en 1998 Daniel Dupras, miembro de la División de Gobierno y Derecho del Parlamento de Canadá: “Las leyes evolucionan para reflejar los cambios en la sociedad que las adopta. Las normas internacionales evolucionarán a medida que lo haga la comunidad internacional, pero hay que dedicar también tiempo y esfuerzos al proceso”.⁵¹

Teniendo en cuenta las debilidades y tensiones cada vez más evidentes en torno al régimen en su forma actual, es sin duda hora de que los Estados miembros dediquen el tiempo y el esfuerzo necesarios para recalibrar el sistema de tratados para que éste se adecue a las realidades del siglo XXI.

Agradecimientos

Le doy las gracias a Martin Jelsma por la generosa aportación de sus ideas durante la formulación de este informe, así como por sus acertados comentarios y valiosas sugerencias sobre borradores previos. Este informe también le debe mucho a los debates que se desarrollaron en el seminario de expertos sobre el futuro de las convenciones de la ONU organizado por el TNI y el IDPC en Praga, en enero de 2012. Me gustaría agradecer a todos los participantes del encuentro sus comentarios, especialmente a Roberto Calzadilla, Ernestien Jensema, Tom Blickman y Steve Rolles. Estoy también muy agradecido a Damon Barrett por su exhaustiva lectura de varias versiones y sus constructivas recomendaciones. Y por último, gracias asimismo a Christopher Hallam por el apoyo editorial. Dicho esto, cualquier error de hecho o interpretación es, obviamente, responsabilidad exclusiva del autor.

NOTAS

1. Profesor del Departamento de Estudios Políticos y Culturales, Facultad de Artes y Humanidades, Universidad de Swansea, Reino Unido.

2. Convención Única sobre Estupefacientes, 1961, 30 de marzo de 1961, 520 U.N.T.S. 204; Protocolo de modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, 25 de marzo de 1972, T.I.A.S No 8118, 976 UNTS 3; Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas, 1971 32 U.S.T. 543, T.I.A.S. 9725, 1019 U.N.T.S. 175; Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes Sustancias Sicotrópicas, 1988, U.N. Doc. E/CONF.82/15 (1988), reimpresso en 28 I.L.M. 493.

3. P. Andreas and E. Nadelmann, *Policing the Globe: Criminalization and Crime Control in International Relations*, (New York: Oxford University Press), 2006, p. 38

4. Véase la descripción de la Junta en su propia página web: <http://incb.org/incb/es/index.html>

5. D. Bewley-Taylor, ‘The 2009 Commission on Narcotic Drugs and its high level segment: More cracks in the Vienna consensus’, *Drugs and Alcohol Today*, 9 (2), 7-11 and *International Drug Control: Consensus Fractured* (Cambridge University Press, publicación prevista para abril de 2012)

6. Véase, por ejemplo, Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, *The International Narcotics Control Board: Current Tensions and Options for Reform, Briefing Paper 7*, (London: IDPC, 2008) http://www.idpc.net/sites/default/files/library/IDPC_BP_07_INCB_TensionsAndOptions_EN.pdf

7. Véase el artículo 3 (2) de la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

8. Véase D. Bewley-Taylor y M. Jelsma, *Las convenciones de drogas de la ONU: los límites de la flexibilidad*, Transnational Institute, Serie Reforma Legislativa a las Leyes de Drogas, marzo de 2012.

9. El G-8 es un importante foro para las economías más poderosas del mundo (Alemania, Canadá, los Estados Unidos de América, la Federación Rusa, Francia, Italia, Japón y el Reino Unido. La UE también está representada, pero no puede albergar reuniones ni ostentar la presidencia de las cumbres del grupo). Sin embargo, ahora se está transformando, desde que los miembros acordaron en 2008 que el G-8 sería sustituido por el G-20 (Alemania, Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, los Estados Unidos de América, la Federación Rusa, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, el Reino Unido, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea).

10. El G-77 y China, creado originalmente para proteger los intereses comerciales y de desarrollo de los llamados ‘países del Sur’, es un grupo más basado en intereses que en la geografía. Para más información, véase Thomas G. Weiss, *What’s Wrong with the United Nations and How to Fix it*, Polity 2008, pp. 49-71. En comparación con otros ámbitos de actividad de la ONU en Viena, el G-77 y China tiene actualmente una participación limitada en las políticas de drogas. No obstante, al igual que otros grupos, también intenta definir posiciones normativas coherentes sobre cuestiones clave. Por ejemplo, antes de que se celebrara la sesión de alto nivel de 2009, el G-77 intentó de forma muy activa desarrollar una postura común para mantener en las reuniones de los grupos de trabajo de expertos.

11. Véase W. B. McAllister, ‘Conflicts of Interest in the International Drug Control System’, en W. O.

- Walker III (Ed), *Drug Control Policy: Essays in Historical & Comparative perspective*, (Pennsylvania State University Press, 1992), pp. 143-166 y *Drug Diplomacy in the Twentieth Century: An International History* (London and New York: Routledge, 2000), pp. 204-11.
12. Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, *World Drug Report*, (Oxford University Press, 1997.) p. 199
13. D. R. Bewley-Taylor, 'Challenging the UN Drug Control Conventions: Problems and Possibilities', *International Journal of Drug Policy*, 14, 2 (2003), pp. 171-179.
14. Para más información, como las objeciones que se acabaron retirando, véase la página sobre Reformas a las leyes de drogas en América Latina del TNI, *Objeciones y apoyos a la enmienda de Bolivia sobre la coca*, <http://druglawreform.info/es/temas/desclasificacion-de-la-hoja-de-coca/item/1198-objections-and-support-for-bolivas-coca-amendment>
15. M. Jelsma, *El retiro de la prohibición de la masticación de la coca: Propuesta de Bolivia para modificar la Convención Única de 1961*, (Transnational Institute, Serie reforma legislativa en materia de drogas, No. 11, marzo de 2011, p. 5, <http://druglawreform.info/es/publicaciones/serie-reforma-legislativa/item/1202-el-retiro-de-la-prohibicion-de-la-masticacion-de-la-coca>; y Nota para la incidencia política del IDPC, *La reconciliación jurídica de Bolivia con la Convención Única sobre Estupefacientes*, (IDPC: Londres, 2011), p. 3, <http://idpc.net/es/publications/idpc-advocacy-note-bolivia-withdraws-from-1961-convention>
16. Véase Servicio de Información de las Naciones Unidas, 'Junta Internacional de Fiscalización de Narcóticos lamenta la denuncia de Bolivia de la Convención Única de Estupefacientes', 6 de julio de 2011, <http://www.unodc.org/southerncone/es/frontpage/2011/07/06-junta-internacional-de-control-de-narcoticos-lamenta-la-denuncia-de-bolivia-de-la-convencion-unica-de-estupefacientes.html>
17. ONUDD, *Declaración Política y Plan de Acción sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas*, Serie de sesiones de alto nivel de la Comisión de Estupefacientes, Viena 11 y 12 de marzo de 2009 (Nueva York: Naciones Unidas, 2009), <http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-Uploads/CND-52-RelatedFiles/V0984966-Spanish.pdf>; véase también Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, *La Comisión de Estupefacientes 2009 y el segmento de alto nivel – Informe de la sesión* (Londres: IDPC, 2009), <http://www.idpc.net/es/publications/comision-de-estupefacientes-2009-y-segmen-to-de-alto-nivel-informe-de-sesion>
18. Véase Reformas a las leyes de drogas en América Latina del TNI, *Objeciones y apoyos a la enmienda de Bolivia sobre la coca*, op. cit.
19. Ayuda memoria sobre la propuesta de enmienda boliviana al artículo 49 de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, p. 2, <http://druglawreform.info/es/temas/desclasificacion-de-la-hoja-de-coca/item/990-ayuda-memoria-sobre-la-propuesta-de-enmienda-boliviana-al-articulo-49-de-la-convencion-unica-sobre-estupefacientes-de-1961>
20. O. R. Young, 'Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes', en S. D. Krasner, (ed.), *International Regimes*, (Ithaca and London: Cornell University Press, 1983), p. 96.
21. Véase P. Andreas, 'When Policies Collide: Market Reform, Market Prohibition, and the Narcotization of the Mexican Economy', en H. R. Friman and P. Andreas (eds.), *The Illicit Global Economy and State Power* (Lanham, Boulder: Rowman and Littlefield Publishers, 1999), pp. 127-8; y D. Bewley-Taylor, *The United States and International Drug Control, 1909-1997*, (London and New York: Continuum, 2001) pp. 171-4.
22. Véase D. Snidal, 'The Limits of Hegemonic Stability Theory', *International Organization*, 39, 4 (1985) pp. 579-614, y S. Brem and K. Stiles, *Cooperating Without America: Theories and Case Studies of Non-Hegemonic Regimes*, (London and New York: Routledge, 2009).
23. Young, 'Regime Dynamics', op. cit., p. 96.
24. J. Buxton, *The Political Economy of Narcotics: Production, Consumption and Global Markets*, (London-New York: Zed Books, 2006), p. 211.
25. Para más información sobre estas incoherencias, véase D. Bewley-Taylor and M. Jelsma, 'Regime Change: Re-visiting the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs', *International Journal of Drug Policy*, Vol. 23, Issue 1, 2012, pp. 78-80 y D. Bewley-Taylor *International Drug Control: Consensus Fractured* (Cambridge University Press, Forthcoming April 2012), pp. 283-290.
26. Véase ONU, Comisión de Estupefacientes, 51º período de sesiones, *Perfeccionamiento de la fiscalización de drogas para adecuarla a la finalidad para la que fue creada: Aprovechando la experiencia de diez años de acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas*, Informe del Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito a modo de contribución al examen de los resultados del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, E/CN.7/2008/CRP.17, 7 de mayo de 2008 y R. Room and P. Reuter, 'How well do international conventions protect public health?' *The Lancet*, Vol. 379, 2012 84-91.

27. Aunque la cuestión sobrepasa el alcance de este documento, cabe apuntar que enmarcar el debate es también importante en lo que se refiere a asegurarse los apoyos internos para la revisión significativa de las políticas de drogas nacionales y, de ahí, los esfuerzos para replantear el marco multilateral de fiscalización de estupefacientes.
28. R. MacCoun and P. Reuter, *Drug War Heresies: Learning from Other Vices, Times & Places* (Cambridge University Press, 2001), p. 308.
29. S. Lenton, 'Beyond Modelling and Evidence: Bridging the Gap Between Drug Policy Research and Drug Policy Practice', Paper presented at International Society for the Study of Drug Policy Annual Conference, Oslo, marzo de 2007, www.issdp.org/conferences/oslo2007/Simon_Lenton.pdf
30. MacCoun and Reuter, *Drug War Heresies*, p. 373.
31. Véase, por ejemplo, M. Charles, D. Bewley-Taylor and A. Neidpath, *Drug Policy in India: Compounding Harm?* (Beckley, Oxon.; Beckley Foundation Drug Policy Programme, Briefing Paper 10, 2005) http://www.beckleyfoundation.org/pdf/BriefingPaper_10.pdf
32. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965; la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007; el Convenio 169 de la OIT – Convenio sobre pueblos indígenas y tribales de 1989; la Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial de la UNESCO de 2003; el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992 y la Convención sobre el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicoactivas de 1988. Véase D. Barrett, *Backgrounder: Bolivia's concurrent drug control and other legal commitments*, (International Centre on Human Rights and Drug Policy, 2011) http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/international_legal_commitments.pdf
33. Véase, por ejemplo, Jamie Doward, 'Colombian President calls for a global rethink on drugs: Juan Manuel Santos stresses vital role of Britain, America and the EU to "take away violent profit of traffickers"', *The Guardian*, 12 de noviembre de 2011 <http://www.guardian.co.uk/world/2011/nov/13/colombia-juan-santos-call-to-legalise-drugs/print> y la llamada Declaración de Tuxtla de diciembre de 2011. Aquí, funcionarios elegidos de alto nivel, entre los que se contaban presidentes, de 12 Estados latinoamericanos señalaron que "lo deseable sería una sensible reducción en la demanda de drogas ilegales. Sin embargo si ello no es posible, como lo demuestra la experiencia reciente, las autoridades de los países consumidores deben, entonces, explorar todas las alternativas posibles para eliminar las ganancias exorbitantes de los criminales, incluyendo opciones reguladoras o de mercado, orientadas a ese propósito". Véase <http://www.mexidata.info/id3211.html> y <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/912-sre>
34. D. Barrett 'Security, development and human rights: Legal normative and policy challenges to the international drug control system', *International Journal of Drug Policy*, 21 (2010), pp. 140-144.
35. Por ejemplo, *Prince v South Africa* Communication No. 1474/2006 CCPR/C/91/D/1474/2006, 14 de noviembre de 2007. Compárese el dictamen divergente de Ngcobo J con el de la mayoría durante la audiencia de un mismo caso ante el Tribunal Constitucional de Sudáfrica. Cuando Ngcobo J aplicó la prueba a la prohibición del cannabis, y consideró que atañía a las minorías religiosas, dictaminó en contra del Gobierno. Cuando la mayoría omitió la cuestión, dictaminó contra el demandante. *Prince v President of the Law Society of the Cape of Good Hope* (CCT36/00) [2002] ZACC 1; 2002 (2) SA 794; 2002 (3) BCLR 231 (25 de enero de 2002).
36. JIFE, *Eficacia de los tratados de fiscalización internacional de drogas: Suplemento del informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1994* (Nueva York, Naciones Unidas, 1995), párr. 31.
37. G. Horwood, *TNI Expert Seminar on the Classification of Controlled Substances* (Amsterdam: Transnational Institute, 2010), p. 9, <http://www.tni.org/files/100304Final%20Expert%20Seminar%20Report.pdf>
38. Véase E. Danenberg, L. Sorge, W. Wieniawski, S. Elliot, L. Amato, W.K. Scholten, 'Modernizing methodology for the WHO assessment of substances for the international drug control conventions', informe no publicado.
39. ONU, *Unidos en la acción: Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas*, (Nueva York, Naciones Unidas, 2006), www.ohchr.org/english/bodies/chr/special/annualmeetings/docs/14th/A.61.583_sp.pdf
40. Véase 'Member states express strong support for 'One-UN' approach by UNODC and other partners on transnational organized crime and drug trafficking', 8 de febrero de 2012, <http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2012/February/member-states-express-strong-support-for-one-un-approach-by-unodc-and-other-partners-on-transnational-organized-crime-and-drug-trafficking.html?ref=fs1>
41. Véase D. Barrett, *Backgrounder: Bolivia's concurrent drug control and other legal commitments*, op. cit y D. Bewley-Taylor, 'Emerging Policy Contra-

dictions between the United Nations Drug Control System and the Core Values of the United Nations', *The International Journal of Drug Policy*, Volume 16, Issue 6, diciembre de 2005, pp. 423-431.

42. Para un análisis detallado sobre el cannabis y las posibles opciones para revisar los tratados, véase Room, B. Fischer, W. Hall, S. Lenton, P. Reuter, *Cannabis Policy: Moving Beyond Stalemate*, (Beckley Foundation Press and Oxford University Press, 2010), pp. 129-51

43. M. Jelsma, *El retiro de la prohibición de la masticación de la coca: Propuesta de Bolivia para modificar la Convención Única de 1961*, (Transnational Institute, Serie reforma legislativa en materia de drogas, No. 11, marzo de 2011, p. 5, <http://druglawreform.info/es/publicaciones/serie-reforma-legislativa/item/1202-el-retiro-de-la-prohibicion-de-la-masticacion-de-la-coca>

44. L. R. Helfer, 'Exiting Treaties', *Virginia Law Review*, 91, 7 (2005), 1588.

45. C. D. Kaplan, D.J. Haanraads, H. J. Van Vliet and J. P. Grund, 'Is Dutch Drug Policy an Example to the World?' in E.D. Leuw and I. Hean Marshall (Eds), *Between Prohibition and Legalization: The Dutch Experiment in Drug Policy* (Amsterdam and New York: Kugler Publications, 1994), p. 315.

46. Sobre esta cuestión, véase también S. Rolles, *After the War on Drugs: Blueprint for Regulation*, (Bristol, UK: Transform Drug Policy Foundation, 2009), pp. 165-191.

47. D. R. Bewley-Taylor, 'Harm reduction and the

global drug control regime: contemporary problems and future prospects', *Drug and Alcohol Review*, Vol. 23, No. 4, 2004, p. 488.

48. D. R. Bewley-Taylor, *International Drug Control: Consensus Fractured*, op. cit., pp. 312-13.

49. Young, 'Regime Dynamics', op. cit., p. 97.

50. D. Bewley-Taylor, 'Emerging Policy Contradictions between the United Nations Drug Control System and the Core Values of the United Nations', *International Journal of Drug Policy*, 16, 6 (2005), p. 427.

51. Daniel Dupras, *Canada's International Obligations Under the Leading International Conventions on the Control of Narcotic Drugs*, 1998, <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/371/ille/library/dupras-e.htm>

Con el apoyo de subvenciones de



Programa de actuación «Información y prevención en materia de drogas» de la Unión Europea



OPEN SOCIETY FOUNDATIONS

El contenido de esta publicación es de responsabilidad exclusiva del autor(es) y en ningún caso debe considerarse que refleja la opinión de la Unión Europea o del Open Society Institute

Balance y perspectivas de la fiscalización internacional de drogas

El año 2011 marcó el quincuagésimo aniversario de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes y 2012 el centenario de la Convención Internacional del Opio, firmado en La Haya en 1912. El marco de fiscalización internacional de drogas que se ha desarrollado desde entonces, se basa en una interpretación restrictiva de las convenciones sobre drogas de la ONU y es a menudo un obstáculo para las políticas de drogas innovadoras y eficaces. Un debate objetivo y abierto se ve obstaculizada por posiciones ideológicas polarizadas de la 'guerra contra las drogas' frente a la legalización. Esta dicotomía oscurece el hecho de que se ha ganado mucha experiencia con enfoques más innovadores y menos represivos.

Este proyecto conjunto del Transnational Institute (TNI) y el Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC) tiene como objetivo generar un debate abierto y apoyar los enfoques eficaces y humanas a través de una serie de seminarios de expertos, diálogos informales y informes específicas sobre el futuro de las convenciones contra las drogas de las Naciones Unidas, las cuestiones legislativas y medidas de control alternativas. El proyecto tiene como objetivo promover un enfoque basada en la evidencia y la formulación de políticas más humanas y eficaces en el ámbito de las políticas de drogas.



Transnational Institute (TNI)

De Wittenstraat 25
1052 AK Amsterdam
Países Bajos
Tel: +31(0)20 662 6608
E-mail: drugs@tni.org
www.druglawreform.info



International Drug Policy Consortium (IDPC)

124-128 City Road
London, EC1V 2NJ
Reino Unido
Tel: +44 (0)20 7324 2975
E-mail: contact@idpc.net
www.idpc.net