

## Nota para la incidencia política del IDPC

# La reconciliación jurídica de Bolivia con la Convención Única sobre Estupefacientes

Julio de 2011

### Introducción

El 29 de junio de 2011, el gobierno boliviano anunció su retirada formal de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972, indicando su intención de volver a adherirse a ella con una reserva que permita el uso tradicional de la hoja de coca. La decisión se vio desencadenada por la necesidad de Bolivia de conciliar las obligaciones que tiene en virtud del sistema internacional de control de drogas con sus compromisos constitucionales y otros deberes jurídicos internacionales. Bolivia da este paso después de que este mismo año se haya rechazado su propuesta de modificar la Convención Única eliminando la obligación de abolir la masticación de la hoja de coca (artículo 49). Para más contexto, véase la anterior nota para la incidencia política del IDPC: “Es hora de reparar un error histórico”.<sup>1</sup>

El IDPC apoya la difícil decisión tomada por la administración de Morales para responder a esta situación con los medios más proporcionados y jurídicamente adecuados. Bolivia está intentando conciliar muchos intereses jurídicos y tiene la obligación de proteger sus tradiciones indígenas y culturales. El IDPC, por tanto, insta a la comunidad internacional a no presentar ninguna objeción que pudiera impedir que Bolivia se vuelva a adherir a la Convención el año que viene.

A principios de julio de 2011, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) exhortó a todos los países a oponerse a la decisión de Bolivia. Esta intervención es muy poco constructiva y podría decirse, además, que representa un abuso del mandato de la Junta.<sup>2</sup> Instamos a la JIFE a no perseguir más intentos para influir en la reacción de los Estados miembros ante el anuncio de Bolivia.

### Contexto y proceso

La Convención Única de 1961 prohibió la masticación de la hoja de coca, pero preveía también que los países se pudieran acoger a una reserva transitoria contemplada por el artículo 49, por la que la práctica se podía ir eliminando gradualmente durante 25 años hasta quedar suprimida. La fecha límite

---

<sup>1</sup> Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (enero de 2011), *Nota para la incidencia política del IDPC – Es hora de reparar un error histórico: El IDPC insta a todos los países a no presentar objeciones a la propuesta de Bolivia para eliminar la prohibición que pesa sobre la masticación de la hoja de coca*, <http://idpc.net/es/publications/idpc-advocacy-note-bolivia-proposal-coca-leaf-spa>

<sup>2</sup> Mandato y funciones de la JIFE, <http://www.incb.org/incb/es/mandate.html>; Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (febrero de 2008), *The International Narcotics Control Board: Current tensions and options for reform*, [http://www.idpc.net/sites/default/files/library/IDPC\\_BP\\_07\\_INCB\\_TensionsAndOptions\\_EN.pdf](http://www.idpc.net/sites/default/files/library/IDPC_BP_07_INCB_TensionsAndOptions_EN.pdf)

para acabar con la práctica se alcanzó en 1989 (la Convención de 1961 entró en vigor en diciembre de 1964).

La nueva Constitución boliviana reconoce los derechos de los pueblos indígenas a utilizar la hoja de coca para usos tradicionales, en su estado natural y como parte de su patrimonio cultural.<sup>3</sup> La prohibición que dispone la Convención Única plantea a Bolivia un conflicto jurídico que se debe resolver. Por ese motivo, en 2009, el gobierno boliviano inició un proceso para acabar con la prohibición proponiendo una modificación formal al artículo 49, con lo que se eliminarían las referencias a la abolición de la masticación de la hoja de coca.

El plazo para oponerse a la propuesta de Bolivia finalizó el 31 de enero de 2011. En total, se presentaron 18 objeciones<sup>4</sup> a la iniciativa de enmienda boliviana, con el argumento de que cualquier cambio menor a los tratados de control de drogas socavaría el conjunto del sistema internacional para la fiscalización de estupefacientes.<sup>5</sup> Aunque el Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC) no ha adoptado una decisión formal para rechazar la propuesta de Bolivia –y su órgano consultivo sobre los pueblos indígenas, el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas (UNPFII), ha respaldado la iniciativa boliviana–,<sup>6</sup> el número de objeciones y el hecho de que éstas incluyeran a todos los países del G8 parecieron ser suficientes para bloquear la adopción de la enmienda. Ante esta realidad, el gobierno boliviano decidió retirarse de la Convención y volver a adherirse a ella con una reserva. La Asamblea legislativa de Bolivia aprobó el procedimiento con la adopción de una ley especial<sup>7</sup> el 22 de junio de 2011, que fue ratificada por el Senado unos días después, el 28 de junio.

El 29 de junio de 2011, Bolivia presentó una notificación formal de denuncia<sup>8</sup> de la Convención Única ante el secretario general de la ONU en Nueva York.<sup>9</sup> La retirada entra en vigor el 1 de enero de 2012.<sup>10</sup> Bolivia se volverá a adherir a la Convención posteriormente, con una reserva sobre la hoja de coca y sus usos tradicionales, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 50, §3.<sup>11</sup>

---

<sup>3</sup> Según la Constitución de 2009: “El Estado protege a la coca originaria y ancestral como patrimonio cultural, recurso natural renovable de la biodiversidad de Bolivia, y como factor de cohesión social; en su estado natural no es estupefaciente. La revalorización, producción, comercialización e industrialización se regirá mediante la ley”. Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, artículo 384. La Constitución entró en vigor el 7 de febrero de 2009, después de que más del 61 por ciento de los votantes apoyara el texto en un referéndum que tuvo lugar el 25 de enero de 2009. Véase:

<http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=469>

<sup>4</sup> TNI, Reformas a las leyes de drogas en América Latina, *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-bolivias-coca-amendment>

<sup>5</sup> Transnational Institute (marzo de 2011), *Serie Reforma legislativa en materia de drogas no. 11 - El retiro de la prohibición de la masticación de la coca - Propuesta de Bolivia para modificar la Convención Única de 1961*,

<http://www.idpc.net/es/publications/lifting-the-ban-on-coca>

<sup>6</sup> E/2010/43-E/C.19/2010/15, Consejo Económico y Social, Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Informe sobre el noveno período de sesiones (19 a 30 de abril de 2010), [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/E\\_2010\\_43\\_ES.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/E_2010_43_ES.pdf)

<sup>7</sup> Asamblea legislativa plurinacional de Bolivia – Proyecto de ley N° 0392/2011-2012, <http://www.druglawreform.info/es/static/item/2602-proyecto-de-ley-no-03922011-2012>

<sup>8</sup> <http://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2011/CN.421.2011-Eng.pdf>

<sup>9</sup> Conferencia de prensa de Pablo Solón, representante permanente del Estado Plurinacional de Bolivia ante las Naciones Unidas, sobre la política boliviana en materia de la hoja de coca, <http://boliviaun.net/cms/?p=2036>

<sup>10</sup> Véase al artículo 46 de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/single-convention.html>

<sup>11</sup> Los Comentarios oficiales de la Convención Única de 1961 (p. 519) mencionan explícitamente que: "En virtud del párrafo 3 del artículo 50, una Parte puede reservarse el derecho a permitir los usos no médicos, mencionados en el párrafo 1 del artículo 49, de los estupefacientes en él indicados pero también el de usos no médicos de otros estupefacientes, sin estar sujetos a los plazos y a las limitaciones establecidas en el artículo 49",

<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/index.html?ref=menuaside>

## Las tácticas de la JIFE para bloquear la reforma

El 5 de julio de 2011, la secretaría de la JIFE emitió un comunicado de prensa<sup>12</sup> que condenaba duramente la iniciativa de Bolivia. Según se leía en el comunicado, la Junta “es de la opinión que mientras este paso de Bolivia pueda estar de acuerdo con la carta de la Convención, tal acción es contraria al espíritu de la Convención. La comunidad internacional no debería aceptar ningún abordaje por donde Gobiernos usen el mecanismo de denuncia y re-adhesión con reserva, a fin de que se libren de la obligación de implementar ciertas provisiones del tratado. Tal abordaje minaría la integridad del sistema global de control de drogas...”. La JIFE tilda el paso de “amenaza al sistema internacional de control de drogas” e incluso advierte a Bolivia que “considere muy seriamente todas las implicaciones de sus acciones a este respecto”.

El IDPC está rotundamente en desacuerdo con el tono amenazante e inútilmente duro empleado por la secretaria de la JIFE y lo ve como un ejemplo más de su sesgo y falta de capacidad en materia de derecho constitucional, internacional y de derechos humanos. No se hace referencia alguna al conflicto jurídico que Bolivia necesita solventar y no se le ofrece al país ninguna otra solución que no sea adherirse plenamente a las obligaciones del tratado asumidas en 1961, entre las que está abolir la masticación de la hoja de coca. Para Bolivia, ésa ya no es una opción, ya que no sólo se vería obligada a violar su propia Constitución, sino que también contravendría otros deberes contraídos en virtud de tratados sobre derechos humanos y derechos indígenas.<sup>13</sup> Bolivia ha tomado un paso mesurado, proporcionado y jurídicamente apropiado para hallar el equilibrio entre varios compromisos.

## Las limitadas opciones de Bolivia

La Constitución boliviana contempla un período de cuatro años para que el gobierno denuncie y –en este caso– renegocie los tratados internacionales que pudieran ser contrarios a la Constitución.

Además de solicitar una enmienda de la Convención Única e iniciar un proceso de denuncia, el procedimiento alternativo que prevé el tratado para rectificar la desacertada prohibición que pesa sobre la masticación de la hoja de coca pasaría por una revisión científica de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre la clasificación de la hoja de coca, que actualmente está incluida en la Lista I de la Convención Única. Bolivia considera que los resultados de ese procedimiento tardarían demasiado tiempo como para cumplir con el plazo de cuatro años que otorga la Constitución. Además, dadas las reacciones a su propuesta de enmienda, el gobierno boliviano tiene motivos fundados para temer que incluso una recomendación positiva de la OMS para desclasificar la hoja de coca se toparía con una dura oposición política. El procedimiento que se ha puesto ahora en marcha representa un gesto de compromiso, ya que la reserva sólo se aplicaría a Bolivia y no tendría ninguna implicación para las demás Partes de la Convención Única.

---

<sup>12</sup> Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (5 de julio de 2011), *Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes lamenta la denuncia de Bolivia de la Convención Única de Estupefacientes*, <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>

<sup>13</sup> Véase el documento de antecedentes adjunto: International Centre on Human Rights and Drug Policy (1 de julio de 2011), *Bolivia's concurrent drug control and other international legal commitments*, [http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/international\\_legal\\_commitments.pdf](http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/international_legal_commitments.pdf)

Una vez depositado el instrumento de readhesión con la reserva, el tratado entrará en vigor para el Estado en cuestión treinta días después (artículo 41, §2). Transcurrido un mes, por tanto, Bolivia volvería a ser formalmente un Estado parte de la Convención Única. El procedimiento de adhesión podría incluso iniciarse antes de que la denuncia sea efectiva, evitando así que haya un período durante el que Bolivia no forme parte del tratado.<sup>14</sup> Sin embargo, los demás Estados Partes tendrán doce meses a partir de la fecha en que Bolivia presente su readhesión para objetar a la nueva reserva. Transcurridos esos doce meses, a no ser que objete un tercio de las Partes, la reserva “se considerará autorizada”. En el caso improbable de que presenten objeciones un tercio o más de los Estados Partes (del total de las 184 Partes de la Convención Única enmendada por el Protocolo de 1972), la reserva se consideraría inválida.

Lo que sucedería en tal caso es un asunto no resuelto en el derecho internacional. Expertos en este campo apuntan a varias opciones:

- La adhesión del Estado podría quedar invalidada y éste dejaría de formar parte del tratado, a falta de una clara indicación de su intención de adherirse sin la reserva.
- El Estado podría considerarse Parte del tratado, excepto en lo que se refiere a las cláusulas correspondientes a la reserva inválida.
- La reserva se suprime y el Estado es considerado Parte de la totalidad del tratado, incluidas las disposiciones a las que aludiría la reserva anulada.<sup>15</sup> En tal caso, Bolivia se sentiría probablemente obligada a volver a denunciar el tratado.
- La última opción es que el asunto quede sin resolver. Las reservas son un instrumento importante y muy utilizado en el desarrollo del derecho internacional y, en otros ejemplos, parecen permanecer en vigor a pesar de que se hayan presentado objeciones en su contra.<sup>16</sup>

Aunque es cierto que el procedimiento de denuncia de un tratado seguido de la readhesión con reserva es un mecanismo controvertido que se da en raras ocasiones, se considera un procedimiento legítimo en situaciones excepcionales. Según algunos analistas, se trata de un mecanismo muy valioso e importante que contribuye al funcionamiento eficaz del sistema internacional de tratados.<sup>17</sup> El caso boliviano sería el primero de este tipo que se produce en el marco de los tratados de control de drogas de la ONU.

La reserva de Bolivia se modelará a partir de la que ya presentó el país cuando firmó y ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.<sup>18,19</sup> Las Partes que se planteen objetar, por lo tanto, deberían explicar por qué la

---

<sup>14</sup> <http://idpc.net/es/alerts/bolivia-solicitar-a-adhesion-a-convencion-de-estupefacientes-en-diciembre>

<sup>15</sup> Helfer, L.R. (2006), 'Not fully committed? Reservations, risk and treaty design', *Yale Journal of International Law*, 31(367): 379, [http://www.yale.edu/yjil/PDFs/vol\\_31/Helfer.pdf](http://www.yale.edu/yjil/PDFs/vol_31/Helfer.pdf)

<sup>16</sup> Swaine, E.T. (2006), 'Reserving', *Yale Journal of International Law*, 31(307): 307, [http://www.yale.edu/yjil/PDFs/vol\\_31/Swaine.pdf](http://www.yale.edu/yjil/PDFs/vol_31/Swaine.pdf)

<sup>17</sup> En un exhaustivo análisis del procedimiento de denuncia y readhesión desde la perspectiva del derecho internacional, el catedrático Laurence Helfer, director del Programa sobre Estudios Jurídicos Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Vanderbilt, [llega a la conclusión](#), de que “una prohibición categórica del proceso de denuncia y readhesión con reservas sería poco prudente. Una prohibición de este tipo (...) obligaría a los Estados con fuertes objeciones a determinadas normas de los tratados a retirarse de un tratado incluso cuando lo mejor para todos los Estados (y quizá también para los actores no estatales) sería que el Estado que se retira no dejara de ser Parte. También acabaría con un mecanismo que permite que los Estados con reservas puedan transmitir información valiosa y fidedigna a otras Partes con respecto a la naturaleza y la intensidad de sus objeciones ante compromisos modificados en tratados o ante cambios en el estado de las cosas que hacen que las normas existentes en los tratados sean problemáticas o poco oportunas”. Véase: Helfer, L.R. (2006), 'Not fully committed? Reservations, risk and treaty design', *Yale Journal of International Law*, 31(367): 379, [http://www.yale.edu/yjil/PDFs/vol\\_31/Helfer.pdf](http://www.yale.edu/yjil/PDFs/vol_31/Helfer.pdf)

<sup>18</sup> UN treaty collection register: [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg\\_no=VI-19&chapter=6&lang=en#EndDec](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=VI-19&chapter=6&lang=en#EndDec)

reserva presentada por Bolivia en la Convención de 1988 fue aceptable, mientras que una reserva parecida a la Convención Única de 1961 se consideraría una “amenaza a la integridad de las convenciones”.

## Conclusión

La Convención Única se presentó en su época como una iniciativa para aclarar y adaptar los tratados anteriores a los cambios que se habían ido produciendo con los años. Recordar su historia debería servir para acabar con la innecesaria áurea de inmovilidad que rodea al actual marco de tratados de control de drogas de la ONU. Los regímenes de todo tipo experimentan cambios con el paso del tiempo y, en este sentido, el actual régimen de fiscalización de estupefacientes y, más en concreto, la Convención Única en que se basa, no son ninguna excepción.

Los Estados miembros deberían encontrar una forma de ayudar a Bolivia a conciliar sus obligaciones constitucionales con aquellas de los tratados, alejándose de la férrea defensa de cada una de las palabras de la Convención Única, escrita hace 50 años, para crear un marco de control de drogas que se adecue en el siglo XXI a la finalidad para la que fue creado originalmente. El quincuagésimo aniversario de la Convención Única, que se celebra este año, es de hecho un momento muy oportuno para empezar a plantear una revisión de algunas de sus disposiciones obsoletas e inapropiadas.<sup>20</sup>

## Para más información:

Es hora de reparar un error histórico: El IDPC insta a todos los países a no presentar objeciones a la propuesta de Bolivia para eliminar la prohibición que pesa sobre la masticación de la hoja de coca: <http://idpc.net/es/publications/idpc-advocacy-note-bolivia-proposal-coca-leaf-spa>

Backgrounder: Bolivia's concurrent drug control and other international legal commitments: [http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/international\\_legal\\_commitments.pdf](http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/international_legal_commitments.pdf)

Vídeo (en inglés) de la conferencia de prensa del embajador Pablo Solón, representante permanente del Estado Plurinacional de Bolivia ante las Naciones Unidas, sobre la decisión de Bolivia de retirarse de la Convención Única: <http://www.druglawreform.info/en/newsroom/latest-news/item/2574-press>

---

<sup>19</sup> De hecho, las negociaciones para la Convención sobre Tráfico de 1988 ofrecieron el contexto adecuado para un primer intento –emprendido por Bolivia y Perú– de reparar el daño provocado por la Convención Única a la cultura andina de la coca, que se tradujo en la adopción de una cláusula que especifica que todas las medidas adoptadas “deberán respetar los derechos humanos fundamentales y tendrán debidamente en cuenta los usos tradicionales lícitos, donde al respecto exista la evidencia histórica” (artículo 14, §2). La posible aplicación de esta cláusula, sin embargo, quedó inmediatamente neutralizada con la puntualización de que las disposiciones de la convención serían sin perjuicio de las obligaciones asumidas en tratados anteriores, con lo que se generó una contradicción inherente entre las convenciones de 1961 y 1988 que Bolivia ahora está intentando solucionar añadiendo una reserva a la Convención Única parecida a la que hicieron constar –sin oposición– en 1988.

<sup>20</sup> Bewley-Taylor, D. y Jelsma, M. (12 de marzo de 2011), *Serie Reforma legislativa en materia de drogas no. 12 – Cincuenta años de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes: una relectura crítica* (Transnational Institute), <http://druglawreform.info/es/publicaciones/serie-reforma-legislativa/item/1255-cincuenta-anos-de-la-convencion-unica-de-1961-sobre-estupefacientes-una-relectura-critica->

Transcripción en español de la conferencia de prensa del embajador Pablo Solón, representante permanente del Estado Plurinacional de Bolivia ante las Naciones Unidas, sobre la decisión de Bolivia de retirarse de la Convención Única:

<http://druglawreform.info/es/sala-de-prensa/ultimas-noticias/item/2573-embajador-pablo-solon-sobre-el-proceso-de-denuncia-y-re-adhesion-a-la-convencion-unica>

TNI, Serie Reforma legislativa en materia de drogas – El retiro de la prohibición de la masticación de la coca:

<http://www.idpc.net/es/publications/lifting-the-ban-on-coca>

TNI, Reformas a las leyes de drogas en América Latina – Desclasificación de la hoja de coca:

<http://www.druglawreform.info/es/temas/desclasificacion-de-la-hoja-de-coca>

Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas  
Fifth Floor, 124-128 City Road, London  
EC1V 2NJ, Reino Unido

Teléfono: +44 (0) 20 7324 2975

Email: [contact@idpc.net](mailto:contact@idpc.net)

Web: [www.idpc.net](http://www.idpc.net)