

Respuesta al Informe anual 2010 de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes

Agosto 2011



Respuesta al Informe anual 2010 de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes

Introducción

Con el profesor Hamid Ghodse de nuevo en la presidencia de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE o Junta) –la décima vez que desempeña este papel desde 1993– tras dos años de ausencia, parecía probable que el *Informe anual* de la JIFE para 2010 siguiera más o menos la misma línea y tono de años anteriores. La publicación presenta un impresionante conjunto de información técnica sobre la situación y la actividad del sistema internacional de control de drogas; un sistema construido con el objetivo de gestionar el mercado lícito mundial de estupefacientes y sustancias sicotrópicas con fines médicos y de investigación y, a la vez, contener el mercado ilícito. El contenido fundamentalmente descriptivo, “una visión objetiva de la situación actual en materia de fiscalización de drogas alrededor del mundo” (p. vii), vuelve a estar repleto este año de referencias y comentarios sobre ciertas cuestiones normativas. Se trata básicamente de observaciones sobre lo que la Junta entiende que son los puntos fuertes y débiles del sistema con respecto a las políticas de ámbito nacional. Sin embargo, tal como el IDPC ya ha puesto de manifiesto en respuestas anteriores, el análisis del *Informe* de este año revela una vez más la tendencia de la Junta a aplicar una interpretación muy miope y selectiva de las convenciones sobre control de drogas. Así, el *Informe* de 2010 no sólo evidencia la vieja costumbre de la Junta de excederse en su mandato, sino también un buen grado de entusiasmo por censurar lo que ve como medidas hacia la liberalización de la práctica normativa a la vez que prefiere guardar silencio sobre otros temas que sí entrarían dentro de sus competencias y que merecen atención. El *Informe* de este año refleja sin duda

algunos cambios positivos en las perspectivas de la Junta. Lamentablemente, éstos se ven aún eclipsados por las habituales prácticas y posturas negativas de las que suele hacer gala este organismo.

La JIFE es el órgano de fiscalización ‘independiente y cuasi judicial’ encargado de vigilar la aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas. La Junta fue creada bajo la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes y empezó a funcionar en 1968. En teoría, es independiente de los gobiernos y de las Naciones Unidas, y los 13 miembros que la componen actúan en ella a título personal y por sus propias capacidades. La Organización Mundial de la Salud (OMS) nombra una lista de candidatos de entre los cuales se eligen tres miembros para la JIFE; los otros diez se seleccionan de una lista propuesta por los gobiernos miembros. Los integrantes de la Junta son elegidos por el Consejo Económico y Social (ECOSOC), que puede solicitar el asesoramiento experto de la OMS.¹ Además de generar una gran cantidad de correspondencia y de evaluaciones técnicas relacionadas con sus programas de visitas a países (las cuales, al igual que las actas de las reuniones de la JIFE, nunca se han puesto a disposición del público), la JIFE elabora un informe anual que resume sus actividades y opiniones.

Esta respuesta al *Informe anual correspondiente a 2010* de la JIFE² (los informes anuales de la Junta se suelen publicar en la primavera del año siguiente) y al informe complementario que lo acompaña, titulado *Disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización internacional: Garantizar suficiente acceso a esas sustancias para fines médicos y científicos*,³ está organizada en cinco grandes apartados interrelacionados:

la postura de la JIFE con respecto a las drogas y la corrupción; su constante tendencia a excederse en su mandato; la renuencia de la Junta a ocuparse de una serie de temas que generan tensiones e inquietud (derechos humanos, reducción de daños y masticación de la hoja de coca); su alentadora postura (o, más exactamente, la falta de una posición crítica) sobre la descriminalización de la tenencia de estupefacientes para consumo personal; y la perspectiva de la JIFE sobre la garantía de un acceso adecuado a sustancias fiscalizadas con fines médicos y científicos.

La corrupción y el régimen internacional de control de drogas

El primer capítulo del *Informe* de este año se centra en el problema de la corrupción relacionada con las drogas. Aunque cabría esperar que la corrupción se definiera como un daño intrínseco, la elección del tema se enmarca en términos de que dicha actividad “viene socavando los esfuerzos internacionales por *eliminar* los problemas relacionados con las drogas fiscalizadas” (Prefacio del presidente, p. v; la cursiva es nuestra). Ello manifiesta una perspectiva muy poco práctica en un entorno normativo en que términos absolutos como ‘eliminar’ se están sustituyendo por otros más matizados, como ‘gestionar’ o ‘manejar’. La elección de este tema para el Capítulo 1 también demuestra que la Junta sigue con el tipo de ‘desviación de su misión’ que ya hemos señalado en años anteriores.⁴ En este contexto, la JIFE actúa sobrepasando el mandato que se le otorga en virtud de las convenciones sobre fiscalización de estupefacientes. La revisión del Transnational Institute sobre el último *Informe* evita de hecho tratar sobre el capítulo dedicado a la corrupción, considerándolo, no sin motivos, como algo que va más allá de las atribuciones o la especialización de la Junta.⁵ Aunque los comentarios sobre cuestiones que rebasan su mandato no son nada nuevo, ésta es la primera vez que la Junta ha optado por aludir a temas que, aunque son

sin duda de gran importancia para el control de drogas, se sitúan más directamente bajo los auspicios de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.⁶ A pesar de ello, y teniendo en cuenta que conforma un elemento importante en el conjunto general del trabajo de este año y que plantea cuestiones más generales sobre el funcionamiento del actual sistema de control, hemos decidido analizar su contenido en estas páginas.

En cuanto a la estructura, el capítulo se divide en tres apartados, a los que se le añade una breve serie de recomendaciones. El primer apartado examina la naturaleza de la ‘corrupción relacionada con las drogas’ y sus consecuencias. El segundo, explora la corrupción y la fiscalización de drogas, e ilustra la corrupción en acción. En el tercero, se plantean formas de luchar contra el problema.

Al introducir el problema en el párrafo 1, el *Informe* lamenta el gran alcance e influencia corrosiva de lo que llama la “corrupción relacionada con las drogas” y la intimidación afín. Cabe quizá destacar desde un principio que estos fenómenos se conceptualizarían de forma más adecuada como temas relacionados con las políticas de drogas, ya que no hay nada intrínseco en las drogas, como mercancía, que impulse excepcionalmente a aquellos que comercian con ellas a practicar la violencia y la corrupción. De hecho, el primer párrafo del capítulo reconoce que “la violencia y la corrupción *son parte integrante de los mercados de drogas ilícitas*” (la cursiva es nuestra). La Junta esboza repetidamente la existencia de la corrupción en las estructuras de gobernanza y de aplicación de la ley, y subraya sus efectos perniciosos, afirmando que el problema debe “abordarse de manera más decidida y sistemática” (párr. 7).

“Es mucho lo que está en juego”, (párr. 7) declara la Junta. Con tal admisión, la JIFE se hace eco del análisis del exdirector ejecutivo de

la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), Antonio Maria Costa, que describía el mercado ilícito como el elemento más destacado de una serie de “consecuencias no deseadas” del sistema mundial de control de drogas.⁷ Aquí, la JIFE está ampliando ese análisis para incorporar la idea de que, junto con el mercado ilícito, llegan la corrupción y la violencia. Se ofrecen también varias recomendaciones para ayudar a los gobiernos a contrarrestar la influencia corruptora de los acaudalados grupos de delincuencia organizada que controlan el tráfico y la producción de drogas ilícitas. Es cuestionable, no obstante, si el *Informe* va lo bastante lejos en su examen de la cuestión para deshacerse de su fama de presentar planteamientos algo blindados e inflexibles. A pesar de que cada vez hay más voces que abogan por una revisión radical del actual sistema de control de drogas de la ONU,⁸ la Junta se muestra reacia a discutir –e incluso a mencionar– la posibilidad de que unas reformas normativas (como la descriminalización o la legalización) podrían reducir los problemas asociados con los mercados de drogas.⁹ Y esto a pesar de su convencimiento de que la violencia y la corrupción forman parte integral de los mercados ilícitos que operan con las dimensiones, la sofisticación y la resistencia del mercado para drogas ilícitas.

La Junta explica que su interés principal en este capítulo consiste en determinar medidas prácticas para evitar la corrupción en el control de drogas, tanto en el ámbito nacional como internacional (párr. 8). El texto sostiene, en lo que sería una afirmación discutible, que fue precisamente la necesidad de luchar contra el tráfico y la violencia y corrupción conexas lo que condujo a la creación de la Junta en 1961. Podría decirse que esta aseveración es un tanto excesiva. La Junta, de hecho, se concibió como sucesora de un órgano anterior, el Comité Central Permanente del Opio, que fue originalmente establecido por la Sociedad de las Naciones y cuyo principal mandato consistía en la reglamentación del comercio lícito en colaboración con los gobiernos nacionales.¹⁰

El *Informe* también observa que “puede no haber un acuerdo universal acerca de la definición de corrupción” (párr. 11). En consecuencia, instrumentos jurídicos como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción obligan a los Estados parte a tipificar como delito algunos actos concretos que entrarían dentro de la categoría general del término, tales como el soborno, el enriquecimiento ilícito, el abuso de funciones, la apropiación indebida de bienes, etcétera (párr. 13). La Junta señala que hay diferencias culturales e históricas en la manera de percibir qué supone un acto de corrupción, y que algunas sociedades consideran que prácticas como la costumbre de obsequiar y la reciprocidad entre familiares, entre otras, son formas perfectamente aceptables de interacción e intercambio social. La Junta apunta aquí un argumento importante, pero vuela a mostrarse reticente a examinar algunas de sus implicaciones, que revelan los orígenes históricos de los tratados de control de drogas en los proyectos políticos y sistemas de valores de la cultura europea y norteamericana. Como observa Pierre-Arnaud Chouvy con respecto a los efectos de nuevas fronteras geopolíticas en las zonas donde se cultiva opio en Asia, “para muchos mercaderes, las actividades que de repente se etiquetan como contrabando o tráfico no son nada más que una práctica de comercio tradicional o bienes tradicionales convertidos en algo ilegal; por ejemplo, lo que ahora se denomina contrabando fue una actividad normal entre los nómadas pashtun del Afganistán oriental durante muchas generaciones”.¹¹ El hecho de que la Junta sostenga que “no deberían utilizarse esas diferencias culturales para justificar la corrupción” (párr. 14) no sirve de mucho para cambiar las consecuencias reales que genera la imposición de los límites y las legalidades de los Estados nación modernos sobre culturas tradicionales complejas que están organizadas en torno a modos totalmente distintos de relaciones y alianzas socio-económicas. Así, aunque la Junta alude a las considerables dificultades que se derivan de estos choques en las definiciones culturales sobre el problema de la corrupción, no las analiza con la debida profundidad.

El *Informe* está indudablemente en lo cierto cuando afirma que los “mercados de drogas ilícitas son complejos y cambiantes; también tienen una gran capacidad de recuperación” (párr. 16). La frase, de hecho, subestima en cierta medida la realidad, ya que los mercados de drogas ilícitas han aumentado de forma exponencial y se han diversificado mucho durante el último siglo de fiscalización de drogas. La Junta reconoce que los propios mecanismos de control de drogas son susceptibles a la corrupción, pero encuentra motivos para congratularse en el caso de la Operación Limpieza en México, en que varios policías muy veteranos, algunos de los cuales eran jefes de sus divisiones, fueron condenados por corrupción. “Es un ejemplo de cómo los gobiernos son capaces de luchar contra la corrupción generalizada relacionada con las drogas al más alto nivel”, comenta el texto. Repitiendo lo que ya es un enfoque conocido sobre ciertos temas que merecerían un comentario crítico, la Junta no aborda problemas sistémicos más generales en México y sitúa el caso de la Operación Limpieza en el contexto de la creciente violencia de la “guerra” que está librando el gobierno con los grupos dedicados al tráfico ilícito, y los altos niveles de corrupción e impunidad. Esto da otro ejemplo en el *Informe* de este año de la “reticencia selectiva” de la JIFE, un término utilizado por el IDPC para definir las incoherencias que se dan en los informes anuales y la habitual costumbre de la Junta de no abordar cuestiones en que su mandato exigiría un comentario o una respuesta crítica.¹²

Al detallar algunos de los numerosos problemas asociados con la obtención de información sobre el alcance de la corrupción, e ilustrar la vulnerabilidad de diversas Partes del sistema de control de drogas ante ella, el *Informe* ofrece una explicación justa. Así, señala que “cada vez se reconoce más que la corrupción de la policía no siempre es una mera aberración”, sino que muchas veces su efecto es “sistémico y duradero” (párr. 33). Los ámbitos judicial, militar y político son igualmente susceptibles a la influencia corruptora de las redes de la delincuencia global organizada; en casos

graves, puede incluso que las estructuras del Estado se vean afectadas en todos los niveles, como bien se ilustra en el reciente informe sobre Afganistán elaborado por International Crisis Group.¹³ Sin embargo, cuando se trata de proponer políticas y sugerir qué se debería hacer con estos problemas, el *Informe* es menos constructivo. Por ejemplo, informarnos de que “desmantelar las organizaciones delictivas involucradas en el tráfico de drogas o, por lo menos, desarticular sus actividades, es una condición previa para el éxito de las estrategias de fiscalización de drogas” (párr. 51) puede estar muy bien, pero no reconoce la realidad de que el desmantelamiento de un grupo lleva inevitablemente a la aparición de nuevos grupos y problemas. Es justo decir que, en este párrafo y en el siguiente, se admiten algunas de las dificultades que entraña combatir la delincuencia organizada, y que sugieren recurrir a medidas modernas de aplicación de la ley, como la entrega vigilada (los alijos de estupefacientes se identifican pero se deja que prosigan hacia su destino bajo vigilancia),¹⁴ técnicas de vigilancia electrónica, la infiltración y la cooperación internacional para frustrar operaciones delictivas. También se destaca la importancia de identificar las actividades de blanqueo de capitales y de localizar bienes adquiridos ilegalmente.

Para luchar contra la corrupción entre aquellos cuya labor consiste en interceptar los mercados de drogas ilícitas, la Junta recomienda que se establezcan medidas de control para supervisar a los sectores de ejecución de la ley y la justicia, y que se aplique la disuasión a través de investigaciones, enjuiciamientos y la imposición de sanciones graves. En una interesante y provocadora respuesta al *Informe* de la Junta para 2010,¹⁵ Reducción de Daños Internacional (HRI, antes conocida como Asociación Internacional de Reducción de Daños, IHRA) estudia sus recomendaciones y cuestiona si la Junta las aplica en sus propios procesos. Por ejemplo, ¿cumple la JIFE con sus propios requisitos en lo que se refiere a transparencia, divulgación de información y rendición de cuentas? Basándose

en un examen del modo de funcionamiento de la Junta, HRI responde a la pregunta con un “no” rotundo. HRI, por supuesto, no está sugiriendo que la JIFE sea un órgano corrupto, sino que la está instando más bien a que “predique con el ejemplo”.

Sería incorrecto por nuestra parte que cuestionáramos que algunas de las medidas propuestas por la JIFE en este capítulo podrían cosechar algún éxito en determinados momentos. Sistemas eficientes, transparentes y objetivos de contratación en los servicios policiales y aduaneros; la identificación, mediante la experiencia, de puntos concretos vulnerables a la corrupción en las redes y circuitos de la justicia penal y la aplicación de la ley; la declaración y registro de bienes económicos; la vigilancia de la práctica discrecional de agentes policiales y fiscales; el efecto combinado de estas medidas y de otras planteadas en el *Informe* obstaculizarían probablemente los intentos de las redes de delincuencia organizada para conformar el terreno de políticas y aplicación de la ley de forma que se ajusten a sus propios objetivos.

La cuestión es que, a pesar de ello, hay algunas fuerzas fundamentales que tienden a socavar su eficacia. Algunas de ellas son inherentes a la lógica de la vigilancia. La mayoría de las medidas propuestas para contrarrestar la corrupción implican la supervisión de los organismos involucrados de forma enérgica y estrecha. Pero lo que se plantea aquí es un bucle infinito: ¿quién supervisa a los supervisores? A un nivel más empírico, estos tipos de organizaciones delictivas han demostrado ser muy duraderas, estableciendo capacidades para el cultivo y la producción de drogas procesadas desde los años treinta.¹⁶ Socavar las bases del sistema siempre ha sido un elemento esencial de su modo de proceder, y siempre se han adaptado a las tácticas represivas utilizadas en su contra. Además, hay nuevos problemas propios de la nueva situación. Los elevados niveles de consumo y la “normalización” social del uso de drogas con fines recreativos entre sectores

relativamente grandes de las poblaciones¹⁷ de los países desarrollados garantizan de forma muy probable que la demanda de drogas ilícitas siga siendo una realidad en el futuro a corto y medio plazo. Allí donde haya demanda, y un mercado ilícito sofisticado, flexible y poderoso que siga cubriéndola, el problema de la corrupción endémica y sistémica no desaparecerá.

Últimamente se ha llamado en varias ocasiones la atención sobre esta dinámica subyacente. Por ejemplo, la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, una iniciativa de los expresidentes Fernando Henrique Cardoso, de Brasil, César Gaviria, de Colombia, y Ernesto Zedillo, de México –países que, según admiten ellos mismos, tienen cierta experiencia con la corrupción relacionada con las drogas–, ha llegado a la conclusión de que la violencia y la corrupción son fruto de las actuales políticas prohibicionistas consagradas en el sistema de fiscalización de estupefacientes de la ONU.¹⁸ En la misma línea, la Comisión Global de Políticas de Drogas, sucesora de la Comisión Latinoamericana, sostiene que “las prácticas de aplicación de la ley mal diseñadas en realidad pueden aumentar el nivel de violencia, intimidación y corrupción asociadas con los mercados de drogas. Las agencias de orden público y las organizaciones de tráfico de drogas pueden terminar enredadas en una suerte de ‘carrera armamentista’, en la que los mayores esfuerzos de los agentes del orden conducen a un incremento similar de la fortaleza y violencia de los traficantes. En este escenario, se crean las condiciones en las que crecen las organizaciones de tráfico más despiadadas y violentas. Lamentablemente, esto parece ser lo que estamos actualmente presenciando en México y en muchas otras partes del mundo”.¹⁹

En este contexto, las medidas para combatir la corrupción deberán, por tanto, ir más allá del terreno de la aplicación táctica –en el que la Junta sitúa su actual análisis y propone sus soluciones– y extenderse a la esfera política, donde aguardan decisiones difíciles y seguramente incómodas para aquellos que tengan el valor político de abordarlas.

La Junta se sigue excediendo en su mandato

El hecho de que la Junta eligiera un tema que sobrepasa sus competencias como protagonista para el primer capítulo del *Informe* de este año demuestra lo que se podría denominar “brecha de percepciones” entre el papel que prescribe el mandato de la JIFE y la visión que ésta tiene de sí misma como principal órgano creado en virtud de los tratados que conforman el sistema internacional de fiscalización de estupefacientes. Se puede ver otra prueba de ello en la postura de la Junta con respecto a la OMS, que es, al igual que la JIFE, un importante órgano también creado en virtud de los tratados y que es mencionado explícitamente en las convenciones de 1961 y 1971. La Junta margina sistemáticamente a la OMS, incluso en aquellos ámbitos temáticos que claramente forman parte del mandato de la OMS. Como se señala en el *Informe sobre el período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes (CND) 2011* elaborado por el IDPC, en la CND de este año pudo observarse esta práctica cada vez más habitual.²⁰ Así, demostrando la continuidad de su enfoque, esta posición se hace también evidente en el *Informe* de la Junta para 2010. Al igual que en el *Informe* del año pasado, la JIFE sigue mostrándose propensa a aventurarse en el terreno de la clasificación de sustancias, un dominio que, con la excepción de asesorar sobre los precursores químicos incluidos en las tablas de la Convención de 1988, depende de las competencias de la OMS y de su Comité de Expertos en Farmacodependencia (ECDD). Resumiendo la situación, según el artículo 2 de la Convención Única y el artículo 3 del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, es la OMS, previa consulta con el ECDD, quien recomienda a la CND sobre la clasificación de nuevas sustancias, la reclasificación de sustancias o la eliminación de una sustancia de las listas de sustancias sometidas a fiscalización.

En este contexto, la respuesta del IDPC al *Informe* correspondiente a 2009 analizó en detalle la fijación de la JIFE con respecto a la

ketamina, que, a pesar de la posición contraria que mantiene el ECDD, consideraba como una sustancia que debería estar sujeta a fiscalización internacional.²¹ Aunque quizá no de forma tan explícita, el constante interés de la Junta en el control de la ketamina se hace también evidente en la Recomendación 22 de este año. En ella, insta a los gobiernos a utilizar la zona de seguridad de su sitio web para examinar la información sobre las restricciones del comercio internacional de esa sustancia que puedan haber aplicado otros países y a “respetar esas restricciones”.

Puede que no resulte sorprendente – aunque no por ello deja de ser motivo de preocupación– que en el *Informe* de este año la Junta siga dictando sentencia sobre el tema de la clasificación, si bien esta vez con respecto a otras sustancias. Éste sería el caso del apartado sobre “materiales vegetales que contienen sustancias psicoactivas”, en la sección de “temas especiales”. Aunque es útil que la Junta apunte a las incoherencias que se dan en relación con el tratamiento de ciertas plantas y sus alcaloides en el actual sistema de tratados, la JIFE se excede en su mandato al recomendar a los gobiernos que “consideren la posibilidad de fiscalizar esos materiales a nivel nacional, si la situación lo requiere” (párr. 287). Su posición con respecto a uno de esos ‘materiales vegetales’ concretos, el khat (*Catha edulis*), también se contradice totalmente con recomendaciones anteriores de la OMS, que estima que no es necesario imponer controles más estrictos sobre la sustancia.²² Igualmente, a pesar de que el ECDD no haya discutido el tema, en el apartado de “Drogas de diseño detectadas recientemente”, la Junta señala que “en vista de que la mefedrona es objeto de abuso en varias regiones y parece que se pasa de contrabando de una región a otra, los gobiernos tal vez deseen considerar la posibilidad de notificar al Secretario General los problemas que experimenten con el abuso de esas sustancia en su territorio, *con miras a añadirla a alguna de las Listas del Convenio de 1971*” (párr. 273; la cursiva es nuestra). En efecto, la Junta está

invitando a los Estados miembros a iniciar un proceso que es responsabilidad de la OMS; un punto al que aludió la declaración de la Unión Europea sobre el *Informe* de la JIFE en el período de sesiones de la CND en 2011.²³

Aunque este comportamiento se ha convertido en muchos sentidos en algo habitual en los últimos años, hay aún otra complicación relacionada con la situación del ECDD. En la CND que tuvo lugar en marzo de 2011, se puso de manifiesto que, debido a la falta de financiación, el Comité no se ha podido reunir para debatir la evaluación de sustancias desde 2006.²⁴ Esto es un motivo de grave preocupación. Si el ECDD no se reúne, no habrá recomendaciones con fuerza legal sobre la clasificación y, por tanto, la Comisión no podrá tomar decisiones sobre el tema. Además, como ya han observado algunas voces, en este contexto y a pesar de carecer del mandato correspondiente, la JIFE parece estar intentando “llenar ese vacío” y proporcionar recomendaciones por su cuenta.²⁵ Por este motivo, resulta algo hipócrita que la Junta exhorte a la OMS a que “reanude sus evaluaciones de sustancias nuevas a la mayor brevedad” (párr. 274; véase también la Recomendación 43). Lo más apropiado sería instar a las Partes de las convenciones de 1961 y 1971 a abordar la escasez de fondos y facilitar así que el sistema que crearon pueda funcionar tal como se concibió.

La reticencia selectiva sigue imperando

Teniendo en cuenta que, al igual que la costumbre de excederse en su misión, la reticencia selectiva parece ser parte de la cultura cotidiana de la Junta, no resulta sorprendente encontrar otros ejemplos de ese retraimiento con respecto a varios temas en el *Informe* de este año.

- **Derechos humanos** – Aunque la importancia de los derechos humanos en el marco de la fiscalización de las drogas se

menciona en el Prefacio del profesor Ghodse (p. vii), hay varios pasajes en que el mismo *Informe* adopta un tono poco apropiado y no aplica ningún escrutinio de los derechos humanos. Por ejemplo, con respecto a Singapur, la Junta señala que el país, “en que la desviación y el uso indebido de buprenorfina había constituido un problema, se hizo patente en 2009 que esas actividades ilícitas habían disminuido notablemente debido a la aplicación de nueva legislación ese año y a la imposición por el Gobierno de penas más duras por actividades ilícitas en relación con esa sustancia” (párr. 540). En lo que se refiere a las Maldivas, la JIFE va más allá y “observa *con satisfacción* los continuos esfuerzos del Gobierno de ese país por hacer frente al creciente problema del uso indebido de drogas” (párr. 574; la cursiva es nuestra). Estos comentarios ignoran el hecho de que, en ambos casos, la legislación tiene graves consecuencias para los derechos humanos. Tal como ha denunciado HRI, la práctica en Singapur entraña apalear con bastones a los consumidores de drogas, especialmente si recaen tras un largo período de encarcelamiento.²⁶ (Singapur también mantiene vigente la pena de muerte por delitos de drogas, a pesar de que recientemente se haya presentado un recurso de inconstitucionalidad al respecto; otro tema de derechos humanos que la Junta, una vez más, rehúye)²⁷. Las Maldivas, por su parte, imponen una pena mínima de cinco años de prisión por la posesión de hasta 1 gramo de cualquier tipo de droga. Toda cantidad superior se considera tráfico, delito que conlleva una pena mínima de 12 años. Las Maldivas también tienen un delito de “uso” que supone una pena mínima de 5 años. Así, como apunta HRI, “alguien a quien se encuentra en posesión de cannabis, y cuyo análisis de orina dé un resultado positivo” puede recibir una pena de prisión de 10 años. Esto sucede en un país en el que en torno al 80 por ciento de los reos están encarcelados por delitos relacionados con drogas y donde la mayoría de los consumidores de drogas

carecen de representación legal. Además de esto, las autoridades manejan un programa de rehabilitación obligatorio que está vinculado al sistema de justicia penal y que autoriza los castigos corporales aplicados por orden judicial.²⁸

Al igual que en el *Informe* del año pasado, y más allá del primer capítulo temático, no hay, de nuevo, ningún comentario crítico sobre las trágicas condiciones que rodean a la “guerra contra las drogas” en México.²⁹ La Junta señala que, “según el Gobierno, desde 2006 han perdido la vida más de 28.000 personas en la campaña que libra México contra las organizaciones responsables del tráfico de drogas”. A pesar de ello, al aplaudir “que el Gobierno de México se ha esforzado enormemente por combatir las drogas y desbaratar las principales organizaciones responsables del tráfico” (párr. 83), la Junta no hace mención alguna al papel de las autoridades en la creación de esa violencia en el mercado (véase párr. 396). Esta postura está en marcado contraste con la adoptada por otros órganos de la ONU, que se refleja especialmente en documentos como el examen de México del Comité de Derechos Humanos de la ONU en 2010 y el examen de México del Comité de los Derechos del Niño de la ONU en 2011.³⁰

La ausencia de comentarios sobre la interrelación entre los derechos humanos y las políticas de drogas en estos países es muy ilustrativa de la distancia que existe no sólo entre las palabras en el prefacio del profesor Ghodse y el cuerpo principal del *Informe*, sino también de la constante desconexión entre el papel de la Junta como un actor propositivo en el ámbito del control de drogas y los objetivos y principios más generales del sistema de la ONU en que se enmarca.

- **Reducción de daños** – La forma en que la Junta aborda el tema de la reducción de daños en el *Informe* de 2010 se puede interpretar de dos formas. Es cierto que, al

igual que en el *Informe* anterior, la JIFE elude muchos de los aspectos más problemáticos de publicaciones previas. Por ejemplo, el término ‘reducción de daños’ no vuelve a aparecer entre maliciosas comillas ni de ninguna otra forma en todo el documento. Además, a pesar de que hay salas de consumo de estupefacientes que funcionan en otros siete países que no se mencionan,³¹ este año la Junta sólo se muestra crítica con las que se encuentran en España (párr. 123). Al igual que el año pasado, la JIFE alude también en varios puntos del *Informe* al despliegue de numerosos programas de terapia de sustitución de opioides (TSO), tanto con metadona como con buprenorfina. En la misma línea, la objetividad con que se menciona el tratamiento de sustitución con diamorfina que se está practicando en Alemania (párr. 705) refleja que se sigue admitiendo sin críticas el despliegue de esta intervención por parte de algunos Estados. Este giro con respecto a lo que en el pasado fue una postura hostil hacia muchos aspectos de la reducción de daños se puede ver, por lo tanto, como un paso hacia una posición más conciliadora.³²

Este enfoque, no obstante, no significa que haya desaparecido la reticencia, ni las posturas contradictorias, sobre el tema de la reducción de daños. A pesar de aludir a la TSO, la Junta sigue resaltando –si no priorizando– su preocupación de que, con la expansión del tratamiento, se produzcan desvíos, especialmente en el caso de la buprenorfina. Además, a pesar de indicar en el informe complementario, *Disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización internacional*, que “la disponibilidad adecuada de medicamentos, entre ellos estupefacientes y sustancias sicotrópicas, es una parte esencial de su responsabilidad [de los Estados] ante la población” (párr. 130), después, en el *Informe* principal, recoge sin comentario alguno la adopción por parte de la Federación de Rusia de la Estrategia nacional de política antidroga 2010-2020

(párr. 708). Tal como apunta HRI, esta Estrategia prohíbe de hecho que se apliquen programas de TSO en el país, con lo que contraviene directamente la llamada de la JIFE, pero la Junta no hace ninguna alusión a este incumplimiento “de responsabilidad ante su población”.³³ Así, a pesar de haber reconocido en 2003 que la TSO no quebranta las convenciones de control de drogas, la postura de la Junta refleja su continuada reticencia a pedir a aquellos países que no ponen a disposición de sus ciudadanos tratamientos para la dependencia de las drogas que rindan cuentas.³⁴

Sigue siendo muy elocuente que los programas de intercambio de agujas (PIA) pasen prácticamente desapercibidos en el *Informe*. Los PIA, más habituales que los de TSO –son 82 los países y territorios que están aplicando esta intervención, frente a los 73 en que se despliega la TSO–,³⁵ son una realidad en la mayoría de regiones del mundo. Aún así, a pesar de que se menciona el VIH/SIDA en relación con el consumo de drogas inyectadas más de 50 veces, los PIA sólo se citan en dos ocasiones: una con respecto al plan estratégico nacional en materia de VIH/SIDA de Malasia para 2006-2010 (párr. 549) y la otra en referencia a las prisiones en Australia (párr. 798). Ésta última, de hecho, es incorrecta, ya que actualmente no hay ningún PIA en los centros penitenciarios australianos.³⁶ El hecho de que la Junta –advertencias y contradicciones aparte– esté dispuesta a hacer comentarios sobre la TSO pero evite cualquier tipo de alusión real o exacta a los PIA indica una continuada y deliberadamente vacilante actitud con respecto a la intervención. Y esto sucede a pesar de que los PIA “se considere[n] de forma generalizada como el factor único más importante para prevenir la epidemia del VIH entre los consumidores de drogas por vía intravenosa”³⁷ y, por lo tanto, constituyan un enfoque plenamente respaldado por otros organismos del sistema de la ONU, como la OMS, la ONUDD y ONUSIDA.

Irónicamente, lo más cerca que está la Junta de mostrar su apoyo a la intervención es cuando, después de señalar que “se informó de que la causa de la infección en más del 50% de los nuevos casos diagnosticados de infección por el VIH en Europa oriental es el uso de instrumentos contaminados para la inyección de drogas”, pone de relieve “la importancia de proporcionar asistencia para la prevención del uso indebido de drogas y el VIH, tratamiento y apoyo a las personas que consumen drogas inyectables” en la región (párr. 756).

- **Masticación de la hoja de coca** – Aunque de forma menos directa que en años anteriores, la JIFE sigue recordando a las Partes que tienen la obligación, de acuerdo con el artículo 49 de la Convención Única, de abolir la masticación de la hoja de coca. En lo que se ha convertido ya en un clásico del *Informe anual*, la Junta insta a Bolivia (párr. 141), Perú (párr. 90) y, por primera vez, también a Argentina (párr. 137), a garantizar “el pleno cumplimiento” de la Convención. Como observa el Transnational Institute, desde el punto de vista estrictamente jurídico, la JIFE está en lo correcto al recordar a los países cuáles son sus obligaciones.³⁸ Sin embargo, como ya ha comentado el IDPC anteriormente con respecto a esta cuestión, parte del mandato de la Junta también consiste en poner de relieve e instar a la resolución de las actuales incoherencias y ambigüedades jurídicas del sistema.³⁹ Esto se deriva fundamentalmente del artículo 14(2) de la Convención de 1988 con respecto a los “derechos humanos fundamentales” y los ‘usos tradicionales lícitos’. En el caso de Bolivia, la tensión entre la Convención Única de 1961 y la Convención de 1988 se agudizó con una reserva formal a la segunda que subrayaba que “el ordenamiento jurídico de Bolivia reconoce la naturaleza ancestral del uso lícito de la hoja de coca”. Aunque el problema de la incoherencia sistémica ha sido abordado por la Junta en el pasado –por ejemplo, en su informe complementario de

1994, *Eficacia de los tratados de fiscalización internacional de drogas*–,⁴⁰ es sorprendente que todos sus informes de este año hayan seguido el patrón de publicaciones recientes al centrarse sólo en el cumplimiento de los tratados. Teniendo en cuenta los diversos comentarios de la Junta sobre una gran variedad de temas, tanto dentro como fuera de sus competencias, su total silencio sobre los pasos que está dando Bolivia para arreglar su situación con respecto al artículo 49 de la Convención Única, su propia Constitución nacional y otros compromisos jurídicos (como la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas)⁴¹ representa, sin duda, algo más que un descuido. Puede que la legitimidad de los pasos emprendidos por Bolivia dentro de los parámetros legales de la Convención ayude a explicar el mutismo de la JIFE sobre este tema. Sea cual sea el motivo, la ausencia de cualquier tipo de comentario no deja de ser algo paradójica, ya que toda medida que ayude a conciliar las disposiciones relacionadas con la coca de las convenciones de 1961 y 1988 sería de gran ayuda para la coherencia del sistema, algo que debería ser un asunto de gran interés para la Junta en tanto que “garante” de las convenciones.

Descriminalización: el enfoque se suaviza

En las páginas precedentes se han vuelto a plantear fundamentalmente los ya conocidos y recurrentes temas de la reticencia selectiva de la Junta y la forma en que se excede en su misión. Sin embargo, en el *Informe* de este año cabe también destacar algunos cambios positivos. Aunque, como ya hemos apuntado, la ausencia de comentarios negativos sobre las intervenciones de reducción de daños puede entenderse como una espada de doble filo, la misma postura indolente con respecto

a otros ámbitos se puede ver bajo una luz más favorable, especialmente en lo que se refiere a la posición de la Junta ante la descriminalización de la tenencia de estupefacientes para consumo personal.

La Junta sigue manteniendo una perspectiva crítica sobre varias decisiones y novedades normativas que se han producido a escala nacional con respecto al cannabis. Por ejemplo, muestra una actitud rígida hacia los ‘coffee shops’ en los Países Bajos (párr. 709), apunta a una profunda preocupación sobre los planes de uso terapéutico del cannabis en los Estados Unidos por sus implicaciones con respecto a los requisitos de fiscalización de la Convención Única (párr. 395) y acoge con satisfacción la fuerte oposición del Gobierno federal estadounidense ante los intentos de legalizar el cannabis a través de la Propuesta 19 en California (párr. 394). Además, refiriéndose a la derrota que sufrió la Propuesta 19 en noviembre de 2010, la Junta afirma, sin ningún fundamento, que “ese resultado representa, asimismo, tanto el reconocimiento del peligro del uso indebido del cannabis como la afirmación de los tratados de fiscalización internacional de drogas” (párr. 394). La idea de que muchos de los votantes en el estado de California sean conscientes de la existencia del sistema de control de drogas de la ONU parece bastante inverosímil.

Teniendo en cuenta estas posturas hostiles, es digno de mención que la JIFE se decante por no hacer comentarios críticos sobre la constante tendencia o giro hacia la descriminalización por la tenencia de drogas para consumo personal, como ha hecho en años anteriores. El año pasado, por ejemplo, Argentina, Brasil y México centraron la preocupación de la Junta en este sentido.⁴² Este cambio de actitud se pone especialmente de manifiesto en el pasaje en que se alude a la adopción de límites cuantitativos para descriminalizar la posesión en la República Checa (párr. 699) y a las propuestas para modificar la legislación en Nueva Zelanda (párr. 770). Pese a puntualizar que “la Junta confía en que el Gobierno vele por que Nueva Zelanda

cumpla cabalmente sus obligaciones previstas en los tratados de fiscalización internacional de drogas al estudiar enmiendas a la legislación nacional en materia de drogas”, el *Informe* reconoce tácitamente la legitimidad de este enfoque jurídico en el marco del sistema de tratados. Podría decirse que la JIFE no tiene mucha elección sobre este asunto. Dado el gran número de países que están estudiando o aplicando alguna forma de descriminalización por la tenencia para consumo personal, si la Junta hubiera adoptado otra postura, habría parecido que estaba aún más desconectada de las realidades de las actuales tendencias normativas. Una interpretación equivocada de las convenciones con respecto a este tema habría socavado, además, su autoridad legítima en otros ámbitos de interés.

La JIFE y la disponibilidad de medicamentos fiscalizados

El *Informe* de 2010 va acompañado de un suplemento independiente sobre la disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización internacional y los problemas que supone garantizar un acceso adecuado a dichas sustancias con fines médicos y científicos.⁴³ Éste es un aspecto importante de la doble función de la Junta y, tal como apunta el profesor Hamid Ghodse en su Prefacio al suplemento, la JIFE “ha manifestado repetidas veces su preocupación ante las diferencias de acceso a sustancias fiscalizadas para fines médicos y científicos en todo el mundo, y la insuficiencia de ese acceso” (Supl., p. iii). La JIFE planteó esta cuestión ya en 1989, y representa, sin duda, uno de los ámbitos en que el trabajo y la labor de incidencia pública de la Junta ha proporcionado cierto liderazgo y apoyo a objetivos de desarrollo y derechos humanos. Las enormes desigualdades de acceso al alivio del dolor que se dan entre países desarrollados y en desarrollo, que afectan a aquellos que están sufriendo los síntomas de enfermedades graves, representan una situación escandalosa

y, por lo tanto, toda iniciativa para reducirlas es bienvenida.

Reconociendo el creciente interés que despierta esta situación entre ONG y organismos internacionales como la OMS, en su 53^o período de sesiones, celebrado en 2010, la CND solicitó a la Junta que elaborara un informe sobre la disponibilidad de estupefacientes fiscalizados con fines médicos. Este suplemento independiente al *Informe* es la respuesta a esa resolución de la CND. En él, se pone de relieve que la disponibilidad de analgésicos opioides –el principal tipo de sustancia fiscalizada que protagoniza este tema,⁴⁴ ya que es el método más eficaz para tratar el dolor moderado e intenso– ha aumentado, de hecho, en los últimos años, y el consumo mundial se ha incrementado por siete entre 1989 y 2009 (Supl., párr. 52). Sin embargo, la mayor parte de ese incremento ha tenido lugar en aquellas regiones que ya presentaban niveles relativamente altos de consumo, como América del Norte, Europa occidental, Australia y Nueva Zelanda. Eso significa que hay millones de personas en todo el mundo que siguen sin disfrutar de los beneficios en materia de salud a los que tienen derecho según la Declaración Universal de Derechos Humanos.⁴⁵ El suplemento de la JIFE busca proporcionar un análisis exhaustivo de la situación mundial, identificar los obstáculos a la prestación adecuada de mitigación del dolor y ofrecer algunas recomendaciones sobre cómo abordar el problema.

En su examen de la situación en que se encuentra actualmente la disponibilidad de medicamentos fiscalizados, la Junta observa que no existe un acuerdo universal sobre cuáles son los niveles adecuados de consumo. A la luz de dicha ausencia, “la Junta ha fijado internamente, con fines administrativos, algunas normas mínimas que habrán de aplicarse al examinar las previsiones presentadas por los países de sus necesidades anuales de estupefacientes” (Supl., párr. 44). Estas normas mínimas, sin embargo, parecen insuficientes y problemáticas (véase más adelante para más información). El

Informe utiliza estas normas para construir una representación de la distribución del consumo de estupefacientes fiscalizados para fines médicos. Como no es de extrañar, existe una marcada correlación entre el consumo de medicamentos fiscalizados y el Índice de Desarrollo Humano (IDH), un marco de referencia estadístico empleado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para medir el desarrollo económico y social.⁴⁶

La Junta reitera que el objetivo principal de los tratados internacionales de fiscalización de estupefacientes –especialmente de la Convención Única de 1961– es lograr un equilibrio entre la eliminación del consumo ilícito de drogas y la disponibilidad adecuada de estupefacientes fiscalizados para fines médicos y científicos. Afirma, asimismo, que la mayoría de gobiernos no logra este equilibrio debido a una serie de “problemas de reglamentación, actitudes, conocimientos, situación económica y adquisición, que inciden de manera adversa en la disponibilidad.” (Supl., párr. 97). Según la OMS, *“las convenciones en materia de fiscalización de estupefacientes que establecieron la doble obligación de garantizar una disponibilidad adecuada de medicamentos fiscalizados y de evitar su uso indebido existen desde hace casi 50 años. A pesar de ello, la obligación de evitar el uso indebido de sustancias fiscalizadas ha recibido una atención mucho mayor que la obligación de garantizar la disponibilidad adecuada para fines médicos y científicos, y esto ha llevado a que los países adopten leyes y reglamentaciones que impiden de forma sistemática y grave la accesibilidad de sustancias fiscalizadas”*.⁴⁷ La Junta debe reconocer su propio papel en este desequilibrio de prioridades.

El Relator Especial de la ONU sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental también ha llamado la atención sobre la falta de acceso a medicación adecuada para el tratamiento del dolor, y considera que ésta y otras violaciones de los derechos humanos *“tiene su origen en última instancia en la atención desproporcionada que se da a*

la penalización y las prácticas de aplicación de la ley a expensas del disfrute del derecho a la salud y la reducción de los daños asociados a las drogas”.⁴⁸ Tal como han señalado el IDPC y otros actores, históricamente ha habido una clara tensión entre la rígida interpretación de la JIFE de los tratados de fiscalización de estupefacientes, que tiende a reforzar el “clima de temor” que rodea a la aplicación de sustancias fiscalizadas en la práctica terapéutica, y el muy valioso trabajo que está realizando en su fomento de enfoques más razonados con respecto a estas sustancias.⁴⁹

En lo que representa un paso práctico para abordar el desequilibrio mundial y la relativa o total ausencia de estupefacientes fiscalizados en las medicinas paliativas de determinados países, la Junta emprende la problemática tarea de especificar niveles de consumo que se podrían tomar como referencia para representar un acceso adecuado. Tras repasar las dificultades que entraña, concluye que “la Junta considera que un nivel de consumo de estupefacientes inferior a 200 S-DDD por millón de habitantes por día es inadecuado” (Supl., párr. 93).⁵⁰ A continuación, añade que los niveles superiores a 200 S-DDD no son necesariamente adecuados, ya que las necesidades dependen de los datos concretos de morbilidad en un país.

A algunos expertos les preocupa que la cifra de 200 S-DDD establecida por la Junta representa una base muy baja, y se preguntan si éste es, de hecho, un nivel adecuado de referencia para medir la idoneidad de suministro. Si examinamos un ejemplo real de datos de consumo, el nivel aproximado de idoneidad de la JIFE se puede ver en contexto. Por ejemplo, el S-DDD por millón de habitantes por día en los Estados Unidos (2007-2009) era de 39.487; para Australia, de 8.013; para Alemania, de 19.319; para el Reino Unido, de 3.655; para Japón, de 1.023 y, para Sudáfrica, de 600. La gran diferencia entre estos niveles reales de consumo en el mundo desarrollado y la medida aproximada de idoneidad de la JIFE es evidente. Cabe destacar el hecho de que Sudáfrica fuera el único país del continente

africano en sobrepasar la cifra de idoneidad de la Junta, fijada en 200, y que seis países tuvieran menos de 1 dosis diaria definida por millón de habitantes por día (Supl., anexo 1).

Un reciente trabajo de investigación aborda la falta de método para evaluar las necesidades de la población total en materia de analgésicos para tratar el dolor moderado a intenso a escala nacional, regional y mundial. El estudio se basa en el desarrollo de una “medida de idoneidad de consumo (ACM)”.⁵¹ Utilizando tres grandes fuentes de morbilidad que producen dolor – cáncer, VIH y lesiones–, los investigadores determinan las necesidades per cápita de analgésicos fiscalizados para 188 países. Sus cálculos se basan en un nivel de idoneidad que se deriva de los 20 países que encabezan el IDH, partiendo de la premisa de que es probable que estos países cuenten con “un consumo de analgésicos opioides que sea más o menos adecuado a sus necesidades”. Del estudio se desprenden algunos datos alarmantes. Por ejemplo, Botswana es el país con las mayores necesidades per cápita, ya que necesitaría, según los cálculos de los autores, 8.858 kilogramos por año, una suma que se traduciría en 13.040.000 S-DDD por día. Esta cifra representa 65.200 veces más que el mínimo de 200 S-DDD de la JIFE.⁵² Si vamos más allá de los datos de países concretos para analizar el panorama mundial, las dimensiones de las necesidades insatisfechas son igual de dramáticas. “En 2006, el mundo utilizó un total de 231 toneladas de equivalentes de morfina. Si todos los países aumentaran su consumo a los niveles adecuados, la cantidad necesaria sería de 1.292 toneladas, o casi 6 veces más”.⁵³ El estudio también demuestra que el 83 por ciento de la población mundial –unos 5.500 millones de personas– vive con acceso nulo o limitado a medicamentos que sirvan para tratar el dolor moderado a intenso.

Además de los problemas que rodean a ciertos aspectos del análisis de la Junta, hay también cierta reticencia selectiva en lo que respecta a la cuestión del acceso a estupefacientes

fiscalizados para su uso en el tratamiento de toxicomanías, que sólo se menciona de pasada. A pesar de estar incluidos en la lista de medicamentos esenciales por la OMS, las autoridades rusas, como ya se ha comentado, se muestran hostiles hacia medicamentos como la metadona, muy utilizados en otros lugares para la terapia de sustitución en el tratamiento de adicciones. Resulta decepcionante que este problema no se plantee en el suplemento sobre acceso a medicinas fiscalizadas, especialmente teniendo en cuenta que la influencia de Rusia parece ir en aumento en el sistema de control de drogas de la ONU.

Conclusiones

El *Informe* de la Junta es un documento impresionante y de gran importancia, a pesar de los motivos de preocupación que hemos comentado en estas páginas. Lo mismo puede decirse del suplemento de este año. Cuando actúa en el ámbito de su mandato, tal como está establecido por las convenciones y siguiendo las líneas marcadas originalmente por las delegaciones nacionales que las elaboraron y las aprobaron, la JIFE tiene un papel fundamental en el marco global de fiscalización de estupefacientes, especialmente en un momento en que el sistema de tratados entra en un período de cambio y transformación.⁵⁴ Un número importante de las Partes de las convenciones está también optando por alejarse del enfoque fundamentalmente punitivo orientado hacia la aplicación de la ley que favorecen de forma inherente estos instrumentos. Manteniéndose dentro de lo que entienden como los parámetros legales de los tratados, estos Estados están trabajando sobre políticas concretas a escala nacional centradas en cuestiones como la salud pública, los derechos humanos y las actividades de los traficantes, en lugar de poner el acento sobre las personas que consumen drogas. En este dinámico entorno normativo, es imprescindible que la Junta (re)adopte el papel que le otorgan

los tratados como garante de las convenciones. Como tal, debería, con el espíritu de diálogo y cooperación que dispone la Convención Única,⁵⁵ exponer la situación mundial y llamar la atención de los Estados sobre nuevos desafíos y dilemas, y dejar de actuar como un guardián inflexible que opina que las convenciones son objetos inamovibles que se deben defender a toda costa.⁵⁶

Esto sería especialmente pertinente teniendo en cuenta que otras partes del sistema de la ONU se muestran cada vez más críticas con el funcionamiento del actual marco de tratados. Entre las voces destacadas en este sentido estaría la de Anand Grover, Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la salud.⁵⁷ En su informe de 2010, Grover señala: “El actual sistema internacional de fiscalización de drogas se ha centrado en crear un mundo libre de drogas casi exclusivamente mediante la aplicación de políticas de ejecución de la ley y sanciones penales. Sin embargo, hay cada vez más pruebas que indican que este enfoque ha fracasado, en primer lugar porque no reconoce las realidades del consumo de drogas y la drogodependencia. Si bien es cierto que las drogas pueden tener un efecto pernicioso en la vida de las personas y en la sociedad, este régimen excesivamente punitivo no ha logrado cumplir sus objetivos de salud pública y ha dado lugar a un sinnúmero de violaciones de los derechos humanos”. Al ir más allá de una crítica general de la interrelación entre el sistema internacional de fiscalización de drogas y la salud para poner de relieve una serie de problemas relacionados con la coherencia de todo el sistema, el Relator Especial también menciona explícitamente la injustificada postura crítica de la Junta con respecto a la descriminalización.⁵⁸

En este contexto, resulta alentador que, este año, la Junta se decantara por no adoptar una postura negativa ante la descriminalización

de la tenencia para consumo personal y, sin olvidar los puntos cuestionables mencionados en estas páginas, haya seguido manteniendo una posición menos adversa ante la reducción de daños. No obstante, aunque la falta de todo comentario en el *Informe* podría entenderse como una aceptación de las medidas legítimas que puede adoptar una Parte de las convenciones, las recientes declaraciones de la Junta con respecto a los pasos emprendidos por Bolivia para conciliar su posición con respecto al artículo 49 de la Convención Única ponen de manifiesto que su silencio no era más que una posición de espera. El 5 de julio de 2011, un comunicado de prensa de la ONU señalaba que “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”.⁵⁹ Al condenar la retirada de Bolivia de la Convención, en junio de 2011, con la intención de volver a adherirse a ella con una reserva sobre el artículo 49,⁶⁰ la Junta ha demostrado una vez más que, en última instancia, sigue entendiendo su papel como defensora de lo que ve como la pureza e infalibilidad del sistema actual; un sistema que se ha ido desarrollando cada vez más desde 1961 y que presenta graves defectos e incoherencias.⁶¹ Paradójicamente, aunque podría decirse que se excede en su mandato en esta ocasión y en otros casos presentados aquí, los intentos de la Junta para defender los tratados podrían de hecho socavar su autoridad legítima y fundamental en otros temas clave de interés. El IDPC espera que la propia Junta reflexione sobre su futuro funcionamiento, siguiendo el espíritu y la letra de las convenciones, y ayude a las Partes a establecer políticas nacionales que no sólo respeten los límites legales del sistema de fiscalización de estupefacientes de la ONU, sino que también sean coherentes con las obligaciones que han contraído con respecto a otros marcos jurídicos de la ONU.

Agradecimientos

Los autores desean expresar su más profundo agradecimiento a todas aquellas personas, tanto de organizaciones miembro del IDPC como externas, que han dedicado de forma desinteresada parte de su tiempo para hacernos llegar comentarios sobre el borrador previo de este informe. Cabe recordar, por supuesto, que toda equivocación o error es responsabilidad exclusiva de los autores.

El Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC) es una red mundial integrada por organizaciones no gubernamentales (ONG) y redes profesionales que trabaja para fomentar un debate objetivo y abierto sobre la eficacia, la dirección y el contenido de las políticas de drogas en el ámbito nacional e internacional, y apoyar las políticas que se fundamentan en evidencias científicas que reducen eficazmente los daños relacionados con las drogas. La red publica informes ocasionales, difunde los informes de sus organizaciones miembros sobre cuestiones relacionadas con las drogas, y ofrece servicios especializados de asesoría a encargados de políticas y funcionarios de todo el mundo.

Notas Finales

- 1 Véase http://www.incb.org/incb/es/membership_actual.html para consultar la composición actual de la Junta. En 2012, finalizarán los mandatos de siete de sus miembros (Hamid Ghodse, Carola Lander, Melvyn Levitsky, Jorge Montaña, Sri Suryawati, Raymond Yans, Xin Yu). Por ese motivo, a fines de abril de 2011, el ECOSOC celebró en su sede de Nueva York elecciones para la Junta, con los resultados siguientes: de los cinco candidatos propuestos por la OMS, el Consejo eligió a Wayne Hall (Australia) y reeligió a Hamid Ghodse (República Islámica de Irán). De los quince candidatos propuestos por gobiernos, el Consejo eligió a David Johnson (Estados Unidos), Ahmed Kamal Eldin Samak (Egipto) y Werner Sipp (Alemania), y reeligió a Jorge Montaña (México) y Raymond Yans (Bélgica)
- 2 Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (2011), *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2010* (Nueva York: Naciones Unidas), <http://www.incb.org/incb/es/annual-report-2010.html> [consultado el 4 de agosto de 2011]
- 3 Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (2011), *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes relativo a la Disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización internacional: Garantizar suficiente acceso a esas sustancias para fines médicos y científicos* (Nueva York: Naciones Unidas), http://www.incb.org/pdf/annual-report/2010/es/supp/AR10_Supp_S.pdf [consultado el 4 de agosto de 2011]
- 4 Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (febrero de 2008), *IDPC Briefing Paper 7 – The International Narcotics Control Board: Current tensions and options for reform*, p. 8. http://www.idpc.net/sites/default/files/library/IDPC_BP_07_INCB_TensionsAndOptions_EN.pdf [consultado el 4 de agosto de 2011]
- 5 Jelsma, M. (2011), *INCB Report: Mixed thoughts* (Amsterdam: Transnational Institute) <http://www.tni.org/article/mixed-thoughts-about-incbs-latest-report> [consultado el 4 de agosto de 2011]
- 6 Naciones Unidas (2000), *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/index.html> y Naciones Unidas (2004), *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* (Nueva York: Naciones Unidas) <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html> [consultado el 4 de agosto de 2011]
- 7 Naciones Unidas, Comisión de Estupefacientes, 51º período de sesiones (7 de marzo de 2008), 'Perfeccionamiento de la fiscalización de drogas para adecuarla a la finalidad para la que fue creada: Aprovechando la experiencia de diez años de acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas', *Informe del Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito a modo de contribución al examen de los resultados del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General*, E/CN.7/2008/CRP.17, p. 10.

- 8 El ejemplo más reciente y de gran peso político sería el de la Comisión Global de Políticas de Drogas (2011), *Guerra a las drogas: Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas*, <http://www.globalcommissionondrugs.org/Report> [consultado el 4 de agosto de 2011]
- 9 Transform Drug Policy Foundation (2009), *A comparison of the cost-effectiveness of the prohibition and regulation of drugs* (Bristol: Transform Drug Policy Foundation), <http://www.tdpf.org.uk/Transform%20CBA%20paper%20final.pdf> [consultado el 4 de agosto de 2011]
- 10 McAllister, W. B. (2000), *Drug diplomacy in the twentieth century: An international history* (London & New York: Routledge)
- 11 Chouvy, P.A. (2009), *Opium: Uncovering the politics of the poppy* (London: I.B. Tauris). La cita procede de Canfield, R.L. (1986), 'Ethnic, Regional and Sectarian Alignments in Afghanistan', en Banuazizi, A. & Weiner, M. (1986), *The State, religion and ethnic politics: Afghanistan, Iran, Pakistan* (New York: Syracuse University Press), pp. 75-103
- 12 Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (febrero de 2008), *IDPC Briefing Paper 7 – The International Narcotics Control Board: Current tensions and options for reform*, p. 10. http://www.idpc.net/sites/default/files/library/IDPC_BP_07_INCB_TensionsAndOptions_EN.pdf [consultado el 4 de agosto de 2011]
- 13 International Crisis Group (2011), *The insurgency in Afghanistan's heartland*. Asia Report No. 207 (Brussels/Kabul: International Crisis Group), <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-asia/afghanistan/207-the-insurgency-in-afghanistans-heartland.aspx> [consultado el 4 de agosto de 2011]. Véase también: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2010), *Corruption in Afghanistan: Bribery as reported by the victims* (Viena: United Nations), <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Afghanistan/Afghanistan-corruption-survey2010-Eng.pdf?ref=enews020210> [consultado el 4 de agosto de 2011]
- 14 Hay que señalar, sin embargo, que la entrega controlada en sí es especialmente propensa a prácticas corruptas de aplicación de la ley. Véase, por ejemplo: <http://www.abc.net.au/4corners/content/2004/s1066469.htm> [consultado el 4 de agosto de 2011]
- 15 Harm Reduction International (2011), *Annual report of the International Narcotics Control Board: Corruption, human rights and OST*, <http://www.ihra.net/contents/896> [consultado el 4 de agosto de 2011]
- 16 Meyer, K. & Parssinen, T. (1998), *Webs of smoke: Smugglers, warlords, spies, and the history of the international drug trade* (Oxford: Rowman and Littlefield)
- 17 Parker, H., Aldridge, J. & Measham, F. (1998), *Illegal leisure: The normalization of adolescent recreational drug use* (London: Routledge)
- 18 Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, *Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma. Declaración de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia*, http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/declaracao_espanhol_site.pdf [consultado el 5 de agosto de 2011]
- 19 Comisión Global de Políticas de Drogas (junio de 2011), *Guerra a las drogas: Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas*, http://idpc.net/sites/default/files/library/Global_Commission_Report_Spanish.pdf [consultado el 5 de agosto de 2011]
- 20 Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (abril de 2011), *La Comisión de Estupefacientes 2011 – Informe sobre el período de sesiones*, pp. 11-12, <http://www.idpc.net/es/publications/cnd-proceedings-document-2011-spa> [consultado el 5 de agosto de 2011]
- 21 Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (mayo de 2010), *Response to the 2009 Annual Report of the International Narcotics Control Board*, pp. 5-6, http://idpc.net/sites/default/files/library/INCB%20response%202010_0.pdf [consultado el 5 de agosto de 2011]
- 22 Organización Mundial de la Salud (2006), *Comité de Expertos de la OMS en Farmacodependencia: 34º informe, OMS, Serie de informes técnicos, no. 942* (Ginebra: OMS), http://whqlibdoc.who.int/trs/WHO_TRS_942_spa.pdf [consultado el 5 de agosto de 2011]
- 23 Unión Europea, United Nations Office on Drugs and Crime, 54th Session of the Commission on Narcotic Drugs, 21-25 de marzo de 2011. Statement by Hungary on behalf of the European Union. Agenda Item INCB, p. 2. párr. 8 y 10
- 24 Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (abril de 2011), *La Comisión de Estupefacientes 2011 – Informe sobre el período de sesiones*, pp. 11-12, <http://www.idpc.net/es/publications/cnd-proceedings-document-2011-spa> [consultado el 5 de agosto de 2011]
- 25 Jelsma, M. (2011), *INCB Report: Mixed thoughts* (Amsterdam: Transnational Institute) <http://www.tni.org/article/mixed-thoughts-about-incbs-latest-report> [consultado el 5 de agosto de 2011]
- 26 Harm Reduction International (3 de marzo de 2011), *Annual Report of the International Narcotics Control Board: Corruption, Human Rights and OST*, <http://www.ihra.net/contents/896> [consultado el 5 de agosto de 2011]
- 27 McDermott, Y (2010), 'Yong Vui Kong v. Public Prosecutor and the Mandatory Death Penalty for Drug Offenses in Singapore: A Dead End for Constitutional Challenge?' *International Journal on Human Rights and Drug Policy*, 1: 35-52 y Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (mayo de 2010), *Response to the 2009 Annual Report of the International Narcotics Control Board*, p. 15. http://idpc.net/sites/default/files/library/INCB%20response%202010_0.pdf [consultado el 5 de agosto de 2011]
- 28 Harm Reduction International (3 de marzo de 2011), *Annual Report of the International Narcotics Control Board: Corruption, Human Rights and OST*, <http://www.ihra.net/contents/896> [consultado el 5 de agosto de 2011]
- 29 Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (mayo de 2010), *Response to the 2009 Annual Report of the International Narcotics Control Board*, p. 15, http://idpc.net/sites/default/files/library/INCB%20response%202010_0.pdf [consultado el 5 de agosto de 2011]

- 30 Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Comité de Derechos Humanos, 98º período de sesiones, Nueva York, 8 a 26 de marzo de 2010, *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto*, http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.MEX.CO.5_S.PDF y Comité de los Derechos del Niño, 56º período de sesiones, 17 de enero a 4 de febrero de 2011, *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 8 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados - Observaciones finales: México*, http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/co/CRC.C.OPAC.MEX.CO.1_sp.doc [consultado el 5 de agosto de 2011]
- 31 Cook, C. (2010), *The Global State of Harm Reduction 2010 at a Glance* (London, Harm Reduction International), http://www.ihra.net/files/2010/09/09/A3poster%28Web_version%29.pdf [consultado el 5 de agosto de 2011]
- 32 Jelsma, M. (2011), *INCB Report: Mixed thoughts* (Amsterdam: Transnational Institute) <http://www.tni.org/article/mixed-thoughts-about-incbs-latest-report> [consultado el 6 de agosto de 2011]
- 33 Harm Reduction International (3 de marzo de 2011), *Annual Report of the International Narcotics Control Board: Corruption, Human Rights and OST*, <http://www.ihra.net/contents/896> [consultado el 6 de agosto de 2011]
- 34 Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (febrero de 2008), *IDPC Briefing Paper 7 – The International Narcotics Control Board: Current Tensions and Options for Reform*, p. 10.
- 35 Cook, C. (2010), *The Global State of Harm Reduction 2010 at a Glance* (London, Harm Reduction International), http://www.ihra.net/files/2010/09/09/A3poster%28Web_version%29.pdf [consultado el 6 de agosto de 2011]
- 36 Global State of Harm Reduction, Harm Reduction International <http://www.ihra.net/contents/518> [consultado el 6 de agosto de 2011]
- 37 Elliott, R., Csete, J., Wood, E. & Kerr, T. (2005), 'Harm reduction, HIV/AIDS, and the human rights challenge to global drug control policy', *Health and Human Rights: An International Journal*, 8(2): 111, <http://www.aidslaw.ca/publications/interfaces/downloadFile.php?ref=770> [consultado el 6 de agosto de 2011]
- 38 Jelsma, M. (2011), *INCB Report: Mixed thoughts* (Amsterdam: Transnational Institute) <http://www.tni.org/article/mixed-thoughts-about-incbs-latest-report> [consultado el 6 de agosto de 2011]
- 39 Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (febrero de 2008), *IDPC Briefing Paper 7 – The International Narcotics Control Board: Current tensions and options for reform*, p. 10, http://www.idpc.net/sites/default/files/library/IDPC_BP_07_INCB_TensionsAndOptions_EN.pdf [consultado el 6 de agosto de 2011]
- 40 Véase http://www.incb.org/pdf/e/ar/incb_report_1994_supplement_es.pdf
- 41 Barrett, D. (2011), *Backgrounder: Bolivia's concurrent drug control and other legal commitments*, (International Centre on Human Rights and Drug Policy), http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/international_legal_commitments.pdf [consultado el 6 de agosto de 2011]
- 42 Comunicado de prensa de TNI y WOLA (febrero de 2010), *El Informe Anual de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de la ONU sobrepasa mandato e interfiere con la soberanía de países*, <http://druglawreform.info/es/sala-de-prensa/comunicados-de-prensa/item/406-junta-internacional-de-fiscalizacion-de-estupefacientes-sobrepasa-mandato-> [consultado el 6 de agosto de 2011]; Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (mayo de 2010), *Response to the 2009 Annual Report of the International Narcotics Control Board*, pp. 7-8 http://idpc.net/sites/default/files/library/INCB%20response%202010_0.pdf [consultado el 6 de agosto de 2011]
- 43 Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (2011), *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes relativo a la Disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización internacional: Garantizar suficiente acceso a esas sustancias para fines médicos y científicos* (Nueva York: Naciones Unidas), http://www.incb.org/pdf/annual-report/2010/es/supp/AR10_Supp_S.pdf [consultado el 6 de agosto de 2011]
- 44 El suplemento también trata sobre sustancias sicotrópicas, estimulantes que se utilizan como anorexígenos, etcétera.
- 45 Naciones Unidas (1948), *Declaración Universal de Derechos Humanos*, <http://www.un.org/es/documents/udhr/> [consultado el 6 de agosto de 2011]
- 46 Véase <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/idh/> [consultado el 6 de agosto de 2011]
- 47 Organización Mundial de la Salud (2011), *Ensuring balance in national policies on controlled substances: Guidance for availability and accessibility of controlled medicines* (Geneva: WHO), http://www.who.int/medicines/areas/quality_safety/guide_nocp_sanend/en/index.html [consultado el 6 de agosto de 2011]
- 48 Grover, A. (2010), *Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental* (A/65/255) (Ginebra: Naciones Unidas)
- 49 Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (May 2010), *Response to the 2009 Report of the International Narcotics Control Board*, pp. 10-13, http://www.idpc.net/sites/default/files/library/INCB%20response%202010_0.pdf [consultado el 6 de agosto de 2011]; Taylor, A.L., Gostin, L.O. & Pagonis, K. A. (2008), 'Ensuring effective pain treatment: A national and global perspective', *The Journal of the American Medical Association*, 299(1): 89-91
- 50 El término "S-DDD" se refiere a 'dosis diarias definidas con fines estadísticos' y es una unidad técnica de medida, no una cantidad prescrita. Su uso conceptual permite expresar en una única unidad de medida estupefacientes con distinto nivel de potencia.
- 51 Seya, M-J, Gelders, S.F.A.M., Achara, O.U., Milani, B. & Scholten, W.K. (2011), 'A first comparison between the consumption of and the need for opioid analgesics at country, regional, and global levels', *Journal of Pain & Palliative Care Pharmacotherapy*, 25: 6-18, <http://apps.who.int/medicinedocs/documents/s17976en/s17976en.pdf> [consultado el 7 de agosto de 2011]

- 52 Estos cálculos están basados en Seya et al (2011)
- 53 Seya et al (2011), p. 15
- 54 Bewley-Taylor, D. (2009), 'The 2009 Commission on Narcotic Drugs and its High Level Segment: More cracks in the Vienna Consensus', *Drugs and Alcohol Today*, 9(2): p. 7
- 55 Artículo 9. Para más información, véase IDPC, *Nota para la incidencia política – Un llamado al nuevo Secretario de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes: los retos actuales*, p. 2, <http://www.idpc.net/es/publications/idpc-advocacy-note-incb-chair-esp> [consultado el 7 de agosto de 2011]
- 56 Bewley-Taylor, D. & Trace, M. (2006), *The International Narcotics Control Board: Watchdog or guardian of the UN drug control conventions?* (Beckley Foundation Drug Policy Programme: Report 7)
- 57 Grover, A. (2010), *Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (A/65/255)* (Ginebra: Naciones Unidas)
- 58 En una respuesta conjunta al informe de Grover, la ONUDD y la JIFE plantean la idea de que los Estados miembros podrían "estudiar alternativas al encarcelamiento para los casos de adicción a las drogas pero no dirigidas hacia la legalización del consumo de drogas, ya que las drogas fiscalizadas siguen siendo muy adictivas y perjudiciales para la salud humana" (la cursiva es original). Joint UNODC/INCB Statement on the International Drug Control System and Human Health and Human Rights, <http://www.unodc.org/unodc/en/press/releases/2010/November/joint-unodc-/incb-statement-on-the-international-drug-control-system-and-human-health-and-human-rights.html> [consultado el 7 de agosto de 2011]
- 59 Véase <http://www.unodc.org/southerncone/es/frontpage/2011/07/06-junta-internacional-de-control-de-narcoticos-lamenta-la-denuncia-de-bolivia-de-la-convention-unica-de-estupefacientes.html> [consultado el 7 de agosto de 2011]
- 60 Para más información, véase: Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (julio de 2011), *Nota para la incidencia política del IDPC – La reconciliación jurídica de Bolivia con la Convención Única sobre Estupefacientes*, <http://www.idpc.net/es/publications/idpc-advocacy-note-bolivia-withdraws-from-1961-convention> [consultado el 7 de agosto de 2011]; Jelsma, M., *Los guardianes de los tratados en apuros: el carácter inquisidor de la respuesta de la JIFE a Bolivia*, <http://www.tni.org/es/article/los-guardianes-de-los-tratados-en-apuros> [consultado el 7 de agosto de 2011]
- 61 Bewley-Taylor, D. & Jelsma, M. (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://www.druglawreform.info/es/publicaciones/serie-reforma-legislativa/item/1255-cincuenta-anos-de-la-convention-unica-de-1961-sobre-estupefacientes-una-relectura-critica> [consultado el 7 de agosto de 11]

Financiado, en parte, por
Open Society Foundations



International Drug Policy Consortium
Fifth Floor, 124–128 City Road, London
EC1V 2NJ, United Kingdom

teléfono: +44 (0)20 7324 2975
correo electrónico: contact@idpc.net
página de web www.idpc.net

Copyright (C) 2011 International Drug Policy Consortium All rights reserved