

Las drogas en el sistema de la ONU: la historia no escrita de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS) sobre el problema mundial de las drogas

**Martin Jelsma,
The Transnational Institute, April 2003**

Resumen

La “comunidad internacional” se mostró aparentemente unánime al ratificar el enfoque prohibicionista sobre el control de drogas en la Sesión Especial de 1998 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS, siglas en inglés). Pero lo cierto es que existe un largo conflicto en el seno de la ONU que enfrenta a las naciones que desean mantener el régimen de la prohibición y a las que aspiran a adoptar un enfoque más pragmático. La complejidad y el curso de este conflicto puede seguirse a lo largo de los miles de documentos y actas de reuniones publicados por la ONU, que revelan la historia no escrita de los acontecimientos que llevaron a la celebración de la UNGASS. En ellos se pone de manifiesto hasta dónde han llegado los partidarios de la línea dura para mantener el *statu quo*, valiéndose de retórica, desmentidos, manipulación, presentación selectiva, tergiversación y eliminación de pruebas, uso selectivo de expertos, amenazas sobre la asignación de fondos y la purga de “derrotistas” del sistema de la ONU. La ONU se ha comprometido a lograr un mundo libre de drogas para 2008, a pesar de que el problema empeora a mayor velocidad de la que necesita el remedio aplicado para solucionarlo. No obstante, algunos reformistas y pragmáticos han estado desafiando el sistema mediante sus políticas nacionales. Esto podría estimular la adopción de un enfoque más realista para las drogas ilícitas y contribuir a establecer un funcionamiento más racional en las organizaciones del sistema de control de drogas de la ONU.

Palabras clave: política internacional sobre drogas; convenciones de la ONU; Comisión de Estupefacientes; JIFE; PNUFID; OMS; reducción del daño.

Las drogas en el sistema de la ONU: la historia no escrita de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS) sobre el problema mundial de las drogas

Kofi Annan propuso un brindis en la 20ª Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS, siglas en inglés) sobre el problema mundial de las drogas, celebrada entre el 8 y el 10 de junio de 1998: “Excelencias, amigos, permítanme alzar la copa con el deseo de que cuando rememoremos esta reunión, lo hagamos porque fue el momento en que nuestros retos se convirtieron en el testimonio de nuestro compromiso. El momento en que nos comprometimos a cooperar para convertirnos en una familia de naciones libre de drogas en el siglo XXI”. Apenas unos días antes de la reunión, un discurso del Sr. Annan grabado en vídeo recogía las siguientes palabras: “Nuestro compromiso consiste en conseguir verdaderos resultados en la eliminación de los cultivos de drogas para el año 2008. Abrigo la esperanza de que esta sesión pasará a la historia como el momento en que la comunidad internacional alcanzó el consenso necesario para acometer esta empresa seriamente”. El presidente de la Sesión Especial, el Sr. Udovenko (Ucrania), abrió la reunión afirmando: “El problema de la droga no se puede disfrazar con buenas intenciones y la comunidad internacional debe estar preparada para librar una dura y larga batalla”. Y, al cierre de la cumbre, hizo hincapié en la necesidad de una “mayor convergencia de opiniones” y de un “espíritu de unidad”. Manifestó asimismo su deseo de que la Sesión “pase a la historia como un acontecimiento decisivo” y, a modo de conclusión, añadió: “Contamos con una buena estrategia y con una serie de medidas y objetivos que deben cumplirse en un plazo determinado” (A/S-20/PV.1-9).

La comunidad internacional está a punto de revisar este acontecimiento mediante el examen de mitad de período de la UNGASS que se celebrará entre el 16 y el 17 de abril en Viena. En estos momentos, cabe preguntarse si, cinco años después, podremos confirmar el optimismo de Annan y Udovenko sobre un “acontecimiento decisivo”? ¿Podremos alzar nuestras copas para celebrar los “verdaderos progresos”? ¿Cuál era el alcance del “consenso” en el punto de partida? ¿Volverán a reunirse los delegados en abril de 2003 con ese mismo “espíritu de unidad”? Este artículo reconstruye la historia no escrita de la UNGASS de 1988 y el tremendo esfuerzo que supone justificar el debate actual sobre las drogas en el sistema de las Naciones Unidas.

Una década ajetreada: 1991-2000

En 1987 se celebró en Viena la *Conferencia Internacional sobre el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas*. En 1988 se adoptó la Convención de Viena contra el Tráfico Ilícito. En 1990, la Asamblea General dedicó una primera Sesión Especial al problema de las drogas que aprobó un Programa Global de Acción y anunció que el período 1991-2000 se iba a convertir en la *Década de las Naciones Unidas contra el Uso Indebido de Drogas*. En 1991, se creó el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID). Así fue como se montó el escenario de la ONU para una nueva era de actuaciones contra la droga.

La Década contra el Uso Indebido de Drogas se convirtió ciertamente en una época de lo más ajetreada para los responsables y legisladores de políticas sobre drogas de todo el mundo. El primer gran paso se dio con la convocatoria de una reunión de tres días de las más altas esferas de la Asamblea General de 1993 para “examinar urgentemente la situación de la

cooperación internacional” en materia de control de drogas. Se esperaba que la “caída del muro” y el fin de la confrontación ideológica facilitaría la búsqueda de puntos en común y mejoraría la colaboración internacional. En el discurso de apertura de la reunión, su presidente señaló que la victoria de la comunidad internacional sobre el uso indebido de las drogas “sería la prueba de fuego para demostrar su capacidad de respuesta ante los problemas planteados tras el fin de la guerra fría”. ¿Conseguiría la comunidad internacional pasar del dicho al hecho en su campaña integral contra las drogas ilícitas? Según la opinión del presidente, la respuesta a tal pregunta demostraría si los países podrían “cooperar en armonía por un bien común” (A/48/PV.37).

Esta armonía, no obstante, se vería rota por la dicotomía aún vigente entre el Norte y el Sur, y por los experimentos europeos para la reducción del daño; dos hechos que ponían en duda la validez del marco de control de drogas existente.

La voz mexicana

Fue una carta procedente de México y dirigida al Secretario General de la ONU la que marcó la pauta de la reunión de 1993. En ella se detallaba una serie de puntos clave. Dado que, a pesar de los esfuerzos realizados, el consumo no cesaba de aumentar y las organizaciones criminales prosperaban y se extendían, México se planteaba el acontecimiento como una oportunidad única para la reflexión internacional que, en aquel momento, y debido a la gravedad de la situación, se había convertido en un imperativo. México solicitaba que se prestara mayor atención a la demanda porque “el consumo de drogas constituye la fuerza generadora de la producción y el tráfico de las mismas, la reducción de su demanda se revela como una solución radical – aunque a largo plazo – del problema”. Asimismo, opinaba que “el camino más eficaz para abatir la producción y tráfico de estupefacientes consiste en la reducción paulatina del consumo actual y futuro”. Es evidente que esta carta incluía una fuerte crítica contra las operaciones antidroga llevadas a cabo por los Estados Unidos en territorio mexicano y por el mecanismo unilateral estadounidense de certificación por drogas. La misiva señalaba que, para que el frente *unido* contra la adicción y el tráfico de drogas ganara terreno, se requería buena fe, principios de legalidad, voluntad política, capacidad de concertación, reconocimiento a las identidades propias de cada nación y respeto incondicional por sus derechos soberanos. Se censuraba además las “imposiciones hegemónicas”, la “política de reproche” y el “señalamiento de culpas mediante esquemas geográficos maníqueos, que nada resuelven” (A/C.3/48/2).

México subrayó también la necesidad de revisar la clasificación de los estupefacientes según los criterios de la Organización Mundial de la Salud (OMS) “a fin de reducir el mercado ilícito de drogas”, con lo que dejaba entrever que consideraba que el control de ciertas sustancias debía abandonarse. La carta especificaba las cuestiones que debían examinarse con mayor urgencia para que la idea del “enfoque equilibrado” se tomara en serio. La mayoría de dichas cuestiones aparecerían, cinco años más tarde, en la agenda de la UNGASS: reducción de la demanda, blanqueo de dinero, precursores químicos, drogas sintéticas y mayor inversión en desarrollo alternativo.

Un desequilibrio inherente

La carta de México reflejaba las tensiones entre los Estados Unidos y Latinoamérica en materia de drogas, así como la tradicional división entre la demanda y la oferta en el sistema internacional de control de drogas. Ambos hechos resultaron del desequilibrio en las

relaciones de poder político a la sombra del que se negociaron las tres convenciones. La Convención Única de 1961 se centraba en los “estupeficientes” y estaba concebida, en gran medida, como instrumento de control de la coca/cocaína, el opio/heroína y el cannabis. El principal objetivo eran las drogas extraídas a partir de plantas cuyo cultivo, en aquel momento, estaba muy extendido en países del Sur con una larga tradición en el uso de las materias primas derivadas de dichas plantas. La clasificación de las diversas plantas y sus productos derivados (no los precursores químicos usados para su procesamiento) en las listas de control más estrictas no se realizó según estudios científicos sino partiendo de la idea de que todos los estupeficientes eran peligrosos hasta que se demostrara lo contrario (Sinha, 2001: 26). Sin embargo, durante las negociaciones del Convenio sobre Substancias Sicotrópicas de 1971, centrado en las sustancias fabricadas de manera sintética por la industria farmacéutica del Norte, los cargos dieron un giro de 180 grados y “a menos que existieran pruebas concluyentes sobre el peligro de una determinada sustancia, ésta no debería penalizarse” (Sinha, 2001: 27). La Convención sobre el Tráfico Ilícito de 1988 obligaba a las partes firmantes a penalizar todos los aspectos relacionados con el tráfico ilícito de drogas: el cultivo, la fabricación, la distribución, la venta, la posesión, el blanqueo de dinero, etc. Y a “garantizar que los tribunales o las autoridades competentes de cada estado trataran dichas actividades ilícitas como delitos graves” (E/CN.7/590: 48).

La penalización obligatoria de la posesión de drogas para el consumo personal establecida por la Convención de Viena de 1988 fue la primera intromisión – muy polémica, por cierto – en la idea de que el control de la demanda era una cuestión que dependía de la legislación de cada país. El sistema de control creado mediante las convenciones estaba pensado para acabar con la oferta ilícita, mientras que las políticas relacionadas con la demanda se consideraban como una cuestión nacional. Cuando se planteó la posibilidad de establecer una cuarta convención dirigida específicamente a la reducción de la demanda, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes (JIFE) se mostró contraria a la idea porque dudaba que se pudiera aprobar un tratado internacional y vinculante sobre la reducción de la demanda, o que dicho tratado fuera el instrumento adecuado para tratar la cuestión. La Junta opinaba que la reducción de la demanda era un cometido que debía desempeñar cada país de manera independiente aunque en algunos casos se necesitara del apoyo internacional. Consideraba asimismo que “los programas de reducción de la demanda deberían desarrollarse en los ámbitos nacional y local, según la situación real del uso indebido de drogas y teniendo en cuenta el entorno cultural, político, económico y legal”. (E/INCB/1994/1/Sup.1: 6)

La prohibición en tela de juicio

En realidad, México expresó la frustración compartida por varios países productores de Latinoamérica sobre el desequilibrio inherente al sistema internacional de control de drogas. Así pues, lo que se debía contrarrestar era precisamente ese desequilibrio. Además de esta falta de equilibrio, la comunidad internacional tomó conciencia de que las medidas de control de drogas habían resultado ser ineficaces, cosa que puso en duda la concepción prohibicionista en que se fundamentaba el sistema. El informe de la JIFE de 1992 fue otro de los documentos que ejerció una notoria influencia durante el período precedente a la Asamblea General de 1993. En éste, la Junta incluía por primera vez amplios comentarios sobre el debate de la legalización suscitados al concluir que la política neerlandesa sobre el cannabis infringía los principios de las convenciones (Polak, 1994). La Comisión de Estupeficientes también había dedicado parte de su sesión de 1993 a debatir el informe de la JIFE y coincidía con la Junta en que cualquier intento de legalización del uso no médico de las drogas socavaría el sistema internacional de control de drogas y, por lo tanto, pondría en

peligro la ejecución de los tratados internacionales ya existentes en esta materia. Según la Comisión de Estupeficientes, estos tratados “constituyen el pilar del sistema” (E/1993/29: párr.44).

El entonces director ejecutivo del PNUFID, Giorgio Giacomelli, leyó un discurso en nombre del Secretario General Boutros Boutros-Ghali ante la Asamblea General de 1993 en que se instaba a los estados miembro a tener presentes dos cuestiones: “Por una parte, la velocidad con que se extiende el azote, con todas sus consecuencias en la sociedad y la criminalidad; por la otra, el hecho de que la sociedad civil muestra una creciente impaciencia que conduce a tomar soluciones simplistas o derrotistas. Necesitamos, más que nunca, emprender una acción decidida a escala mundial” (A/48/PV.37:4). La aparición de otro desacuerdo estaba ya a la vista.

Un sistema con dientes

El desacuerdo se hizo más y más evidente durante los siguientes tres días, durante los que varios delegados subrayaron la necesidad de “reafirmar el compromiso”, “reforzar” y “fortalecer” el sistema existente. Como dijo el delegado del Reino Unido, el Sr. Richardson:

“Disponemos del mecanismo. Lo que debemos hacer ahora es mejorar su funcionamiento. En especial, necesitamos un frente internacional más unido que defienda la Convención de las Naciones Unidas de 1988. La convención es un instrumento con dientes y debemos conseguir que muerda”.

Así pues, cualquier postura que cuestionara la eficacia de la legislación existente se consideraba como “derrotismo” o “renuncia”. El Sr. Bengt Westerberg de Suecia se expresó de este modo:

“Se detecta un aumento de estupeficientes ilícitos en todos los ámbitos: cultivo, procesamiento, tráfico y consumo. Algunas personas están abandonando la lucha alegando que el problema de los estupeficientes es insoluble. En realidad, quieren decir que no han podido solventar el problema en el marco de la legislación existente. (...) No debemos darnos por vencidos y aceptar la política cobarde que defienden los partidarios de la legalización”.

El Sr. Antonino Murmura, Subsecretario de Estado de Italia, compartía este punto de vista:

“Debo manifestar mi inquietud sobre la creciente tendencia a favor de la legalización de las drogas y la actitud fatalista que considera que la guerra contra las drogas es una "causa perdida ". Considero que este tipo de postura podrían suponer un gran peligro porque debilitaría nuestro compromiso contra el tráfico de estupeficientes. (...) En estos momentos, por lo tanto, no debemos desanimarnos y retirar nuestro compromiso, sino renovar y asertar nuestra determinación en ganar esta guerra”.

El inicio del debate

No obstante, otros delegados emplearon términos como “revisión”, “valoración general”, “intentar nuevas estrategias” y “replantear nuestras acciones”. Es cierto que ninguno de ellos

abogó por la legalización, pero muchos defendieron un enfoque más indulgente ante el consumo, como por ejemplo, el Sr. Torben Lund, ministro de salud de Dinamarca, afirmando:

“Considero que hemos alcanzado un punto en que debemos comprender que se necesitan nuevos enfoques para abordar el problema de las drogas. (...) Quizá debamos dejar de centrarnos en la aplicación de la ley y ocuparnos más bien de la prevención y el tratamiento”.

El Sr. Baltasar Garzón Real también destacó la necesidad de iniciar un debate objetivo. Este magistrado alcanzó después un gran renombre internacional por sus batallas legales contra los escuadrones de la muerte antivascos en España (GAL), los cárteles de la droga gallegos, el dictador chileno Pinochet, y Batasuna, un partido político vinculado a ETA. En 1993, El Sr. Garzón actuó como representante del Plan de Drogas Nacional de España y declaró:

“Ha llegado el momento de detenernos a reflexionar sobre las soluciones que se deberían adoptar. Tengo la intención de recomendar en mi país el inicio de un debate general para valorar los logros obtenidos y meditar sobre el futuro. Para afrontar un debate de tal naturaleza, debemos deshacernos de todas las opiniones preconcebidas y de los dogmas inquebrantables. Debemos estar abiertos al intercambio de ideas. Sería deseable que las Naciones Unidas siguieran un proceso de reflexión similar en su seno y que lo fomentaran más allá de sus puertas. Esta propuesta es fruto de la convicción de que las Naciones Unidas es el foro ideal y el mejor instrumento de difusión donde intercambiar ideas y donde adoptar decisiones sobre nuevas directrices que nos ayuden a alcanzar nuestros objetivos”.

Podría decirse, por lo tanto, que 1993 fue el año de la “presentación en sociedad” de la tendencia europea – a la que se suman también Australia y Canadá – que ya está firmemente consolidada bajo el estandarte de la reducción del daño. El debate concluyó el 28 de octubre de 1993 con la adopción de la resolución 48/12 cuyo borrador corrió a cargo de México. Según lo estipulado por la resolución, la Asamblea General solicitaría a la Comisión de Estupefacientes que supervisara y valorara el funcionamiento de los instrumentos nacionales e internacionales de control de drogas para determinar las esferas en que se habían logrado progresos satisfactorios y los puntos débiles. Asimismo, recomendaría al Consejo Económico y Social en su serie de sesiones de alto nivel de 1995 “los cambios que deben efectuarse en las actividades de fiscalización de drogas”. Por último, estudiaría la posibilidad de designar un grupo especial de expertos como instrumento adicional para examinar los asuntos en cuestión y formular “recomendaciones concretas para la acción” (A/RES/48/12: art. 9 y 11).

Surgieron entonces varias iniciativas, pero su trayectoria definían claramente los límites políticos en la búsqueda de los “cambios que deben efectuarse” en el sistema de control de drogas. El Perú y Bolivia renovaron sus esfuerzos diplomáticos por defender el uso tradicional de la coca en sus países. La OMS siguió intentando ganar terreno a favor de la filosofía de la reducción del daño en el sistema de la ONU e inició varios estudios científicos al respecto. Se comenzó a plantear la necesidad de revisar la clasificación establecida en las convenciones sobre los productos de la coca y el cannabis. Se presentaron propuestas con el fin de analizar el costo y las ventajas de la reducción del daño, así como estrategias de despenalización. Y, en 1984, México empezó a reunir el apoyo necesario para celebrar una cumbre internacional dedicada a la reflexión que, finalmente, desembocó en la UNGASS de 1998.

La opinión de la JIFE sobre el cannabis y la coca

Como complemento a la resolución aprobada por la Asamblea General, el PNUFID designó un grupo consultivo especial e intergubernamental cuyo objetivo consistía en formular recomendaciones sobre los “cambios que deben efectuarse”. Este grupo contaba con el asesoramiento del Sr. Hamid Ghodse, presidente de la JIFE, sobre la eficacia de los tratados internacionales en materia de control de drogas (E/CN.7/1995/14). En un detallado informe de evaluación presentado por el Sr. Ghodse, la JIFE manifestaba: “En estos momentos, no parece necesario introducir grandes modificaciones en los tratados internacionales sobre fiscalización de drogas. Se requieren únicamente algunos ajustes técnicos para actualizar algunas de sus disposiciones” y algunos “defectos deberían eliminarse” (E/INCB/1994/1: par. 21,b,c).

Ya que “se han utilizado tecnologías agrícolas modernas y más sofisticadas para desarrollar nuevas variedades de cannabis de gran potencia”, la JIFE indicaba:

“... la clasificación de los productos de la planta de cannabis en la Convención de 1961, a saber, el cannabis y la resina de cannabis, ha quedado obsoleta y da pie a confusiones. Por ejemplo, la hoja de cannabis no queda recogida en esa Convención a pesar de su contenido de THC. En consecuencia, la Junta recomienda que se estudie la posibilidad de fortalecer los artículos de la Convención de 1961 sobre la fiscalización de la cannabis teniendo en cuenta la situación actual y ampliando el control de, entre otros, la hoja de cannabis, que en muchos casos contiene más THC que la resina de cannabis. Para hacerlo, puede que sea necesario sopesar la reclasificación de la planta de cannabis y de los productos derivados de ésta en la Convención de 1961 para garantizar que existe una correlación entre la potencia de la planta y sus productos” (E/INCB/1994/1/Sup.1: 10/11).

En el caso de la hoja de coca, la Junta puntualizó “la necesidad de clarificar ambigüedades”. Uno de los objetivos que había fijado la Convención de 1961, que entró en vigor en diciembre de 1964, había sido “abolir” la masticación de la hoja de coca en un período de 25 años, es decir, para 1989. La Convención establecía también fechas límite para otras sustancias derivadas de plantas que nunca se cumplieron: “el uso del opio para fines semi médicos deberá ser abolido en un plazo de 15 años” y “el uso de cannabis para fines que no sean médicos y científicos deberá cesar lo antes posible, pero en todo caso dentro de un plazo de 25 años” (Convención, 1961: art. 49). Es evidente que no se ha alcanzado ninguno de estos objetivos. Por otro lado, la JIFE alegó que existía un error en el texto del tratado porque no preveía un uso no médico de la hoja de coca: el consumo de té de coca o mate de coca. “Así, el mate de coca, considerado inocuo y legal en diversos países de América del Sur, forma parte de una actividad ilegal según lo estipulado en la Convención de 1961 y en la Convención de 1988, aunque no era esa la intención de las conferencias plenipotenciarias en que se adoptaron dichas convenciones” (E/INCB/1994/1/Sup.1: 11).

La Junta solicitó que se revisara la manera en que la Convención de 1961 permitía de manera temporal este uso tradicional de la coca y pidió que la OMS realizara un examen científico sobre los valores y los riesgos relacionados con la masticación de la coca y el mate de coca. A tenor de sus declaraciones, parecía estar bastante convencida de los resultados de dicho examen: “La Junta confía en que la Comisión de Estupefacientes, partiendo de estudios

científicos, aclare este tipo de ambigüedades que han estado minando las convenciones durante largo tiempo” (E/INCB/1994/1/Sup.1: 11).

El grupo consultivo

Los diez integrantes del grupo consultivo especial se seleccionaron con sumo cuidado. México estuvo representado por Miguel Ruiz-Cabañas, que en aquel momento trabajaba en la embajada mexicana de Washington y que más tarde se hizo cargo del departamento antidroga del ministerio de asuntos exteriores de su país. El grupo incluía también a Estados Unidos, India, Argentina, la Federación de Rusia, Suecia, Polonia, Japón, Egipto y Nigeria. El representante de este último país fue Philip O. Emafo, que en aquellos momentos era consultor del PNUFID y que más tarde pasó a ocupar la presidencia de la JIFE. No se invitó a ninguno de los países conocidos por sus concepciones más liberales. El grupo se reunió en dos ocasiones durante la segunda mitad de 1994 en Viena. Además de respaldar la filosofía de la JIFE, elogió su informe de 1992 que, en opinión del grupo, proporcionaba sólidos argumentos “para contrarrestar el fuerte movimiento que pretende demostrar que el régimen internacional de fiscalización de drogas, fundamentado en la aplicación de tratados internacionales en esta materia, había fracasado y que la única solución pasaba por la legalización” (UNDCP/1994/AG.7: párr.5). Uno de los miembros exigió incluso que se intentara poner freno a la idea de la “reducción del daño”, ya que se consideraba una fuente importante de las posturas enfrentadas. “La reducción del daño se consideraba el caballo de Troya de las facciones que defendían la causa de la legalización” (UNDCP/1994/AG.7: párr.60).

No obstante, “un estudio más detallado sobre las implicaciones de la despenalización y de las campañas para la reducción del daño, tal como sugirió el grupo consultivo, podría ofrecer nuevas perspectivas que condujeran a soluciones insospechadas” (E/CN.7/1995/14: párr.45). En el informe dirigido a la Comisión de Estupefacientes, en que se entretrejan las sugerencias de la JIFE y del grupo consultivo, el director ejecutivo recomendaba la adopción de un doble enfoque. En primer lugar, el PNUFID debía proporcionar “argumentos concretos y sólidos contra la legalización del uso de estupefacientes con fines no terapéuticos” y colaborar con la OMS en la preparación de informes sobre las consecuencias para la salud, tanto físicas como psíquicas, provocadas por el uso indebido de drogas especialmente peligrosas. En segundo, el PNUFID debía “emprender un estudio sobre las implicaciones de la despenalización y de las campañas para la reducción del daño” en los países que ya habían adoptado este tipo de políticas. La Comisión se encargaría entonces de dar una orientación sobre las siguientes medidas a adoptarse (E/CN.7/1995/14: párr.52).

El grupo consultivo secundaba la idea de convocar una segunda Conferencia Internacional sobre el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas, como la de 1987. “Dicha conferencia ofrecería la posibilidad de, entre otros, evaluar los éxitos gubernamentales en materia de fiscalización del uso indebido de drogas y adoptar una declaración de principios sobre la reducción de la demanda. Se consideraba que la conferencia sería el foro adecuado donde se podrían reunir los gobiernos y el PNUFID para reafirmar los principios y las posturas sobre la legalización, la despenalización, la reducción del daño y otras cuestiones importantes” (UNDCP/1994/AG.7: párr.79). El Sr. Giorgio Giacomelli, director ejecutivo del PNUFID, reflejó esta recomendación en su informe a la Comisión de Estupefacientes puntualizando que el evento no debía limitarse únicamente a “reafirmar” sino también a “estudiar” dichas posturas (E/CN.7/1995/14: párr.35).

El grupo reconoció que las estrategias de reducción de la demanda serían convenientes “en el marco de un sistema sanitario público que abarque otras sustancias nocivas, incluidos los disolventes volátiles, los esteroides anabólicos, el alcohol y el tabaco”. Y se refirió a un discurso pronunciado por el Sr. Giacomelli durante la apertura de la sesión de la Comisión de Estupefacientes en 1994 en que éste señalaba que era:

“... cada vez más difícil justificar la continua distinción entre sustancias teniendo sólo en cuenta su situación legal o su aceptación social. En la medida en que la adicción a la nicotina, el alcoholismo y el uso indebido de disolventes e inhalantes pueden representar una mayor amenaza para la salud que el abuso de otras sustancias sometidas actualmente a la fiscalización internacional, el pragmatismo llevaría a concluir que seguir con estrategias disparatadas para minimizar su impacto es, en última instancia, una medida artificial, irracional y poco rentable” (UNDCP, 1994).

El grupo consultivo coincidió con la JIFE en que se deberían corregir aquellos puntos de las convenciones que consideraba débiles o contradictorios. Ello llevó al director ejecutivo a apuntar que, para llevar a cabo esta misión, se podría emplear un método simplificado ya integrado en las convenciones. Dicho método permite que cualquier país signatario de las convenciones presente una enmienda ante el Secretario General de la ONU que se difundirá entre el resto de las partes firmantes. En caso de que, transcurridos 18 meses, ningún país presente objeción alguna, la enmienda entra en vigor de manera automática (E/CN.7/1995/14: par.13). No obstante, opinaba que este procedimiento no funcionaría con las propuestas sugeridas. Por lo tanto, recomendó que la Comisión de Estupefacientes, junto con la JIFE, solicitara al PNUFID que designara un “grupo de expertos para estudiar la validez de las definiciones existentes en las convenciones de 1961 y de 1971, con especial atención a varios productos derivados de la planta de cannabis y de la hoja de coca” (E/CN.7/1995/14: párr.46c). Sugirió también que el PNUFID creara un foro adecuado, como un grupo de expertos o un grupo de trabajo, encargado de supervisar los avances logrados y de evaluar la eficacia de los programas de desarrollo alternativo.

A continuación, se invitó a los estados miembro de la CE a comentar por escrito dichas recomendaciones. Los comentarios aparecieron resumidos en un segundo informe del director ejecutivo de la CE un año más tarde (E/CN.7/1996/3). Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Colombia, Perú, el Reino Unido y Sudáfrica fueron los países que presentaron sus respuestas por escrito. Perú estimaba que “era necesario reexaminar las formas tradicionales de abordar la cuestión de la fiscalización de las drogas” y que, por lo tanto, una conferencia internacional “debería estar orientada hacia el futuro y promover soluciones innovadoras en lugar de dejarse influir excesivamente por las formas tradicionales de encarar el problema”. Perú y Sudáfrica refrendaron la propuesta de formar un grupo de expertos sobre la coca y el cannabis y un foro parecido para evaluar los programas de desarrollo alternativo. Sudáfrica y Australia apoyaron la idea de efectuar un estudio sobre las consecuencias de la despenalización y las políticas de reducción del daño, con la condición, según expresó Australia, de que si se evaluaban programas de tal índole también “había que evaluar otros modelos de programas de fiscalización del uso indebido de drogas, y que toda evaluación que se hiciese de estos programas, incluidos los basados en la contención de los daños, debía ser equilibrada e imparcial”. En lo referente a la segunda parte del doble plan, que pretendía que se facilitaran “argumentos concretos y fundados contra la legalización”, Australia opinaba que, si se realizaba dicho estudio, “debía ser imparcial y abordar los argumentos en pro y en contra de la legalización, para que pudiera celebrarse un debate equilibrado y abierto”. En el segundo

informe se solicitaba a la CE que decidiera en su próxima sesión si el PNUFID debería designar un grupo de expertos que trabajara sobre el desarrollo alternativo, otro sobre la situación de “diversos productos de la planta de cannabis y de la hoja de coca” y si debería estudiar la idea de la legalización “teniendo en cuenta los argumentos de los proponentes y de los oponentes de dicha legalización”.

Última parada: Comisión de Estupefacientes 1995/1996

En opinión de Robin Room, quien analizó el debate general mantenido durante el período de sesiones de la CE en 1995: “El disidente más destacado de la retórica dominante hay que hallarlo en los Países Bajos. Dicho país ha asumido en el seno de la CE un papel que podría compararse al de la niña del cuento sobre el traje nuevo del emperador: el del personaje sincero”. Como ejemplo, Room cita al representante neerlandés cuando afirma: “El conjunto de la situación podría definirse en términos de ‘efectos multiplicadores criminogénicos tremendos’ (...) Con la puesta en práctica de la Convención de 1988 ahondaremos nuestros conocimientos. Pero no por ello amainará el temporal ” (Room, 1999). Aunque la mayoría de los delegados coincidía en que la situación empeoraba cada año, pocos osaron atribuir el problema a errores de estrategia o cuestionar las convenciones y defender la necesidad de encontrar enfoques alternativos. El discurso dominante abogaba únicamente por redoblar los esfuerzos y mejorar la cooperación: “La situación resulta desalentadora pero debe dar paso a una acción concertada y no ser fuente de desánimo,” afirmó el delegado noruego. Uruguay advirtió del peligro que suponía la mera manifestación de posturas disidentes: “Sentimos una profunda preocupación por las opiniones que se han mostrado a favor de liberalizar el consumo de drogas. (...) Las Naciones Unidas deben hacer uso de su privilegiada posición y mostrar una actitud clara. Cualquier duda, vacilación o revisión injustificada de la validez de los objetivos que deben alcanzarse socavaría nuestro compromiso. (...) Nuestras metas son tan nobles como inflexibles. Nunca alcanzaremos el éxito si hay notas discordantes. No podemos ceder y debemos mantenernos firmes con respecto a nuestros objetivos” (Room, 1999).

Sin embargo, las notas discordantes siguieron sonando. La Interpol, al igual que los Países Bajos, cuestionó la validez de la estrategia seguida para alcanzar las metas fijadas. Haciendo un balance del debate general de 1995, “Me acuerdo del título de la película ‘El próximo año a la misma hora’. Los años se suceden sin que la situación experimente una verdadera mejoría. (...) Esperamos que el año que viene, a diferencia de éste, podamos hablar de progresos reales”. Australia continuó defendiendo la necesidad de mantener un debate más abierto: “En el momento en que ciertos estados están cuestionando la eficacia de los tratados y se apunta a soluciones sencillas, como la legalización, debemos contemplar la posibilidad de tomar medidas alternativas al castigo e intercambiar impresiones en la Comisión. Se deben seguir estudiando estrategias alternativas. No abogamos por un cambio en concreto, sino que nos limitamos a hacer constar que no hay que descartar nuevos enfoques que quizá no se ajusten a los paradigmas actuales. (...) La CE debe estudiar planteamientos legítimos como la reducción del daño y no rechazarlos de plano”. Bolivia apuntó que “era imposible seguir por el mismo camino” y solicitó que se celebrara una cumbre mundial para “identificar las causas del fracaso del presente sistema de control” (Room, 1999).

En el próximo período de sesiones, que tendría lugar en abril de 1996, la CE debía decidir qué hacer con las recomendaciones formuladas por el grupo consultivo y la JIFE y con los comentarios presentados por los estados miembro. Las propuestas que deberían haber servido para abrir el debate y preparar el terreno para introducir cambios en el régimen se descartaron una por una:

“Si bien hubo cierto apoyo a la convocación de una reunión de un grupo de expertos encargado de examinar la idoneidad de las definiciones actuales de la Convención de 1961 y el Convenio de 1971, con especial referencia a los diversos productos de la planta de cannabis y de la hoja de coca, (...) se expresó la opinión de que no deberían convocarse reuniones de grupos de expertos sobre otras cuestiones de la competencia de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes” (E/1996/27: Sup.7, párr.16).

Lo que, dicho en otras palabras, significaba que no se iba a reexaminar la situación del cannabis y de la coca.

La posibilidad de estudiar la despenalización y el concepto de la reducción del daño se vio obstaculizada de otro modo:

“Se expresó una fuerte oposición a la legalización del uso de drogas para fines no terapéuticos. Esta medida no sólo sería contraria a las disposiciones de los tratados internacionales sobre fiscalización de drogas, sino que representaría además un grave revés para la cooperación internacional en materia de fiscalización de drogas. “Si bien se mostró cierto apoyo a que el PNUFID realizase investigaciones sobre la cuestión de la legalización del uso de drogas para fines no terapéuticos, se observó que esta investigación podría ser mal interpretada por los proponentes de la legalización” (E/1996/27: Sup.7, párr.21).

Esta idea sólo se “manifestó” y no se aprobó, pero indicaba que no existía un consenso al respecto y que, por lo tanto, no se podría realizar el estudio.

Por último, se descartó la propuesta de organizar una conferencia internacional como la de 1987 donde se podrían haber adoptado enmiendas a las convenciones. Como motivo, se adujo que supondría un “elevado costo” en un momento en que “las Naciones Unidas atravesaban la peor crisis financiera desde su fundación. La Comisión llegó a la conclusión de que muchos de los objetivos de una conferencia podrían conseguirse igualmente convocando un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (E/1996/27: Sup.7, párr.18). En el sistema de las Naciones Unidas se recurre con frecuencia a motivos económicos para detener planes sin la necesidad de aportar razones con fundamento. La crisis económica a la que se aludía se derivaba, en gran medida, del hecho de que los Estados Unidos habían dejado de pagar su cuota y debían a la ONU miles de millones de dólares. Así pues, la CE adoptó una resolución (E/CN.7/1996/L.16) en la que recomendaba la celebración de lo que se convirtió en la UNGASS de 1998. Su objetivo consistía en “conseguir un compromiso renovado por parte de los gobiernos para luchar contra el uso indebido y el tráfico ilícito de estupefacientes, así como fortalecer la aplicación del instrumento de fiscalización internacional de drogas” (E/1996/27: Sup.7, párr.17). El contenido del documento era de total reafirmación y términos como “evaluar”, “estudiar”, “revisión científica”, “detectar puntos débiles”, “cambios que deben efectuarse” o “desarrollar nuevas estrategias” no consiguieron sobrevivir al período de sesiones de la CE y, por lo tanto, no se reflejaron en la resolución final.

La reunión de alto nivel del ECOSOC en 1996

Antes de poder presentar los resultados de la sesión ante la Asamblea General, éstos debían pasar por el Consejo Económico y Social (ECOSOC), el organismo bajo cuya autoridad opera la CE como una de sus agencias. El ECOSOC dedicó un segmento de alto nivel de tres días al análisis de los resultados de la reunión de la CE (EE/1996/SR.10-15). El entonces presidente de la JIFE, Sr. Schroeder, dejó muy claro su punto de vista durante la sesión de apertura: “Los gobiernos no deben olvidar que los experimentos en el campo de la reducción del daño que se están realizando actualmente en varios países desarrollados podrían ser objeto de un mal uso por parte de aquellos que abogan por la legalización de las drogas. (...) En opinión de la Junta, no se puede justificar la legitimidad del uso de estupefacientes bajo la rúbrica de ‘reducción del daño’”.

Australia no se dejó intimidar por estas declaraciones. El delegado australiano replicó que las medidas de reducción del daño representaban el factor clave de la estrategia de su país. Dichas medidas estaban empezando a aplicarse sin que se diera la condición previa de la eliminación del uso indebido de las drogas. Si bien era posible que este tipo de estrategias no resultaran idóneas para todos los países, era innegable que había logrado resultados muy positivos en la reducción de los problemas sociales, económicos y sanitarios en Australia. La Sesión Especial de la Asamblea General prevista para 1998 brindaría “una excelente oportunidad para determinar si era necesario introducir mejoras en las estructuras establecidas con miras a aumentar su eficacia en la batalla de la comunidad internacional contra los estupefacientes”.

Los Países Bajos defendieron su pragmática postura nacional ante el cannabis. Teniendo en cuenta que las estrategias hasta el momento no resultaban ni realistas ni eficaces, la solución al problema de la droga sólo podría encontrarse aprendiendo de los errores del pasado. El gobierno neerlandés había abordado la cuestión desde diversos puntos de vista, muchos de ellos innovadores, y con algunos se habían obtenido resultados duraderos. “Se prestó una especial atención a reducir el uso de drogas duras, ya que el daño que éstas provocan es mucho más grave que el derivado del uso del cannabis. Al separar el mercado de usuarios de drogas blandas del de drogas duras, el número de usuarios de cannabis que se pasaba a las drogas duras resultó notoriamente bajo. El principio básico de diferenciar ambos mercados demostró ser muy positivo y el gobierno no inició procesos judiciales en los casos de posesión de pequeñas cantidades de cannabis para consumo personal”.

Portugal declaró que los gobiernos debían estar abiertos al debate público para encontrar las soluciones apropiadas, sobre todo si existían dudas sobre la eficacia de ciertas medidas. El observador de Suiza apuntó que, a pesar de los enormes esfuerzos de la comunidad internacional para combatir la amenaza de las drogas, éstos habían alcanzado resultados muy pobres. “La comunidad internacional no debería ceder al desaliento ante los contratiempos sino aprovechar la oportunidad de analizar con criterio estrategias para el futuro y, además, hacerlo con una actitud abierta que esté dispuesta a aprender de la experiencia de otros y a experimentar cuando sea necesario”.

Estas opiniones, sin embargo, no fueron más que excepciones. En general, la reunión confirmó el discurso predominante. El ECOSOC dio el visto bueno al informe de la Comisión de Estupefacientes, incluida la recomendación de celebrar una Sesión Especial de la Asamblea General en 1998. Posteriormente, el Secretario General de la ONU presentó un informe ante la Asamblea General sobre los posibles resultados de dicha sesión totalmente

purgado de cualquier indicio de revisión. “En el período extraordinario de sesiones se podría reiterar la importancia de los tratados sobre fiscalización internacional de drogas (...) y reafirmar su pertinencia y eficacia”. También ayudaría a “lograr la adhesión y aplicación universales antes del fin del milenio”. Asimismo, los resultados de la sesión “podrían llevar a los gobiernos a reafirmar la importancia política de la fiscalización de drogas y a renovar el compromiso”. Finalmente, las deliberaciones podrían conducir a la “globalización y armonización de los diversos enfoques bilaterales y regionales” (A/51/469). Los preparativos de la UNGASS de 1998 se pusieron en marcha bajo la responsabilidad de la CE y sus diversos Comités Preparatorios en Viena.

La OMS: ‘Seis llaneros solitarios’

A pesar de todo lo descrito, existe aún otro episodio de la historia de control de drogas de la ONU en que la CE no pudo actuar. La Organización Mundial de la Salud (OMS) desempeña su propio papel en la formulación de políticas sobre drogas de la ONU y lo hace de una manera relativamente independiente del trío que conforma el núcleo del sistema de control de drogas y que está compuesto por el PNUFID, la JIFE y la CE. Dicho papel se limita a recomendar en qué lista de las convenciones de 1961 y 1971 se deben clasificar determinadas sustancias atendiendo a sus efectos sobre la salud. Precisamente con este fin, la OMS convoca cada dos años un Comité de Expertos en Farmacodependencia. La OMS siempre se ha mostrado en desacuerdo con el sistema de control de drogas establecido, ya que nunca ha comprendido la lógica que se esconde tras la actual distinción entre sustancias lícitas e ilícitas. Puesto que su misión consiste en fijarse únicamente en el impacto sobre la salud, la OMS se suele referir a los “estupefacientes, incluido el alcohol y el tabaco”. Las dos últimas sustancias plantean a la organización mayores quebraderos de cabeza que las drogas ilícitas clasificadas en las listas de las convenciones sobre control de drogas. Por ejemplo, y según muestran sus propias estadísticas, el conjunto de todas las drogas ilícitas es responsable de la pérdida de un 0,6% de “años de vida ajustados por discapacidad” (Disability-Adjusted Life Years, en inglés), comparado al 6,1% provocado por el alcohol y el tabaco (WHO, 2001).

Cuando comenzó la Década contra el Uso Indebido de Drogas, en 1990, la OMS había creado un programa sobre abuso de sustancias (*Programme on Substance Abuse* o PSA, en inglés) y nombró a seis expertos de entre su personal para fortalecer la contribución de la OMS en este campo. La revista especializada *British Journal of Addiction* aplaudió la decisión con un editorial titulado: “Seis llaneros solitarios: la OMS pone en marcha un nuevo programa sobre abuso de sustancias”. Uno de los columnistas de la revista celebraba la llegada del PSA “porque ahora se puede dirigir la atención a corregir el desequilibrio, hasta ahora demasiado inclinado hacia la reducción de la oferta y el cumplimiento de la legislación, cuyos profesionales recuerdan, por la fuerza de su convicción en la ‘maldad’ de los traficantes y de las sustancias químicas, a uno de aquellos honrados agentes de la justicia que condenaron a tantas mujeres inocentes a morir por brujería” (Haworth, 1991). Mencionaba asimismo un documento histórico titulado *Discoverie of Witchcraft* (*Descubrimiento de la brujería*), publicado en 1584 como protesta contra la creciente oleada en la persecución de inocentes por parte de un clero supersticioso, un libro que el rey James I de Inglaterra condenó a la hoguera. Haworth consideraba de gran importancia la función del PSA para aportar datos científicos con los que añadir algo de sensatez al problema de las drogas y que “espero que nadie desee arrojar a la hoguera”. Los acontecimientos posteriores indican que Haworth fue un tanto optimista.

El entusiasta equipo del PSA decidió ampliar el campo de trabajo del Comité de Expertos para poder cubrir así un mayor número de cuestiones relacionadas con la reducción de la demanda. De este modo, el Comité de Expertos de 1992 se reunió con un doble objetivo. Por una parte, se debía revisar la clasificación de diez sustancias y, por la otra, se pidió a los expertos que estudiaran "las diversas estrategias y enfoques para reducir el uso de las sustancias y sus efectos nocivos " (WHO, 1993: 1).

Tras debatir la tradicional práctica de la masticación de la coca en los Andes y el uso del khat en África, el Comité "recomendó que se realizaran estudios que analizaran posibles cambios en las disposiciones de la fiscalización internacional con respecto a estos patrones de uso tradicional" (WHO, 1993: 20). En el informe del Comité también se concluía que el "objetivo primordial de los programas nacionales para la reducción de la demanda debería ser minimizar el daño asociado al uso de alcohol, tabaco y otros estupefacientes. (...) El Comité recomendó que, para alcanzar una eficacia óptima, las políticas nacionales debían orientarse hacia objetivos explícitamente definidos de 'reducción del daño', tanto a corto como a largo plazo" (WHO, 1993: 35-36). Según Robin Room, uno de los expertos que participó en la reunión, esta conclusión se alcanzó "no sin algunas protestas", refiriéndose a otros dos componentes del Comité: Hamid Ghodse, que después se convirtió en presidente de la JIFE, y Philip O. Emafo, también miembro del ya citado grupo consultivo de 1994 y actualmente presidente de la Junta. Aún así, al final se sacó adelante el informe, que "adoptó miras relativamente amplias con respecto a la reducción del daño ya que, por ejemplo, la regulación de la oferta se contemplaba como una de las posibles estrategias a seguir con este fin" (Room, 1997).

El proyecto sobre cocaína de la OMS

En 1992, el PSA presentó un proyecto sobre cocaína de la OMS y el UNICRI (*WHO/UNICRI Cocaine Project*, en inglés) que contaba con fondos procedentes del gobierno italiano y en el que participaba un grupo de destacados investigadores académicos. El UNICRI tiene su sede en Italia y sus siglas son la abreviatura del Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia. Los proyectos de investigación se desarrollaron, en parte, como respuesta a la Cumbre Mundial Ministerial sobre Drogas, celebrada en Londres en abril de 1990, con el objetivo de formular políticas de reducción de la demanda y "combatir la amenaza de la cocaína". Según un comunicado de prensa emitido por la OMS en marzo de 1995, el proyecto sobre cocaína fue el mayor estudio a escala mundial realizado hasta el momento sobre el uso de esta sustancia. Se recopiló información en 22 ciudades y en 19 países sobre cuestiones como el uso de la cocaína y de otros derivados de la hoja de coca, sus usuarios, sus efectos sobre éstos y sobre la comunidad, así como sobre la respuesta de los gobiernos ante esta problemática. Se abordaron todos los aspectos del problema: desde los masticadores de hojas de coca en los Andes a los fumadores de crack en Nueva York y Lagos, pasando por los usuarios que se inyectan cocaína en São Paulo y San Francisco o los que la esnifan en Sydney y El Cairo. El comunicado de prensa también aclaraba que "las a veces imprevistas conclusiones del estudio no reflejan la posición oficial de la OMS" (WHO, 1995).

En la reunión de la Comisión de Estupefacientes de marzo de 1995 se difundió un dossier informativo en que se resumían los resultados del estudio (WHO/UNICRI, 1995). Entre sus conclusiones:

"La mayoría de países participantes coinciden en que el uso ocasional de cocaína no desemboca necesariamente en problemas físicos o sociales graves ni leves. (...) En todos los países participantes, son mayores los problemas sanitarios derivados del uso de sustancias legales, sobre todo del alcohol y del tabaco, que del uso de la cocaína. (...) El consumo de hojas de coca no parece provocar efectos negativos sobre la salud y, en cambio, posee una función terapéutica, ritual y social positiva en las comunidades indígenas andinas. (...) La OMS/PSA debería investigar los efectos terapéuticos de la hoja de coca".

"La mayoría de autoridades considera que la erradicación del uso de la cocaína y otros estupefacientes es una meta poco realista. No obstante, si el uso de estas sustancias se prolonga, los efectos negativos de dicho uso no tienen por qué ser inevitables. En la mayoría de los países participantes, existe una minoría de la población que se inicia en el uso de la cocaína o de productos afines, los usa de manera ocasional durante un determinado período de tiempo y las consecuencias negativas que sufre por ello son inexistentes o leves, incluso años después de usarlas. Este hecho indica que es posible reducir, si no eliminar por completo, el uso nocivo de la cocaína".

"El mayor interrogante que plantea el futuro es saber si las organizaciones internacionales, como la OMS y el PNUFID, así como los gobiernos nacionales, seguirán concentrándose en tomar medidas para la reducción de la oferta, como la destrucción y la sustitución de cultivos y la imposición de la ley, ante la crítica y el cinismo crecientes acerca de la eficacia de estos enfoques. Países como Australia, Bolivia, el Canadá y Colombia están interesados en estudiar una serie de posibilidades para legalizar y despenalizar el uso y la posesión personal de cocaína y de productos afines. Se deben evaluar con mayor detalle los efectos negativos de las políticas y las estrategias actuales y desarrollar enfoques alternativos. (...) Los enfoques nacionales y locales en estos momentos, que prestan una atención excesiva a las medidas de control punitivas, podrían acrecentar el desarrollo de problemas relacionados con la salud".

En cuanto el dossier informativo empezó a circular por los pasillos de la ONU, los funcionarios estadounidenses hicieron uso de su gran influencia para evitar la publicación del estudio. "El gobierno de los Estados Unidos ha quedado sorprendido al comprobar que el estudio parece exponer argumentos a favor de los usos positivos de la cocaína," fue la respuesta de Neil Boyer, el representante de los Estados Unidos en el 48° período de sesiones de la Asamblea Mundial de la Salud en Ginebra. Alegó que el programa de la OMS sobre el abuso de sustancias estaba "encaminado en la dirección equivocada" y que "socavaba los esfuerzos de la comunidad internacional por erradicar el cultivo ilícito y la producción de coca". Denunció que existían "indicios del apoyo de la OMS a programas para la reducción del daño y de colaboraciones previas de la OMS con organizaciones que defendían la legalización de las drogas". Y, a continuación, amenazó expresamente con que "si las actividades de la OMS en materia de drogas no consiguen reafirmar los enfoques probados para la fiscalización de drogas, se recortarán los fondos asignados a los programas correspondientes" (WHA48/1995/REC/3).

Patricia Erickson, una catedrática de la Universidad de Toronto que participó en el estudio como investigadora, defendió la integridad de éste:

“El equipo original estaba formado por una serie de expertos cuyas investigaciones sobre la cocaína se habían demostrado científicamente, recibían financiación, se habían publicado y habían superado la evaluación arbitrada de otros científicos. Es decir, que se siguieron las normas habituales en estos casos. Por supuesto, muchos de los resultados han desmentido por completo la imagen de la cocaína como una droga asesina que esclaviza a la gente. Esa idea es propia de la mitología de los años 20. No se puede negar que la cocaína puede ser fuente de problemas y que es motivo de preocupación, pero concluimos que las personas que trabajan y se dedican a otras actividades podrían hacer de ella un uso recreativo. El estudio no pretendía dar una mala imagen de la cocaína, sino ahondar en todo el espectro de su uso en diversos países ” (Taylor Martin, 2001).

La evaluación arbitrada es una parte fundamental y habitual de los procedimientos de cualquier estudio realizado o patrocinado por la OMS. En el 48º período de sesiones de la Asamblea General, el Sr. Boyer solicitó al Gabinete del Director General, Sr. Piel, “que debería encontrarse alguna manera para que la evaluación arbitrada del estudio fuera efectuada por personas reconocidas como verdaderos expertos en el campo de la investigación, de conformidad con la estricta normativa de la OMS en esta esfera” (WHA48/1995/REC/3). Aunque el coordinador del proyecto sobre cocaína, Mario Argandoña, había solicitado a Hans Emblad, responsable del PSA, que se abstuviera de hacer pública cualquier versión del informe en la palestra del control de drogas hasta que se hubieran completado los procedimientos de la evaluación arbitrada, el Sr. Emblad estimó oportuno informar en la sesión de la Comisión de Estupefacientes de 1995 sobre los interesantes resultados de la investigación, cosa que propició la intervención de los Estados Unidos.

La secretaría del proyecto emitió varias listas que incluían diversos nombres de posibles supervisores que fueron de acá para allá durante más de dos años. Fue imposible alcanzar un acuerdo sobre quién debería hacerse cargo de la tarea y, por lo tanto, nunca se adoptó una decisión definitiva sobre el proyecto. Aunque algunos de los expertos del estudio pudieron publicar parte de sus investigaciones, la mayoría de los resultados del proyecto sobre cocaína de la OMS y el UNICRI nunca salieron a la luz. Así fue como cientos de páginas que contenían valiosos hechos y opiniones sobre la coca y la cocaína, fruto del trabajo de tres años de más de 40 investigadores y asesores, acabaron finalmente “en la hoguera”.

El proyecto sobre cannabis de la OMS

El PSA inició el proyecto de la OMS sobre los factores de riesgo derivados del uso del cannabis (*WHO Project on Health Implications of Cannabis*, en inglés) en el año 1993. La OMS había publicado su último informe sobre el cannabis hacía ya 12 años y, en respuesta a las “numerosas peticiones” para que realizara un nuevo estudio, la organización designó un grupo de expertos científicos sobre la materia (WHO/MSA/PSA/97.4: 1). Se acordó que uno de los temas de investigación se encargaría de realizar una “Evaluación comparativa de las consecuencias físicas y psíquicas derivadas del uso del alcohol, el cannabis, la nicotina y los opiáceos”. El informe, que se publicó en agosto de 1995, concluía: “Considerando los

patrones de uso, el cannabis representa un problema para la salud pública mucho menor que el del alcohol y el tabaco en las sociedades occidentales” (Hall, Room y Bondy, 1995).

De acuerdo con uno de los investigadores, algunos responsables de la OMS “enloquecieron” al leer el informe (New Scientist, 1998). En un comunicado de prensa, la OMS defendía su decisión de suprimir la conclusión comparativa del informe final alegando que no existía “ningún intento por ocultar información, y la decisión de no incluir dicha comparación en el informe final se fundaba en criterios científicos que no tenían relación alguna con presiones políticas” (WHO, 1998). La versión definitiva del informe, publicada en 1997, incluía el siguiente comentario sobre la polémica comparación del cannabis con el alcohol y el tabaco:

“El grupo de expertos que preparó la revisión de los conocimientos sobre el cannabis en 1985 incluyó una sección en el borrador del informe que se proponía comparar las evidencias sobre las consecuencias sanitarias del cannabis con los riesgos para la salud de una serie de drogas lícitas e ilícitas como el alcohol, el tabaco y los opiáceos. Sin embargo, la fiabilidad y la importancia para la salud pública de dichas comparaciones son dudosas. (...) El riesgo cuantitativo del uso del cannabis supone una gran incógnita puesto que se carece de estudios epidemiológicos fidedignos y, por lo tanto, estas comparaciones tienden a ser de carácter más especulativo que científico” (WHO/MSA/PSA/97.4: 29).

El Informe Mundial sobre Drogas 1997

A finales de 1996, se había conseguido neutralizar las posturas y recomendaciones más polémicas de los años precedentes. Seguramente por eso, al *lobby* defensor de la “tolerancia cero” no le hizo mucha gracia ver cómo resurgían algunas de estas ideas en el Informe Mundial sobre Drogas de la ONU en 1997. El informe, elaborado bajo los auspicios del PNUFID, reflejaba en muchos aspectos el clima más abierto que caracterizó al período precedente a la UNGASS y mostraba las iniciativas tomadas por la OMS y el PSA para racionalizar el debate.

Sobre la controversia del cannabis, por ejemplo, el informe señala:

“Es innegable que, en algunas personas y según el tipo de uso, el cannabis provoca problemas en la salud física y mental como, por ejemplo, pérdida de memoria a corto plazo, pérdida de concentración, problemas motores, afecciones bronquiales y pulmonares, etc. Por otro lado, dicho consumo no presenta los mismos patrones de uso continuado a largo plazo o dependiente como el fumar cigarrillos y no existe un índice de mortalidad atribuido directamente a los efectos acumulativos del cannabis”. El informe concluye que “(a) en el contexto de las drogas ilícitas, parece la menos nociva y (b) por una serie de motivos, quizá relacionados con su situación como droga prohibida, los costos sociales y sanitarios derivados de su uso han sido hasta el momento menos perjudiciales que los del tabaco y el alcohol” (UNDCP, 1997).

Se dedicó todo un capítulo al “Debate sobre regulación y legalización” (UNDCP, 1997: pp.184-201), escrito con la intención – como se menciona en la contraportada – de ir “más allá de la retórica que suele acompañar a este asunto”:

“Durante los últimos años han aumentado las críticas que afirman que los fondos dedicados a la ‘guerra contra las drogas’ se han malgastado y que el régimen de fiscalización de drogas, en lugar de favorecer la salud y el bienestar de las naciones, podría haber agravado la situación. (...) La sensación de haber alcanzado un punto muerto en el campo de las políticas de drogas ha dado pie a la aparición de numerosos grupos de presión que reivindican un cambio en la fiscalización internacional de drogas que implicaría suavizar el régimen prohibicionista – por ejemplo, modificando las Convenciones existentes en materia de fiscalización de drogas – y conceder mayor importancia a las medidas para la reducción del daño asociado al uso indebido de drogas. Dado que estos grupos son de origen heterogéneo y están integrados por investigadores, políticos, científicos médicos, economistas y destacados líderes de opinión, movidos en su mayoría por una motivación seria y fundada, representan un gran reto a la filosofía actual sobre fiscalización de drogas”.

Si bien no presenta la legalización como un asunto prioritario, el capítulo desmonta muchos de los prejuicios predominantes en el debate y procura suavizar las posturas enfrentadas. “El debate sobre la regulación se ha desviado de su debido curso debido a un excesivo extremismo: por un lado, el grupo defensor de la ‘tolerancia cero’ y, por el otro, el de los legalizadores”. El Informe Mundial sobre Drogas hacía constar el amplio abanico de posibilidades políticas señalando: “Las leyes – incluidas las Convenciones internacionales – no son inamovibles y pueden modificarse si la voluntad democrática de las naciones así lo desea”.

El fortalecimiento del mecanismo de la ONU

El primero de toda una serie de conflictos durante el período previo a la UNGASS surgió ya en la primera reunión del Comité Preparatorio en Viena, en marzo de 1997. En un punto del orden del día llamado ‘Aplicación de los tratados internacionales en materia de fiscalización de drogas’, varios países – Australia, México, Sudáfrica, Suecia y Tailandia – presentaron una resolución sobre “fortalecer el mecanismo de las Naciones Unidas para la fiscalización internacional de las drogas”. El proyecto de la resolución reconocía que existía un elevado índice de uso indebido, cultivo, producción y distribución de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, así como de tráfico de drogas; un índice que, además de elevado, iba en constante aumento. Por este motivo, era necesario efectuar una revisión íntegra del mecanismo de control de drogas existente. Se solicitó al Secretario General que “designe un pequeño grupo de expertos independientes para emprender una revisión general sobre la manera en que han evolucionado los esfuerzos contra las drogas ilícitas dentro del sistema de las Naciones Unidas y con la finalidad de formular medidas dirigidas a reforzar la cooperación internacional contra las drogas ilícitas en el futuro” (E/CN.7/1997/L.6/Rev.1).

Tanto los Estados Unidos como el Reino Unido desaprobaron la palabra “independientes”, así que la versión final se refería a “un pequeño grupo de expertos seleccionados tras efectuar las consultas pertinentes con, entre otros, los gobiernos”. Además, en la versión definitiva se aclaraba que el “fortalecimiento del mecanismo de la ONU” debería realizarse “en el marco de los tratados internacionales existentes sobre fiscalización de drogas”. Un año después, en marzo de 1998, el Secretario General Kofi Annan designó un grupo de “trece expertos de alto rango”. En realidad, el comité estaba integrado por la junta directiva del Comité Preparatorio

al completo y por algunos otros delegados nacionales (UNIS/NAR/627). Tras su primera reunión, en abril, el grupo preparó un informe sobre los progresos realizados para la UNGASS y, tras otras dos reuniones, presentó sus resultados durante el período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes en marzo de 1999 (E/CN.7/1999/5).

Como comentario adicional, el grupo estimó:

“... aunque el determinar si un tratado era o no era adecuado no era de su incumbencia, había varias cuestiones esenciales que afectaban al régimen internacional de fiscalización de drogas de las que había que ocuparse con carácter prioritario. Una de esas cuestiones era la capacidad de la Comisión para desempeñar las funciones que le encomendaban los tratados. El Grupo de Expertos advirtió que la Comisión no se había ocupado todavía de algunas cuestiones fundamentales de la fiscalización de drogas de las que habían tratado ampliamente los medios informativos, incluida la ejecución de proyectos sobre la prescripción de heroína a los toxicómanos y el cambio en la forma en que la sociedad percibe el uso indebido de drogas y su mayor tolerancia”.

A pesar de su escaso margen de maniobra y de la ausencia de miembros independientes ajenos al sistema de las Naciones Unidas, los trece componentes del grupo señalaron ciertas deficiencias en el funcionamiento de éste. Por ejemplo, coincidió en que el plan de acción de las Naciones Unidas sobre fiscalización del uso indebido de drogas no había alcanzado sus objetivos, tal como se había remarcado durante una reciente valoración nada favorable. Asimismo, recomendaba intensificar la colaboración entre el PNUFID, el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) y ONUSIDA. Con respecto al funcionamiento de la Comisión de Estupefacientes, el grupo opinaba: “En los últimos años, la Comisión ha tendido a dejar de ser una entidad técnica para convertirse en una entidad más política. (...) Las cuestiones relativas a la fiscalización de drogas, de importancia crítica o creciente, tampoco se abordaron adecuadamente, en parte como consecuencia de la forma en que estaba estructurado el programa de trabajo de la Comisión. La situación estaba socavando poco a poco el papel de la Comisión como principal órgano normativo de las Naciones Unidas en materia de fiscalización de drogas”. Como resultado de todo ello, durante los años posteriores se han celebrado más reuniones entre los períodos de sesiones, ha aumentado la coordinación entre los países donantes y receptores del PNUFID y se han incorporado “Debates temáticos” al período de sesiones ordinario de la Comisión de Estupefacientes para fomentar una discusión más centrada y sustancial acerca de cuestiones clave sobre las políticas.

UNGASS 1988: el compromiso

El Comité Preparatorio que se reunió en marzo de 1997 tenía que decidir qué país asumiría la presidencia. México, que había desempeñado un papel fundamental en la organización de la Sesión Especial, se presentó como candidato con el apoyo del bloque GRULAC de países latinoamericanos y del Caribe. Los Estados Unidos, no obstante, sentían cierta inquietud por el tono crítico que había adoptado México recientemente. Así que echaron mano de la dimisión, hacía apenas un mes, del general Gutiérrez Rebollo, conocido como el “zar antidroga” de México propiciada por las acusaciones de que había estado protegiendo a Amado Carrillo Fuentes, el principal narcotraficante mexicano (Fazio, 1997). Con la excusa de la corrupción generalizada en los organismos antidroga mexicanos, los Estados Unidos impidieron la candidatura de México. Y sólo tras largas horas de negociaciones entre bastidores se alcanzó un acuerdo para apoyar la presidencia de Portugal.

México siguió representando un destacado papel durante los preparativos de la UNGASS presidiendo el grupo intergubernamental encargado de elaborar el borrador de los Principios rectores de la reducción de la demanda de drogas, uno de los documentos clave en la agenda de la UNGASS. México también presentó proyectos de texto sobre cuestiones como el blanqueo de dinero y los precursores químicos. El objetivo de México, en palabras del representante permanente ante la ONU de dicho país en Viena, consistía en adaptar el régimen internacional de control de drogas para que la reducción de la demanda adquiriera mayor importancia “equilibrando así una estrategia que previamente estaba sesgada hacia un aspecto del problema” (Lajous Vargas, 1998).

Se confiaba en que la UNGASS marcaría el fin de la “época de señalar con el dedo”. Como indicó el presidente colombiano Ernesto Samper en su discurso ante la Sesión Especial: “Nadie está tan libre de pecado como para tirar la primera piedra”. Tanto México como Colombia destacaron que se debería acabar con la antigua dicotomía entre países tradicionalmente productores y consumidores para dar paso al principio de la “responsabilidad compartida”. Este principio, según su opinión, debería convertirse en la piedra angular del control internacional de drogas y, para ello, no sólo había que admitir los desequilibrios del pasado, sino también que las fronteras tradicionales se habían desdibujado con el paso del tiempo. Tras una serie de arduas negociaciones, centradas en cuestiones sobre la reducción de la demanda y los precursores químicos, el resultado final de la UNGASS reflejó el ambiente que se respiraba. Al menos, en esencia. Muchos de los documentos aprobados hacen hincapié en la responsabilidad del “Norte” para, entre otras cosas, reducir la demanda, regular el comercio de precursores químicos, controlar la producción de estimulantes de tipo anfetamínico (EA) y abordar cuestiones como el blanqueo de dinero.

El principal impedimento para alcanzar este nuevo equilibrio surgió a partir de una propuesta presentada por Pino Arlacchi, al que se nombró nuevo director ejecutivo del PNUFID durante el proceso de preparación, en septiembre de 1997. Su plan SCOPE, cuyas siglas en inglés corresponden a la Estrategia para la Eliminación de la Coca y la Adormidera, se proponía erradicar estos cultivos en un plazo de diez años, es decir, para el 2008, e instaba a hacerlo en Colombia, Bolivia, Perú, Birmania, Laos, Vietnam, Afganistán y Pakistán, los ocho países en que se concentra la producción de coca y opio (Blickman, 1998). El plan SCOPE resucitó el discurso sobre un “mundo libre de drogas” mediante la total eliminación de cultivos relacionados con éstas, y habría devuelto el peso de la responsabilidad a los países productores de opio y coca.

Aunque el plan nunca se aprobó, aportó el impulso necesario para la adopción del artículo más polémico de la Declaración Política de la UNGASS: el artículo 19 que exhorta a “eliminar o reducir considerablemente el cultivo ilícito del arbusto de coca, la planta de cannabis y la adormidera para el año 2008” (A/RES/S-20/2). Tras un acalorado debate, se acordó que se fijaría ese mismo año como fecha límite para “eliminar o reducir considerablemente la fabricación, la comercialización y el tráfico ilícito de sustancias sicotrópicas, comprendidas las drogas sintéticas y la desviación de precursores” así como para “lograr resultados importantes y mensurables en la esfera de la reducción de la demanda para el año 2008”. Estos son los puntos que constan en la agenda para la revisión de mitad de período de abril de 2003: “examinar los avances alcanzados y los obstáculos encontrados” cuando nos encontremos a mitad de camino del plazo fijado para 2008.

Durante la Sesión Especial, fueron pocos los delegados que siguieron manifestando sus dudas acerca del frágil consenso que tanto costó alcanzar. Raymond Kendall, Secretario General de Interpol, comentó: “A pesar de que la aplicación de la ley constituye la razón de ser de Interpol, no creemos que sea la panacea de todos los males asociados a la problemática de la droga”. Destacó la necesidad de nuevas políticas que actuaran especialmente sobre los factores que conducen a la aparición y al desarrollo de los denominados comportamientos anormales. Ello implicaría hacer frente a programas de reducción del riesgo con seriedad y conciencia, desde la perspectiva obligada de la salud pública. Añadió también que “una nueva política no debería ser tan ingenua como para confundir la realidad con la fe demagógica y partir de información objetiva y de investigaciones multidisciplinarias”. De modo parecido, el ministro de asuntos exteriores de los Países Bajos, Hans van Mierlo, insistió en la necesidad de iniciar estrategias basadas en nuevos resultados: “Lo primero que deberíamos hacer sería evaluar los resultados de nuestros esfuerzos hasta el momento para poder discernir qué es lo que realmente funciona. No nos dejemos acorralar por las discusiones ideológicas del pasado al estudiar futuras estrategias. Ciñámonos en cambio a los hechos que hemos podido constatar a partir de nuestras prácticas durante los últimos años” (A/S-20/PV.1-9).

Sin embargo, desde que se celebró la UNGASS en 1988, no se han tomado demasiadas iniciativas en ese sentido. El programa PSA de la OMS se dismanteló y se fundió de nuevo en 2000 con el Departamento de Salud Mental del que se había separado en 1990. Pino Arlacchi, el director ejecutivo del PNUFID, censuró gran parte del Informe Mundial sobre Drogas 2000. El capítulo sobre regulación, que debía ser la continuación del de 1997, desapareció por completo. El coordinador, Francisco Thoumi, abandonó la agencia manifestando su protesta. “Arlacchi estaba muy preocupado porque el borrador original no reflejaba su visión de la situación de las drogas en el mundo. Consideraba que era demasiado pesimista y que no mostraba los recientes progresos alcanzados en la lucha contra la droga. Solía argüir que el problema mundial de las drogas estaba a punto de solucionarse y que sólo eran tres países lo que suponían un verdadero problema: Colombia, Afganistán y Birmania” (Thoumi, 2002). Parte del personal de PNUFID se vio obligado a abandonar la agencia o dimitió por sus diferencias con Arlacchi. Hubo una purga – por no hablar de caza de brujas – para limpiar el sistema de control de drogas de la ONU de cualquier elemento supuestamente “derrotista” que pudiera romper el ‘espíritu de unión’.

Conclusiones

El funcionamiento basado en el consenso propio del mecanismo de control de drogas de la ONU ha propiciado situaciones muy curiosas. “Las drogas ilícitas pueden resultar de lo más paradójicas. El comportamiento irracional que, en principio, deberían mostrar las personas que las consumen es en ocasiones propio de muchas de las que no lo hacen” (Grinspoon, 1993). En su fuero interno, “la mayor parte de las autoridades considera que la erradicación de las drogas es una meta poco realista” y que el régimen actual carece de la eficacia necesaria. Pero en cuanto toman asiento en las salas de conferencias de Viena y Nueva York, se suben al tren del consenso y la mayoría de los representantes se deja arrastrar por la retórica habitual mientras que la minoría procura pasar lo más desapercibida posible. Así pues, tras una década de conferencias de alto nivel durante la que se ha coincidido en que “el mal avanza más aprisa que el remedio”, se frena toda iniciativa para “detectar las causas de la ineficacia del presente sistema de fiscalización”. Los resultados de los estudios científicos patrocinados por la ONU se han desatendido de manera deliberada y cualquier iniciativa para formular ‘los cambios que deben efectuarse’ se la lleva el viento. A pesar de todo lo expuesto, la comunidad

internacional reunida en 1988 concluyó que se podría conseguir en 10 años lo que no se había logrado en los 25 que se fijaron como plazo en la Convención de 1961.

La JIFE declaró ya en su informe de 1994: “La comunidad internacional ha expresado su deseo de que, en lugar de reabrir todos los debates, prefiere desarrollar las estrategias definidas en común y ampliar sus principios a fin de establecer la manera de fortalecer las medidas de fiscalización de drogas” (E/INCB/1994/1/Sup.1: 8). Poco importa si la estrategia no proporciona resultados positivos siempre que la comunidad internacional muestre un mayor compromiso: “Esperamos que el año que viene, a diferencia de éste, podamos hablar de progresos reales”. “Cualquier duda, vacilación o revisión injustificada de la validez de los objetivos que deben alcanzarse socavarían nuestro compromiso”. Los numerosos llamamientos – procedentes de la propia “comunidad internacional” – para “analizar con criterio estrategias para el futuro y, además, hacerlo con una actitud abierta que esté dispuesta a aprender de las lecciones del pasado y a experimentar cuando sea necesario” se han topado con acusaciones maniqueístas – típicas de la guerra fría – sobre la traición a “nuestra noble causa”.

Por lo tanto, no es de extrañar el hecho de que “la sociedad civil muestre una creciente impaciencia”, según observó muy acertadamente el Secretario General. Los resultados de la revisión de la UNGASS, que tendrá lugar en abril de 2003, sin duda se convertirán, tal como predijo el presidente de la Sesión, en “la prueba de fuego para demostrar la capacidad de respuesta de la comunidad internacional ante los complejos problemas planteados tras el fin de la guerra fría”. Para superar la prueba, quizá sería buena idea retomar algunas de las iniciativas del período precedente a la UNGASS y volver a añadirlas a la agenda. Las circunstancias han variado considerablemente desde entonces y, en estos momentos, podrían alcanzarse conclusiones distintas:

(1) Transcurridos ya cinco años, y a pesar del compromiso político renovado en la UNGASS, no se ha realizado ningún avance en términos de consumo y producción. Los ministros quedarían en el más completo ridículo si, en la reunión de abril, se limitaran a seguir afirmando que para 2008 habrán conseguido “eliminar o reducir significativamente” los cultivos de coca, la adormidera y la cannabis y la producción de drogas sintéticas.

(2) La Oficina contra la Droga y el Delito de la ONU (ODC, siglas en inglés) está experimentando un proceso de reforma emprendido por su nuevo director ejecutivo, Antonio Costa, que permitirá a la agencia despedirse de la crisis de los últimos años y de la censura impuesta por su predecesor. Puede que ello amplíe la capacidad del PNUFID, que se enmarca dentro de la ODC, para ejercer su función como “centro de investigación” animando el debate político sobre las drogas en el ámbito internacional.

(3) En el Plan de Acción desarrollado para aplicar la Declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda de drogas de la UNGASS, los países se comprometieron a ofrecer “todo el espectro de servicios, incluida la reducción de las consecuencias perjudiciales para la sociedad y la salud del uso indebido de drogas” (A/RES/54/132). El drama del SIDA en todo el mundo ha puesto de relieve la necesidad de tomar medidas de reducción del riesgo para afrontar la propagación del virus relacionada con el uso de drogas por vía intravenosa. La Declaración de compromiso en la lucha contra el VIH/SIDA adoptada por la UNGASS en junio de 2001 insta explícitamente a las naciones a garantizar para 2005 un mayor acceso a equipo esterilizado para inyecciones, y a fomentar “actividades para la reducción de los daños causados por el consumo de drogas” (A/RES/S-26/2: art. 52). Así pues, resulta imposible –

además de irresponsable – seguir evitando un debate abierto sobre el concepto de reducción del daño en el ámbito de la Comisión de Estupefacientes.

(4) Varios países han relajado sus leyes sobre el cannabis y en toda Europa y el Canadá se están desarrollando debates más objetivos sobre la posibilidad de la despenalización y la legalización. Este clima político vuelve a plantear en el ámbito de la ONU las tradicionales dudas acerca de las incoherencias en los tratados sobre el cannabis y la coca. Tal como ya se señaló en 1971, el cannabis “no forma parte – y, objetivamente, nunca lo hizo – de las disposiciones de un tratado cuyo objetivo explícito consiste en prevenir la ‘adicción a los estupefacientes.’ La inclusión del cannabis en un tratado sobre estupefacientes fue una equivocación debida a los datos médicos y científicos erróneos de que disponían los delegados cuando se preparó el proyecto del tratado” (Leinwand, 1971).

Aunque la historia presentada en este artículo atestigua los límites del funcionamiento racional del mecanismo de control de drogas de la ONU, estos últimos acontecimientos podrían crear las condiciones necesarias para que un grupo de países con ideas afines puedan acabar con la actual parálisis. El ministro de exteriores George Papandreou anunció una iniciativa tomada por la presidencia griega de la UE en ese sentido: “El primer paso para encontrar nuevas maneras de abordar el problema de las drogas debería consistir en una evaluación exhaustiva de los tratados internacionales en esta materia. Debemos verificar su eficacia, poner al descubierto sus puntos débiles y presentar propuestas con miras a encontrar otros métodos para formular y aplicar las políticas sobre drogas” (Papandreou, 2002).

Reconocimientos

El autor desea expresar su agradecimiento al Fondo Europeo para Políticas de Drogas NEF, por el apoyo financiero brindado al Transnational Institute durante el período de investigación y redacción de este documento.

Martin Jelsma
TNI, enero de 2003

REFERENCIAS

Documentos de la ONU

A/48/PV.37-42. Asamblea General de las Naciones Unidas, 48° Sesión, *Documentos Oficiales*, Agenda Item 112, Control Internacional de Drogas, 26 a 28 de octubre de 1993.

A/51/469. 51° período de sesiones de la Asamblea General. *Preparativos y posible resultado de un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la fiscalización internacional de drogas*. Informe del Secretario General. 9 de octubre de 1996.

A/C.3/48/2. *México y la cooperación internacional contra la producción, demanda y tráfico ilícito de drogas*, Carta dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de México ante las Naciones Unidas, 20 de octubre de 1993.

A/RES/48/12. Resolución de la Asamblea General, *Medidas para fortalecer la cooperación internacional contra la producción, la venta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y actividades afines*, 28 de octubre de 1993.

A/RES/54/132. *Plan de Acción para la aplicación de la Declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda de drogas*, Anexo a la resolución, Asamblea General, 2 de febrero de 2000.

A/RES/S-20/2. *Declaración Política*, 20° período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, 9ª reunión plenaria, 10 de junio de 1998.

A/RES/S-26/2. *Declaración de compromiso en la lucha contra el VIH/SIDA*. 26° período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el VIH/SIDA, junio de 2001.

A/S-20/PV.1-9. Asamblea General 20° Special Session, *Documentos Oficiales*, 8 a 10 de junio de 1998.

E/1993/29. Comisión de Estupefacientes, Informe de la 36° Sesión. Consejo Económico y Social, Registros oficiales 1993.

E/1996/27, Comisión de Estupefacientes, *Informe sobre el 39° período de sesiones (16 a 25 de abril)*, Consejo Económico y Social, Registros Oficiales 1996.

EE/1996/SR.10-15. ECOSOC, Sesión Substantiva de 1996, *Resumen de registros provisionales del encuentro*, Nueva York, 25 a 27 de junio de 1996.

E/CN.7/1995/14. *Seguimiento de los resultados de las reuniones plenarias de alto nivel en la 48 sesión de la Asamblea General para examinar el estatus de la cooperación internacional contra la producción ilícita, venta, demanda, tráfico y distribución de estupefacientes y sustancias psicotrópicas; Aplicación de la resolución 48/12 de la Asamblea General*, Informe del Director Ejecutivo, 1 de febrero de 1995.

E/CN.7/1996/3. *Seguimiento de la resolución 48/12 de la Asamblea General*, Informe del Director Ejecutivo, enero de 1996.

E/CN.7/1996/L.16. Resolución. *Sesión especial de la Asamblea General dedicada al combate a la producción ilícita, venta, demanda, tráfico y distribución de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y actividades relacionadas*.

E/CN.7/1997/L.6/Rev.1. Proyecto de resolución de 24 de marzo de 1997, *Revisión del Programa Internacional de Control de Drogas de las ONU: fortalecimiento de la maquinaria de la ONU para el control internacional de drogas*. Comisión de Estupefacientes, 40° período de sesiones, Viena, 18 a 27 de marzo de 1997.

E/CN.7/1999/5. *Fortalecimiento del mecanismo de las Naciones Unidas para la fiscalización de drogas*. Informe sobre la reunión del Grupo de Expertos de Alto Nivel convocado para examinar el

Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas y fortalecer los mecanismos de las Naciones Unidas para la fiscalización internacional de drogas, celebrada en Viena del 22 al 24 de abril y del 29 de junio al 3 de julio, y en Nueva York del 26 al 30 de octubre de 1998. 7 de diciembre de 1998.

E/CN.7/590. *Comentario sobre las convenciones de la ONU contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, hecho en Viena el 20 de diciembre de 1988*, Nueva York: Naciones Unidas, 1998, ISBN 92-1-148106-6

E/INCB/1994/1. *Informe para 1994 de la Junta Internacional para la Fiscalización de Estupefacientes*, Nueva York, 1995.

E/INCB/1994/1/Supp.1. *Eficacia de los tratados internacionales de control de drogas*, Suplemento al Informe de la JIFE para 1994, Nueva York: Naciones Unidas, 1995.

Convención Única sobre Estupefacientes (1961), Naciones Unidas, Nueva York 1961, Artículo 49. La Convención entró en vigor el 13 de diciembre de 1964.

UNDCP/1994/AG.7. *Informe del encuentro sostenido por el grupo consultivo intergubernamental ad hoc para la resolución 3 de la Comisión de Estupefacientes (XXXVII)*, 18 de noviembre de 1994.

UNDCP. *Declaración del Director ejecutivo del PNUFID en la 37ª Sesión de la CE*, Viena, 13 de abril.

UNDCP. *World Drug Report*, UNDCP/Oxford University Press. ISBN 0-19-829299-6.

UNIS/NAR/627. *El Secretario general Kofi Annan designa a expertos altamente calificados para revisar los progresos de la ONU contra las drogas ilícitas*. Servicio de información de la ONU, 9 de marzo de 1998.

WHA48/1995/REC/3. *48ª Asamblea Mundial de la Salud, Resúmenes de los registros e informes de los Comités*, Ginebra, 1 a 12 de mayo de 1995.

WHO/MSA/PSA/97.4. *Cannabis: una perspectiva sanitaria y agenda investigativa*; Programa de la OMS sobre el abuso de sustancias, 1997.

WHO (1993). Organización Mundial de la Salud, *Comité de expertos de la OMS sobre drogodependencia: 28º Informe*, Ginebra: OMS Series de Informes Técnicos No. 836.

WHO. *Publicación del estudio global más amplio que se haya realizado sobre el uso de la cocaína*. Comunicado de prensa WHO/20, 14 de marzo.

WHO. *WHO did not bow to political pressure in publishing a report on cannabis; (La OMS no se dejó presionar políticamente al publicar su informe sobre el cannabis)* Comunicado de prensa WHO/26, 19 de febrero.

WHO. *The Global Burden of Disease*, Alan D. Lopez, Epidemiology and Burden of Disease Team, Organización Mundial de la Salud. 2020 Focus 5, Brief 2, febrero de 2001.

WHO/UNICRI (1995). *WHO/UNICRI Proyecto sobre cocaína*, 5 de marzo de 1995 (dossier informativo no publicado).

Artículos

Blickman, T. (1998). *Caught in the Crossfire: Developing Countries, the UNDCP, and the War on Drugs*, TNI/CIIR, Londres, junio de 1988. <http://www.tni.org/drugs/reports/caught.htm>

Fazio, C. (1997). México: El caso del narco general. En *Crimen Uniformado*, TNI/CEDIB, Cochabamba, Octubre.

- Grinspoon, L. and Bakalar, J. (1993). *Marihuana, the Forbidden Medicine*, Yale University Press.
- Haworth, A. (1991). Action against drug abuse-Yes; A form of witch-hunt-No. Comments on the 'Six Horsemen and the WHO programme on substance abuse'. *British Journal of Addiction*, 86, 1391-1403.
- Hall, W., Room, R. and Bondy, S. (1995). *WHO Project on Health Implications of Cannabis Use: A Comparative Appraisal of the Health and Psychological Consequences of Alcohol, Cannabis, Nicotine and Opiate Use*; National Drug and Alcohol Research Centre, University of New South Wales, and Addiction Research Foundation, Toronto.
- Lajous Vargas, R. (1998). La ONU y el Narcotráfico, *Nexos*, 246, junio.
http://www.nexos.com.mx/internos/foros/drogas/drogas_8.asp
- Leinwand, M. (1971). The International Law of Treaties and United States legalization of marijuana. *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 10, 413-441.
- New Scientist (1998). *High anxieties. What the WHO doesn't want you to know about cannabis*. 21 de febrero.
- Papandreou, G. (2002). Aims and priorities of the Greek EU-presidency. *Eleftherotypia*, Atenas, 25 de noviembre (traducción no oficial extraída de la prensa griega a través de un tercer idioma de Jan G. van der Tas).
- Polak, F. and Lap, M. (1994). A View on the Board. *International Journal of Drug Policy*, p. 147-56.
- Room, R. (1997). Harm Reduction, Human Rights and the W.H.O. Expert Committee on Drug Dependence. In Patricia Erickson, Diane Riley, Yuet Cheung and Pat O'Hare, eds., *Harm Reduction: A New Direction for Drug Policies and Programs*. Toronto: University of Toronto Press. p. 119-130.
- R. Room, 'The Rhetoric of International Drug Control', *Substance Use and Misuse*, 34(12), 1999, p. 1689-707
- Sinha, J. (2001). *The History and Development of the Leading International Drug Control Conventions*. Prepared for the Senate Special Committee on Illegal Drugs, Law and Government Division, Canadá.
- Taylor Martin, S. (2001). U.S. Policy not limited to Borders. *St. Petersburg Times*, 29 de julio.
- Thoumi, F. (2002). Can the United Nations support "objective" and unhampered illicit drug policy research? A testimony of a UN funded researcher. *Crime, Law & Social Change*, 38, p. 161-183.