

Respuesta al Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2011

Julio de 2012



Respuesta al Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2011

Introducción

Teniendo en cuenta que la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE o Junta) se está viendo sometida a un escrutinio cada vez mayor en los últimos años –tanto por parte de ciertos sectores de la sociedad civil como de algunos Estados miembros–, puede que no resultara sorprendente que en mayo de 2011 los miembros de la Junta volvieran a elegir al veterano y combativo profesor Hamid Ghodse como presidente, con lo que es la undécima vez que es denominado para ocupar este puesto desde 1993. En consecuencia, era también de esperar que el *Informe anual* de la JIFE para 2011 fuera parecido, en cuanto a su tono y visión defensivos, al de 2010, cuando el profesor Ghodse también presidió la elaboración del informe.¹ Como de costumbre, 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, limitar el mercado ilícito. Así pues, la Junta es responsable de algunas aportaciones valiosas en varios ámbitos, como, por ejemplo, en lo que respecta al fomento de un mayor acceso a medicamentos esenciales y a las obligaciones de los Estados frente a sus decisiones en el seno de la Comisión de Estupefacientes (CND). Sin embargo, las habituales –y ya familiares– declaraciones de la Junta sobre lo que considera que son los puntos fuertes y débiles del sistema con respecto a las políticas nacionales relacionadas con el mercado ilícito

siguen revelando las carencias profundas y sistémicas de la JIFE como organismo que sigue su debido funcionamiento y que cada vez adquiere mayor importancia en un claro período de cambio en el sistema internacional de control de drogas. Una vez más, el *Informe* de este año pone de manifiesto la tendencia de la Junta a aplicar una interpretación muy miope y selectiva de las convenciones de fiscalización de estupefacientes, y la consiguiente costumbre de extralimitarse de su mandato en algunas áreas, especialmente cuando estima que los Estados miembros siguen políticas que se desvían de los principios prohibicionistas del sistema de tratados, un proceso que han situado en primer plano las últimas iniciativas del Estado Plurinacional de Bolivia. Por otra parte, el *Informe* de 2011 también revela el preocupante hábito de la Junta de no pronunciarse sobre otros ámbitos que sí entran dentro de sus competencias y que merecerían su atención. Además, este año el presidente de la Junta utiliza su Prefacio al *Informe* para perpetuar una serie de narrativas erróneas con respecto no solo a la historia del sistema internacional de control de drogas, sino también al papel desempeñado por las ONG en su construcción. Aunque se justifica por la celebración del centenario del sistema de fiscalización de estupefacientes en 2012, este enfoque pone de relieve las crecientes dudas sobre el rigor académico del trabajo de la Junta tal como se presente en sus informes anuales. En este contexto, los aspectos sin duda positivos del *Informe* se siguen viendo eclipsados por las habituales prácticas y posturas negativas de 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 con 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 Estados miembros. Los integrantes de la Junta son elegidos por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) y pueden solicitar el asesoramiento experto de la OMS.² 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 hacen públicas), la JIFE elabora un informe anual que resume sus actividades y opiniones.

Esta respuesta al *Informe anual correspondiente a 2011* de la JIFE³ (los informes anuales de la Junta se suelen publicar en la primavera del año siguiente) está organizada en cinco grandes apartados interrelacionados: el homenaje de la Junta a la Convención del Opio de La Haya; los fallos en su capítulo temático sobre 'Cohesión social, desorganización social y drogas ilegales'; la hostilidad de la JIFE frente a los intentos de Bolivia para ajustar su posición frente a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes y la coca; y la constante tendencia de la Junta a sobrepasar su mandato y a practicar una 'reticencia selectiva', particularmente por lo que se refiere a su silencio sobre cuestiones relacionadas con los derechos humanos y la reducción de daños.

Homenaje a la Convención del Opio de La Haya

El Prefacio del *Informe* de este año está dedicado al centenario de la adopción de la Convención Internacional del Opio de La Haya. Este 'homenaje a las convenciones' es un tema al que el régimen de control de drogas de la ONU está recurriendo con frecuencia en los últimos años. En 2009, por ejemplo, el centenario de la Comisión de Shanghai ofreció una oportunidad parecida para celebrar lo que se entiende como los logros alcanzados durante los cien años de vigencia del actual sistema de control. El IDPC ya ha respondido en detalle en otros documentos a los supuestos implícitos en torno a esta cuestión, por lo que instamos a los lectores y las lectoras interesados a consultar el material que detallamos en la nota al pie.⁴ En estas páginas, presentaremos una breve panorámica del argumento fundamental.

El argumento parte de la premisa de que "antes de aprobarse la Convención de 1912, el mundo atravesaba un momento desastroso en relación con las drogas", y de que "la firma de la Convención de 1912 hizo patente el reconocimiento en aquella época de la necesidad de la cooperación internacional para la fiscalización de drogas".⁵ El 'momento desastroso' que se menciona en estas líneas hace referencia a las condiciones imperantes en la China imperial, donde, según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogas y el Delito (ONUDD), "quizá uno de cada cuatro hombres era adicto a las drogas".⁶ Aunque las cifras concretas son meramente especulativas y poco fiables, entre los historiadores existe el consenso general de que la práctica de fumar opio en China estaba muy extendida. Sin embargo, hasta qué punto se trataba de un fenómeno problemático –y se podría caracterizar razonablemente como 'una plaga de dependencia'– ha sido objeto de importantes debates a la luz de varios estudios recientes.⁷ En efecto, en los últimos años se han publicado estudios que cuestionan la imagen

histórica de China hasta hace poco aceptada como una civilización corrompida y azotada por una dependencia generalizada de las drogas. En realidad, una gran parte del opio en China se consumía con fines terapéuticos, al igual que en gran parte del resto del mundo, ya que el opio era una sustancia clave en la práctica de la medicina y, muchas veces, era fundamental para salvar vidas en una época en que existían pocos remedios eficaces. El opio funcionaba como la aspirina de su tiempo, y se encontraba en la mayoría de hogares como un tratamiento para los trastornos gastrointestinales, que era una de las principales causas de mortalidad. Por este motivo, en 1912 se producía mucho más opio que ahora. Contrariamente al argumento de los organismos de control de drogas de la ONU, el descenso en la producción y el consumo de opio no es fruto del sistema de fiscalización de estupefacientes, sino que se deriva principalmente del incremento en la oferta de sustancias terapéuticas y la expansión de las infraestructuras de salud pública (agua potable, alcantarillado, etcétera).

En lo que se refiere a los usos recreativos o de placer de la droga, la situación se caracterizaba por diversas y complejas culturas de fumar opio, alguna de las cuales eran altamente avanzadas y serían comparables a las culturas de beber vino en Europa occidental. El uso de opio estaba bien integrado en los rituales de la vida social cotidiana. Aunque, por supuesto, se daban también ejemplos de consumo problemático, el estereotipo del 'borracho de opio'⁸ que lo había perdido todo debido a su ansiedad incontenible –una figura presentada como la norma por los misioneros cristianos y los nacionalistas chinos, con sus propias agendas narcofóbicas– era, de hecho, algo bastante raro. Esta imagen, más matizada y compleja, sobre el uso del opio es ahora reconocida generalmente por los historiadores expertos en culturas de drogas como algo mucho más fiel a la realidad de la China de principios del siglo XX que el viejo escenario de 'plaga de estupefacientes' que presenta la JIFE en el Prefacio de su *Informe*.

El Prefacio también vincula el movimiento contra el opio de fines del siglo XIX y principios del siglo XX con una cierta idea de responsabilidad por parte de las organizaciones no gubernamentales (ONG). "El centenario de la aprobación de la Convención de 1912 es una buena ocasión para recordar los arduos esfuerzos de aquellas organizaciones no gubernamentales *progresistas* y reconocer la respuesta positiva de los gobiernos de la época. Cabe señalar que, también hoy día, muchas organizaciones no gubernamentales defienden el derecho de la persona a liberarse del azote de las drogas" (la cursiva es nuestra).⁹ Este discurso, que hemos visto desarrollarse en los últimos años, intenta replantear los debates en torno a la participación de las ONG, las más dinámicas e influyentes de las cuales han tendido, en el siglo XXI, a representar las voces que abogan por reformar el actual sistema internacional de fiscalización de estupefacientes. El resultado de la labor de las ONG orientadas a la reforma se puede percibir en el cambio de tono de los debates globales en torno a la regulación, que durante la última década han ganado en solidez de argumentos y sofisticación, y ahora se muestran mucho más predispuestos a estudiar una revisión sustancial de los acuerdos vigentes. El párrafo aquí citado busca establecer un vínculo entre las ONG que defienden actualmente 'un mundo sin drogas' y sus equivalentes a principios del siglo XX, de las que se habla usando palabras elogiosas, como si se pretendiera demostrar que la Junta aún tiene de su lado a algunos sectores de la sociedad civil. Además, al enmarcar el debate en estos términos, la JIFE califica implícitamente a aquellos sectores que no defienden el orden establecido de 'retrógrados'. Esta estrecha interpretación del debate de la sociedad civil sobre las políticas de drogas representa un síntoma más del enfoque sesgado de la Junta, que divide el mundo en dos categorías: los Estados miembros y grupos activistas 'buenos' (es decir, los que apoyan la visión del mundo de los miembros de mayor peso de la JIFE) y los Estados miembro y ONG 'malos' (los que

proponen o ponen en práctica reformas que se distancian de las estrategias represivas o de tolerancia cero).

Algo parecido puede decirse de las referencias del texto al supuesto “derecho de la persona a liberarse del azote de las drogas”.¹⁰ La alusión a ‘liberarse’ es un instrumento poderoso en un mundo donde la retórica y los valores democráticos tienen una carga de significado considerable y es evidente que la JIFE está decidida a intentar asociar su propio punto de vista –que las convenciones de control de drogas son sacrosantas y deben defenderse en su formato actual a toda costa– con las ideas de libertad y derechos humanos. Cabe también destacar que el uso de términos del ámbito de los derechos humanos está adquiriendo un carácter cada vez más preponderante en el debate sobre políticas de drogas, un campo en el que, hasta la fecha, los defensores del orden establecido no se habían desenvuelto demasiado bien. La Junta, comprensiblemente, está interesada en formular su postura recurriendo a la terminología propia de los derechos humanos. Pero volveremos a tratar este punto con mayor detalle más adelante.

Por otro lado, al establecer sus argumentos, el Prefacio alude en repetidas ocasiones a una situación histórica que nunca existió: a saber, la colaboración de una ‘comunidad internacional’ unificada para defender la salud pública e individual mediante la instauración de un sistema de control de drogas basado en la Convención de La Haya de 1912. Como el IDPC ha señalado en ocasiones anteriores, las motivaciones del grupo de países que concibió el primer sistema de control eran extremadamente complejas, y aunque entrañaban algunos de los factores esgrimidos por la Junta, respondían también a otra serie de imperativos geopolíticos y económicos.¹¹ La falta de una comunidad de intereses compartidos es algo que pone de manifiesto el hecho de que la ratificación general de la Convención del Opio de La Haya dependió de que esta quedara incluida en el

tratado de paz de Versalles, concluido en 1919, con el que se puso fin a la Primera Guerra Mundial. Esta fue la única manera de convencer a países productores como Alemania y Turquía, hasta entonces reticentes, a firmar el acuerdo.¹²

El capítulo temático: un análisis simplista y empobrecido

El capítulo temático que suele presentarse en el *Informe anual* de la JIFE lleva este año por título ‘Cohesión social, desorganización social y drogas ilegales’. Los debates sobre el consumo de drogas suelen desarrollarse en un vacío cultural e histórico, y el hecho de que las agencias de la ONU presten atención a estas cuestiones tan complejas supone, en principio, una novedad que cabe acoger con satisfacción. Sin embargo, es cuestionable si la JIFE es el organismo de la ONU más apropiado para realizar este tipo de análisis y emitir las consiguientes recomendaciones; podría decirse que no solo carece de la especialización necesaria (entre sus miembros, por ejemplo, no se encuentra ningún sociólogo ni historiador), sino que –y quizá esto sea lo más importante– efectuar tales análisis y recomendaciones lleva a la Junta a extralimitarse con creces en su mandato.

El capítulo comienza con unas palabras que son verdaderamente apocalípticas: “El uso indebido de drogas ilegales es uno de los más grandes retos a que se enfrenta el mundo hoy día. Presente en todos los países, del más rico al más pobre, es un problema que afecta a todos los grupos y, en medida creciente, a gente de todas las edades, alimentando la delincuencia, la corrupción y el terrorismo a nivel mundial, generando riquezas inimaginables para unos pocos y daños sin límite para la mayoría, cobrándose millones de vidas y amenazando la sostenibilidad misma de comunidades en todo el mundo” (párr. 1) Sin embargo, tras señalar que ‘el uso indebido de drogas’ se da entre todos

los grupos, rápidamente se clarifica que el tema central del capítulo gira en torno a comunidades marginales en que el consumo de drogas se ha hecho endémico, impulsando “una espiral nefasta de daño individual y colectivo” (párr. 3).

A continuación se comienza a desarrollar el argumento principal del capítulo, utilizando un marco conceptual tomado, sin el debido reconocimiento, de la escuela funcionalista de la sociología. Así, se nos explica, no sin cierta razón, que “las sociedades son por su propia naturaleza algo más que el cúmulo de un gran número de individuos distintos” (párr. 7). Allí donde las normas sociales infunden un sentido compartido de identidad y finalidad, se genera “un sentido de comunidad sólido”. La Junta considera que esta cohesión social constituye ‘la salud’ de las comunidades; una sociedad ‘sana’ es aquella en que no existen conflictos con respecto a las normas. Sin embargo, lo que el mundo está experimentado ahora es una ruptura de las normas sociales que unen a las comunidades. “Cuando la sociedad se fractura, por el escaso sentido de cohesión, la consecuencia probable es una multitud de problemas, de los cuales el abuso de drogas y la delincuencia posiblemente sean solo las señales más visibles” (párr.8).

La JIFE utiliza estas ideas para desarrollar un argumento muy concreto. En lugar de considerar el uso de drogas y la delincuencia relacionada con este como una cuestión estructural en la que están implicadas sociedades enteras, a medida que avanza el capítulo se va poniendo un acento cada vez mayor en las ‘comunidades marginales’. El aspecto más preocupante del análisis de la Junta, como ha señalado Reducción de Daños Internacional (HRI),¹³ es la dicotomía ‘ellos frente a nosotros’ que se repite en todo el texto. Y ello a pesar de que los autores son conscientes de esta dicotomía y de su existencia en la vida social y política, como queda patente en el párrafo 13, donde se señala que las personas que viven en esas “zonas vedadas” urbanas pueden adquirir un fuerte sentido de

identidad subcultural (una identidad separada de la sociedad en general), mientras que el resto de la sociedad puede llegar a pensar en la población de esas zonas como seres diferentes, como un peligroso grupo de ‘otros’.

Una vez establecidos los términos de su argumento –que el uso de drogas se deriva de la ‘desorganización social’ y que también la alimenta–, en el apartado siguiente se pasa a enumerar lo que se considera que son las causas de esta situación fragmentada, bajo el epígrafe de ‘Amenazas a la cohesión social’. La lista de amenazas incluye cuestiones como la persistencia de la desigualdad social (como se evidencia, entre otros, en los ámbitos de la salud, el bienestar y la educación), las migraciones, la transformación política y económica, las nuevas culturas del exceso, el aumento del individualismo y el consumismo, la variación de los valores tradicionales, las sociedades en situación de conflicto o posterior a un conflicto, la urbanización rápida, el colapso del respeto de la ley, y la economía local basada en la droga. Lógicamente, cualquier análisis que utilice unas categorías tan amplias tendrá cierto crédito; poca gente podrá discutir la idea de que al menos algunos de estos factores participan de cierta forma en determinadas formas problemáticas de consumo de drogas, así como en un sinnúmero de problemas y conflictos sociales. No obstante, la mayoría de ellos está inextricablemente ligado con el desarrollo histórico y social del mundo moderno durante los últimos siglos. Las migraciones, la urbanización, el individualismo y la transformación de sistemas de valores tradicionales o premodernos, por citar algunos de los más evidentes, son prácticamente sinónimos de la llegada del mundo moderno. Dicho con otras palabras: sin estos fenómenos, las sociedades modernas no existirían. Al lamentarse de los efectos de la globalización, la industrialización y la urbanización, la JIFE parece estar a un paso de desear que el mundo vuelva a un estado utópico de sociedades seguras, estables y cohesionadas que nunca ha existido. Puede que estas fantasías resulten atractivas,

pero el papel de la JIFE consiste en ayudar a los Estados miembros a abordar las realidades de los desafíos a los que se enfrentan en un mundo globalizado y fragmentado.

El capítulo cuenta aún con otras dos secciones: la tercera se titula 'Respuesta al problema' y la última ofrece una serie de recomendaciones. El apartado 'Respuesta al problema' es un ejemplo paradigmático de la visión dicotómica ya mencionada, como se percibe ya en el párrafo inicial: "Actualmente, los gobiernos, los organismos comunitarios y los grupos de voluntarios de países de todo el mundo desarrollan iniciativas cuyo objetivo es hacer frente a *la variedad de problemas planteados por las comunidades marginadas*" (párr. 33; la cursiva es nuestra). A diferencia de sociólogos pioneros como Émile Durkheim, Karl Marx y Max Weber, y los muchos pensadores que han entendido los problemas sociales como parte del panorama mundial,¹⁴ la Junta ve los problemas del mundo moderno como *planteados por esas 'comunidades marginadas'*. Este análisis falla de base en la medida en que ignora el contexto de modernización política y económica que ha facilitado el crecimiento de los mercados y el consumo de drogas.¹⁵ Así, aunque la JIFE reconoce el papel desempeñado por la transformación política y económica en la 'desorganización social' en el apartado anterior, el dedicado a 'amenazas a la cohesión social', en este fragmento se contradice al atribuir los problemas sociales a 'comunidades marginadas'.

Las recomendaciones normativas que se detallan al final del capítulo comienzan instando a que se adopten medidas de prevención de drogas: "Los gobiernos deben velar por que se presten servicios de prevención del uso indebido de drogas, especialmente en las comunidades aquejadas por la desintegración social" (párr. 50a). Aunque son una respuesta extraordinariamente débil, a la luz de las profundas implicaciones de estas 'comunidades marginales' en la estructura más general de las

sociedades modernas, las recomendaciones normativas que se presentan son, en sí, razonables. Sin embargo, ponen un acento excesivo en el 'uso indebido de drogas',¹⁶ como si el consumo de sustancias fuera, de por sí, una causa de la desintegración social. En realidad, la historia nos ofrece muchos ejemplos en que el uso de drogas ha funcionado como un vehículo para la integración social, desde las tabernas en el Reino Unido¹⁷ hasta los rituales con peyote entre los pueblos wixáricas de México.¹⁸

En resumen, en este capítulo temático la Junta demuestra que carece de la capacidad adecuada para ofrecer análisis sociológicos sólidos sobre la naturaleza de los mercados y los usos de drogas. El hecho de que el capítulo temático no proporcione ninguna referencia de las rotundas afirmaciones que realiza sobre el papel de las 'comunidades marginadas' es simplemente una muestra más de que, aunque haya decidido abordar un tema tan amplio y complejo, la Junta no está bien equipada para aportar una contribución sustancial a los debates sociológicos sobre los mercados y los usos de drogas.

Bolivia, la coca y la integridad del sistema internacional de control de drogas

Después de haber evitado el tema en el *Informe* del año anterior,¹⁹ el *Informe* de 2011 dedica una atención considerable a los pasos emprendidos por el Estado Plurinacional de Bolivia para conciliar su posición con respecto al artículo 49 de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, que obliga a las Partes a abolir la masticación de la hoja de coca dentro de los 25 años siguientes a la entrada en vigor de la convención. Como ya se ha analizado en detalle en otros documentos, las autoridades bolivianas llevan años trabajando para corregir lo que ahora muchos consideran un error histórico en lo que se refiere al alcance

de la Convención Única.²⁰ Después de que los esfuerzos para modificar el artículo 49 del tratado se vieran bloqueados por una coalición encabezada por los Estados Unidos en 2011, La Paz optó por retirarse de la Convención de 1961 con la intención de volver a adherirse a ella con una reserva sobre la cuestión de la coca, una medida que entró en vigor el 1 de enero de 2012. Esta era, realísticamente, la única posibilidad que le quedaba al gobierno para conciliar las obligaciones asumidas en virtud del tratado con la Constitución boliviana de 2009, que obliga al Estado a proteger “la coca originaria y ancestral como patrimonio cultural” y dispone que la coca “en su estado natural no es estupefaciente”.²¹ En consonancia con su compromiso con todos los demás aspectos de la Convención Única, el gobierno boliviano persigue volver a sumarse al tratado con una reserva que contemple los usos de la coca en su estado natural dentro del territorio boliviano. A pesar de las circunstancias excepcionales que caracterizan al proceso, en tanto que primer desafío formal a los principios prohibicionistas que conforman la esencia del régimen global de control de drogas, la JIFE, como cabía esperar pero no necesariamente de manera legítima, adopta una postura muy crítica.

Recurriendo a la cuestionable narrativa de ‘los logros’ del sistema internacional de fiscalización de estupefacientes en los últimos cien años que aparece en el Prefacio del presidente, el paso dado por Bolivia –o más exactamente, el precedente que este podría sentar– se presenta como una amenaza a la integridad del sistema de control de drogas de la ONU (p. v). El tema se vuelve a tratar en la sección de ‘Temas especiales’ del *Informe*, al que se dedican nada menos que 11 párrafos (párr. 270- 280; véase también párr. 483). En estas líneas, la Junta “lamenta la medida adoptada por el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia de denunciar la Convención de 1961 enmendada por el Protocolo de 1972, a la cual se había adherido anteriormente”. El *Informe* pasa entonces a apuntar que “la Junta observa con preocupación

que esa medida, aunque técnicamente esté permitida por la Convención, es contraria al objeto fundamental y al espíritu de esta. Si la comunidad internacional adoptara un enfoque según el cual los Estados parte utilizaran el mecanismo de denuncia y nueva adhesión con reservas para superar problemas en la aplicación de ciertas disposiciones de los tratados, la integridad del sistema de fiscalización de drogas quedaría desvirtuada. La Junta se ve en la obligación de señalar a los gobiernos de los Estados parte ese peligro” (párr. 279).

Este párrafo clave, que se complementa con las referencias a este tema en el Prefacio, revela varios puntos de preocupación con respecto a la posición de la Junta ante la iniciativa boliviana. En primer lugar, y como ya ha señalado la HRI,²² es difícil seguir el argumento –tal como está formulado en el *Informe*– de que, aunque la medida adoptada por Bolivia ‘técnicamente esté permitida’, es contraria ‘al objeto fundamental y al espíritu’ de la Convención Única; la segunda parte de la frase se refiere probablemente a ‘el objeto y el fin’ de un tratado según lo dispuesto por el artículo 19 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Por lo general, las reservas que son contrarias a ‘el objeto y el fin’ de una convención se consideran inválidas. Teniendo en cuenta la relevancia de este punto para justificar la hostilidad de la Junta frente a las acciones de Bolivia, habría sido de utilidad –de esperar, incluso–, que estas afirmaciones fueran acompañadas de alguna explicación jurídica que aludiera no solo a ‘el objeto y el fin’ de la Convención Única, sino también al artículo 36 (1), relativo a las disposiciones constitucionales,²³ el artículo 49, sobre las reservas transitorias, y el artículo 50, sobre reservas de otra índole. Sin esta explicación, del *Informe* se desprende una clara imagen de arbitrariedad. Este es especialmente el caso si se tienen en cuenta los *Comentarios a la Convención Única*. En ellos, se detalla 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 el 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".²⁴ Puede que esta presentación tan simplista del tema sea fruto de la falta de conocimientos especializados en derecho internacional por parte de la Junta.

En segundo lugar, la Junta adopta una visión muy selectiva y estrecha de lo que constituye la protección de la integridad del sistema internacional de control de drogas. Es legítimo argüir que los esfuerzos de Bolivia por eliminar las incoherencias en torno al uso de la coca unas dos décadas después de que se debiera haber eliminado representa, en sí, un intento de proteger la integridad, o la cohesión, del sistema. De hecho, este es un punto al que hizo referencia la propia JIFE en 1995.²⁵ Así, la posición actual de la Junta suscita preguntas como las planteadas por John Walsh, Coordinador Principal para el Programa de los Andes y de Políticas de Drogas de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA). Reflexionando sobre el *Informe* de este año, Walsh se pregunta: "¿Por qué cree la JIFE que las convenciones internacionales de drogas son tan frágiles? ¿Cómo puede la JIFE creer que los esfuerzos legítimos de un país por reconciliar sus requisitos constitucionales con sus obligaciones a tratados internacionales pueden representar una amenaza a la existencia del sistema entero?".²⁶ Teniendo en cuenta las actuales diferencias de opinión sobre numerosos temas –como la descriminalización de la tenencia de drogas para consumo personal y la reducción de daños–, no es de extrañar que haya quien considere que "las grietas en el llamado 'consenso de Viena' se acercan a un punto de ruptura" y que "la JIFE está en apuros y ya no es capaz de responder a los retos [a los que se enfrenta el sistema de control de drogas de la ONU] de manera racional".²⁷ Sin duda, el hecho de que un régimen de tratados

pueda verse sujeto a revisiones y mejoras con el tiempo, sin que su estructura fundamental se vea comprometida, es un claro signo de solidez. Como ya se ha señalado en otros documentos, lo cierto es que los regímenes internacionales de todo tipo experimentan cambios, y la postura defensiva de la Junta puede leerse como la respuesta de un aparato burocrático internacional que se siente amenazado.²⁸

Por otro lado, analizando la situación más allá del régimen global de control de drogas, es importante recordar que La Paz no solo está actuando para conciliar las obligaciones que le impone la Convención Única con las de la nueva Constitución del país, sino también con otra serie de deberes internacionales y 'normas básicas de derechos humanos y derechos de los pueblos indígenas' en vigencia.²⁹ La Junta, sin embargo, no es capaz de reconocer –u opta por ignorar– la importancia de esas tensiones y compromisos encontrados en todo el sistema. Esto puede entenderse como la torpeza de un órgano que fue creado en virtud de un tratado de la ONU con determinadas funciones y que, a pesar de afirmar erróneamente lo contrario, no puede operar en un vacío normativo, un punto sobre el que volveremos más adelante. Además, y como ya ha tenido motivos para apuntar el IDPC en ocasiones anteriores, en lugar de actuar como un ardiente defensor o guardián de las convenciones, el papel de la JIFE consiste en funcionar como órgano de vigilancia de los tratados y ayudar a resolver las áreas de tensión que puedan surgir entre las situaciones que se den en los Estados miembros y las convenciones.³⁰ En lugar de actuar como un 'intermediario honesto' y ayudar a Bolivia a resolver su dilema, al oponerse a las medidas jurídicas adoptadas por un Estado soberano y Parte de la Convención Única utilizando unos términos tan vagos como 'el espíritu' de la Convención –que responden a una preocupación más general sobre el supuesto carácter sacrosanto de los tratados de control de drogas de la ONU–, puede afirmarse que la Junta se está excediendo en su mandato. Este es un

problema que destacó hace poco el embajador boliviano en los Países Bajos, Roberto Calzadilla Sarmiento. Refiriéndose a la posición hostil de la Junta, Calzadilla manifestó que, a pesar de sus declaraciones críticas, “el mandato de la JIFE y de su secretaría se limita a sugerir consultas, establecer diálogos y exigir explicaciones de los Estados; no consiste en juzgar”.³¹

La Junta sigue extralimitándose en su mandato: convenciones y constituciones

Como en años anteriores, el *Informe* de este año vuelve a incluir casos en que se puede entender que la Junta se está extralimitando en su mandato o excediendo sus competencias. Entre ellos, cabría resaltar la postura de la Junta sobre dos cuestiones relacionadas entre sí: la decisión del Tribunal Supremo de Canadá con respecto al centro Insite en Vancouver y las políticas subnacionales que entrañan normas tolerantes sobre el cannabis, como la descriminalización de la tenencia para uso personal o los programas de cannabis terapéutico. Los dos temas aparecen en la sección ‘Temas especiales’, bajo el epígrafe ‘Aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas en los países de estructura federal’ (párr. 281-290). Tal como sugiere el título, la principal preocupación de la JIFE en este sentido es que “los Estados parte, incluidos los de estructura federal, deben aplicar los tratados de fiscalización internacional de drogas en todo su territorio, sea cual sea su legislación interna” (párr. 281, la cursiva es nuestra; véase también párr. 287, 289, 428, 429 y 437). En otras palabras –y probablemente en consonancia con el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969–, la Junta recurre al argumento de que, en virtud del derecho internacional, una parte no puede invocar las disposiciones de su derecho interno para justificar el incumplimiento de las convenciones internacionales en materia de fiscalización de estupefacientes.³²

Aunque esto sea así, la Junta vuelve a minimizar la complejidad jurídica de la situación, especialmente en lo que se refiere a la relación entre las convenciones de control de drogas y las constituciones de los Estados. En el *Informe*, por ejemplo, la Junta “expresa su preocupación por la decisión del Tribunal Supremo del Canadá de permitir que siga funcionando la ‘sala de inyección de drogas’ de Vancouver”. A continuación, señala que “según el derecho internacional, en virtud de la jerarquía normativa, un Estado no puede invocar las disposiciones de su derecho interno para justificar su incumplimiento de los tratados de fiscalización internacional de drogas en los que es parte. Esos tratados no permiten el uso de drogas sujetas a fiscalización para fines que no sean médicos o científicos” (párr. 289). Dejando de lado la cuestionable naturaleza legal de su posición sobre la legitimidad de las salas de consumo de drogas,³³ la JIFE también parece pasar por alto el hecho de que la validez de la decisión del Tribunal Supremo en el marco del derecho internacional se fundamenta en el artículo 3(2) de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, relativo a la primacía de los principios constitucionales de los Estados. En efecto, en el caso de Insite, el Tribunal Supremo se pronunció con respecto a la Carta de Derechos y Libertades de Canadá, que forma parte de la Constitución del país.³⁴ Así pues, tanto en este ejemplo como en otros, “es difícil sostener esa ‘jerarquía normativa’ en el caso de unas disposiciones que solo obligan a las Partes a adoptar ciertas medidas explícitamente ‘a reserva de sus principios constitucionales y de los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico’”, como dispone el artículo 3(2).³⁵

En la misma línea, aunque de forma menos directa, puede afirmarse que los argumentos jurídicos en los que se basa el descontento de la Junta ante la descriminalización y los programas de cannabis terapéutico en algunos estados de los Estados Unidos de América se ven socavados debido a la falta de

consideración de esta dinámica jurídica. En efecto, aunque muchos expertos hablan de una confluencia de sistemas jurídicos 'notablemente compleja', por lo general se coincide en que la Constitución estadounidense prima sobre cualquier otro tratado.³⁶ A esto cabe añadir, como indicó el fiscal general de California, Bill Locker, en relación con el cannabis médico, "en el marco de los principios constitucionales de soberanía dual, el gobierno federal no puede obligar a los funcionarios estatales a cumplir las leyes federales".³⁷ Por lo tanto, y como ya se ha comentado anteriormente con respecto a declaraciones previas de la JIFE sobre este polémico campo jurídico –y a pesar de que sea la pieza clave de una de las recomendaciones del *Informe* de este año (párr. 812)– "es más que cuestionable si es deber de la Junta poner en tela de juicio los ordenamientos constitucionales de los Estados soberanos".³⁸

La reticencia selectiva no desaparece de la escena

Como el IDPC apuntó el año pasado, dado que la reticencia selectiva parece ser ahora parte inherente de la cultura de funcionamiento de la Junta –como sucede con la extralimitación en su mandato–, no es de extrañar encontrar más ejemplos de tal timidez con respecto a varios temas en el último *Informe*.

Derechos humanos

El *Informe* de 2012 revela que la Junta sigue sin comprender debidamente la importante confluencia que se da entre las normas y obligaciones internacionales de derechos humanos, los tratados internacionales de control de drogas y las políticas nacionales que se despliegan con respecto a estos. Esta laguna se pone de manifiesto con respecto a varios temas en todo el documento. Por ejemplo, aludiendo a la prestación de servicios de tratamiento y rehabilitación en el Prefacio, el presidente de la Junta sostiene que las convenciones de

control de drogas reconocen que "liberarse de la toxicomanía es un derecho humano" (p. iii). Aunque este es un intento algo ambiguo, si bien deliberado, de vincular los derechos humanos con los principios del actual régimen de control de drogas –ninguno de los tratados alude a la abstinencia y los derechos humanos–, es difícil discutir la idea básica con respecto a los problemas asociados con la dependencia de sustancias. Sin embargo, el enfoque empleado aquí es problemático. Por otro lado, a pesar de la importancia que tienen los derechos humanos en el ámbito de la aplicación de las políticas de control de drogas y de que cada vez son más los organismos del aparato de control de drogas implicados en esta cuestión,³⁹ esta es una de las pocas alusiones a los derechos humanos en todo el documento. De hecho, la única otra vez en que se mencionan es para hacer referencia a los derechos de los periodistas que informan sobre la violencia relacionada con las drogas (y los abusos de los derechos humanos) en México (párr. 440). No obstante, y como ha subrayado ya la HRI, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha señalado explícitamente que "el derecho a la salud no debe entenderse como el derecho a estar sano".⁴⁰ En consecuencia, "lo que la JIFE no ha conseguido reconocer es que los derechos humanos son jurídicamente vinculantes. Afirmar que una persona tiene el derecho a estar libre de una adicción o toxicomanía entraña, en efecto, decir que cada vez que una persona se vuelve dependiente de una droga, el Estado en cuestión está quebrantando sus obligaciones en materia de derechos humanos". La HRI añade que "estar libre de adicciones representa, sin duda, un encomiable objetivo personal y normativo, pero no es un derecho humano. El tratamiento de drogas, la rehabilitación y la reducción de daños, en cambio, si están específicamente reconocidos como componentes del derecho a la salud. Por consiguiente, es la falta de oferta de servicios de calidad accesibles, aceptables y suficientes lo que entraña que un Estado infrinja sus obligaciones, y no la presencia de una adicción o toxicomanía".⁴¹

La posición de la Junta sobre 'el derecho a estar libre de toxicomanías' también parece llevar a problemas con respecto a los tratamientos forzados. Dicho llanamente, en un mundo donde estar libre de toxicomanías es un derecho, los tratamientos forzados se podrían justificar como un medio para hacer efectivos los derechos humanos.⁴² Esto está relacionado con un debate más general sobre el modelo de enfermedad de la dependencia de sustancias, cuya construcción, como apunta Craig Reinerman, no solo proporciona un "motivo humano para la prestación de servicios de salud necesarios", sino también la "legitimación de políticas de drogas represivas", entre las que estaría el tratamiento forzado.⁴³ De hecho, es muy revelador que, mientras que otros organismos de la ONU –entre ellos la ONUDD– han instado a que se cierren los centros de detención de drogas,⁴⁴ la JIFE no comente nada al respecto ni los condene.⁴⁵ En lugar de ello, se limita a constatar su funcionamiento en algunos países. En referencia a China, por ejemplo, la Junta informa de que "los centros de tratamiento obligatorio, junto con los servicios comunitarios de tratamiento, ofrecieron tratamiento y rehabilitación en 2010 a unos 360.000 drogadictos, cifra considerablemente superior a la registrada en 2009" (párr. 583).⁴⁶ Esto se afirma sin mencionar que hay pruebas de que estos centros exponen a las personas a prácticas como detenciones arbitrarias trabajo forzado, palizas y otros abusos de derechos.⁴⁷ No obstante, resulta aún más preocupante el hecho de que la Junta "se felicita de las medidas adoptadas en Viet Nam para mejorar el tratamiento y la rehabilitación de los toxicómanos", también "alienta al Gobierno a reforzar y apoyar las instalaciones existentes" (párr. 117). Estas instalaciones incluyen grandes centros de detención donde se violan reiteradamente los derechos humanos.⁴⁸ La falta de conciencia de la Junta sobre las cuestiones de derechos humanos puede también observarse en sus comentarios sin matices o en su apoyo a una serie de políticas que tienen implicaciones en esta materia. Entre

estas estarían las medidas contra el tráfico adoptadas en países como Irán (párr. 634 y 680) y Myanmar (párr. 89), donde cientos de personas han sido extraditadas a China y se enfrentan ahora a la pena de muerte.⁴⁹

Como en informes anteriores, este año tampoco aparece ningún comentario crítico sobre las trágicas condiciones que rodean a la 'guerra contra las drogas' en México y sus consecuencias para los derechos humanos.⁵⁰ En cuanto a la misión enviada por la JIFE al país en octubre de 2011, la Junta observa que "se han registrado varios éxitos en la esfera de la represión y se ha debilitado el poder de las organizaciones delictivas involucradas en el tráfico de drogas y precursores" (párr. 87). El tema se vuelve a retomar más adelante: "El Gobierno ha seguido adoptando medidas enérgicas para desbaratar las actividades de narcotráfico, desarticular las bandas de traficantes de drogas y prevenir y reprimir actos de violencia relacionados con las drogas". En lo que se refiere a estas actividades, la Junta "reconoce el firme compromiso mostrado por el Gobierno de México al adoptar medidas decisivas para hacer frente a los problemas relacionados con las drogas en el país y alienta al Gobierno a asegurar que se preste la debida atención a las medidas de prevención" (párr. 426). La Junta, sin embargo, no hace alusión alguna al papel que desempeña el enfoque militarizado adoptado por las autoridades mexicanas –y apoyado por los Estados Unidos– en los "niveles de violencia sin precedentes"; una violencia que la JIFE admite que es una respuesta de las "organizaciones de narcotraficantes" a lo que define como "la determinación demostrada por el Gobierno" (párr. 426). Del mismo modo, en otros fragmentos del *Informe* la Junta manifiesta una falta de preocupación por los enfoques de represión militarizados para desbaratar los mercados de drogas, e incluso los respalda. A la violencia resultante de este enfoque, así como a sus consiguientes violaciones de derechos humanos, se le presta poca atención; solo aparece una rápida mención en el capítulo

1 con respecto a las bandas delictivas en “comunidades marginales” en general (párr. 17) o en Brasil en particular (párr. 34). Como ya se ha mencionado, la única referencia a las consecuencias de derechos humanos de la situación actual en México alude a los periodistas que están informando sobre la violencia. Finalmente, es importante destacar que la Junta permanece en silencio sobre el problema de las fumigaciones aéreas en Colombia. Esta práctica, que está estrechamente relacionada con el ejército del país, tiene repercusiones catastróficas en términos de perjuicios para la salud, contaminación de cultivos alimenticios y destrucción del medio ambiente y ha sido señalada como motivo de preocupación por varios organismos del sistema de la ONU.⁵¹

Reducción de daños

Como en el caso de los derechos humanos, la postura de la Junta sobre otro tema afín, el de la reducción de daños, sigue siendo contradictoria y confusa. Por un lado, y alejándose de la abierta hostilidad mostrada en informes anteriores, el uso del término vuelve a aparecer sin comillas de reserva (párr. 594, 650, 712, 717, 769) y varias intervenciones en este ámbito, sobre todo la terapia de sustitución de opioides (TSO) –que incluye tratamiento de mantenimiento con metadona– se citan a menudo con un tono neutral. Dicho esto, y además de que la Junta se sigue oponiendo a las salas de consumo de drogas basándose en el erróneo argumento de que estas contravienen las convenciones de control de drogas (y en contra de su propia recomendación jurídica),⁵² cabe destacar otros puntos preocupantes. En primer lugar, la JIFE sigue subrayando –si no privilegiando– su inquietud por la desviación de medicamentos lícitos a mercados ilícitos, especialmente en el caso de la buprenorfina, más que por la ampliación de los tratamientos (véase, por ejemplo, el párr. 196 y, con respecto a Mauricio, el párr. 374). En segundo lugar, en el caso de Mauricio, la TSO parece equipararse al ‘uso indebido de drogas’. Así sucede aunque la TSO aparece en la Lista modelo de medicamentos esenciales de la OMS y

representa un componente clave de la respuesta al VIH promovida por órganos como la ONUDD, la OMS y ONUSIDA.⁵³ En tercer lugar, a pesar de las numerosas referencias a la prevención del VIH y a más de 40 referencias al VIH/SIDA más en general, la Junta sigue mostrando un limitado reconocimiento explícito de la eficacia clínicamente demostrada de los programas de agujas y jeringuillas. Esta intervención solo se menciona en dos ocasiones: una sobre la introducción de programas en Kenya (párr. 378) y Mauricio (párr. 374). Así sucede aunque en otros pasajes del *Informe* la Junta establece una clara conexión entre la propagación de enfermedades de transmisión sanguínea y el consumo de drogas inyectadas. Por ejemplo, señala que, en Asia meridional, “el uso indebido de drogas inyectables ha contribuido al aumento de los porcentajes de infección por VIH y hepatitis C” (párr. 588) y que “en los países de Asia central se observa uno de los niveles de infección por el VIH que aumenta con mayor rapidez, y en más del 60% de los casos la infección se debe al consumo de drogas por inyección” (párr. 687). El origen de esta reticencia, sin embargo, puede encontrarse entre las recomendaciones que se ofrecen al final del capítulo 1. Aquí, presentando lo que es una cuestión compleja que exige enfoques variados e integrados con una formulación simplista y maniquea, la Junta opina que “el tratamiento debe centrarse más en procurar que los afectados se liberen de las drogas que en intentar meramente reducir algo del daño causado por el abuso constante de drogas” (párr. 50g).

Conclusiones

Teniendo en cuenta el análisis presentado en estas páginas, ¿qué se puede concluir del *Informe correspondiente a 2011*? ¿Qué nos dice sobre el actual funcionamiento de la Junta? Es justo decir que el documento –al igual que los demás informes recientes de la JIFE– contiene algunos datos valiosos y comentarios

constructivos –o, en algunos casos, al menos una falta constructiva de comentarios– sobre varios temas. Aunque sería legítimo plantear la necesidad de un documento que, tal como se presenta hoy día, duplica en muchos sentidos la información presentada en el *Informe Mundial sobre las Drogas* de la ONUDD, el *Informe* de la Junta proporciona una exhaustiva panorámica de la situación del control de drogas en todo el mundo. También incluye algunas declaraciones valiosas que se derivan de importantes decisiones de la Comisión de Estupefacientes en materia de medicamentos esenciales. Por otro lado, aunque no elude la ya obligada crítica de los *coffee shops* de los Países Bajos (párr. 718), mantiene la tendencia del año pasado al no criticar los pasos legítimos dados por algunas Partes de las convenciones para ‘descriminalizar’ la tenencia de sustancias para consumo personal, en este caso con respecto a la República Checa (párr. 77-79), y adopta una postura menos beligerante –aunque no favorable– ante la reducción de daños.⁵⁴ Lamentablemente, su calidad y valor generales en lo que se refiere a un análisis equilibrado y a “una indicación de las aclaraciones hechas por los gobiernos o que se les hayan pedido”, tal como lo dispone la Convención Única,⁵⁵ se ven gravemente socavados por una serie de importantes carencias, que podría decirse que ponen de relieve varios problemas de base con la cultura de trabajo del organismo en sí.

En informes anteriores sobre el funcionamiento de la Junta, ya hemos destacado su tendencia a extralimitarse en su mandato. Como se demuestra aquí, puede que este patrón de comportamiento se esté acentuando aún más con el incremento de las tensiones dentro del régimen de control de drogas y, sobre todo, a raíz de que un país concreto –por una serie de motivos excepcionales– haya tomado el paso sin precedentes de denunciar la Convención Única. La iniciativa boliviana de retirarse de la Convención y volver a adherirse a ella con una reserva sobre la coca representa, sin duda, uno de los muchos “problemas que se plantean

hoy día en materia de fiscalización de drogas” a los que se refiere el profesor Ghodse en su Prefacio al *Informe*.⁵⁶ Sin embargo, en lugar de ver esta medida –y muchas otras, aunque menos drásticas, que se alejan de los principios prohibicionistas de las convenciones– como una amenaza al sistema que se debe repeler a toda costa, a través de pronunciamientos y posturas que exceden su mandato, la Junta debería tratarla como una tarea compleja o difícil que se debe resolver en términos de “cooperación con los Gobiernos” y mediante mecanismos de “dialogo constante”.⁵⁷ La JIFE debe aceptar que todos los regímenes cambian con el paso del tiempo⁵⁸ y que, como órgano de supervisión de los tratados en que se sustenta el régimen global de control de drogas, debería trabajar para conciliar las diferencias entre las posiciones y las posturas de los Estados a medida que se despliega el proceso. En lugar de eso, la Junta ha ido aferrándose cada vez más a su postura defensiva y, al parecer, se ha enrocado en una posición de negación.

Esta conducta patológica también puede observarse con respecto a la otra cara de la extralimitación en sus competencias: la reticencia selectiva. Otro de los ‘problemas’ o desafíos a los que se enfrenta actualmente el régimen de control de drogas viene con los crecientes conflictos entre las políticas nacionales que se despliegan en el marco de los tratados de fiscalización de estupefacientes y las relacionadas con otros instrumentos y regímenes multilaterales de la ONU. Aunque esto afecta a multitud de ámbitos, se trata de una cuestión especialmente apremiante con respecto a los derechos humanos. Por consiguiente, es inaceptable que un organismo creado en virtud de un tratado de la ONU y que se financia con el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas –y que interacciona, a través de su presidente, con el secretario general de la ONU–⁵⁹ se dedique simplemente a ignorar los conflictos entre el control de drogas y las normas de derechos humanos de la organización, como hemos vuelto a constatar

en el *Informe* de este año. Cabe recordar que la Asamblea General de la ONU ha señalado en numerosas resoluciones que la fiscalización internacional de estupefacientes debe llevarse a cabo de plena conformidad con la Carta de las Naciones, en particular respetando totalmente los derechos humanos.⁶⁰ La tendencia a eludir estos temas es especialmente alarmante con respecto al uso de la pena de muerte por delitos de drogas. Así ocurrió con la Junta –y con el profesor Ghodse en particular– tanto en el acto de presentación del *Informe* como en la Comisión de Estupefacientes de marzo de 2012. En ese evento, el presidente de la JIFE afirmó que la Junta se extralimitaría en su mandato si hiciera comentarios sobre la pena de muerte o adoptara una postura al respecto. Cuando se le preguntó si “¿no hay ninguna atrocidad lo bastante grave como para que se salga de su mandato y la condene?”, el profesor Ghodse respondió que “no. Ciento por ciento no”.⁶¹ Esta es una respuesta especialmente tímida teniendo en cuenta que la Junta suele excederse en su mandato en otros ámbitos que considera de interés. Además, en tanto que mecanismo cuasi judicial de la ONU encargado de supervisar la aplicación de los tratados de control de drogas,

la JIFE es de hecho un actor clave para garantizar que dichos tratados no se apliquen en el vacío y reflejen las obligaciones más generales que imponen los instrumentos del derecho internacional y del derecho consuetudinario.

Que este no haya sido el caso refleja una dimensión más del pensamiento aislado de la Junta y su renuencia a abordar toda una serie de temas complejos e interrelacionados. Por otro lado, cuando sí opta por tratar determinados temas, la Junta parece evitar brindar –y quizá, debido a su composición, carezca de la capacidad para ello– un análisis matizado sobre asuntos importantes relacionados con el uso de drogas recreativo y problemático en una era de globalización y de rápidos cambios culturales, y con las complejidades de la legislación internacional, las normas de derechos humanos y el derecho constitucional. Esto es de lamentar porque la comunidad internacional necesita, hoy más que nunca desde que se creó el sistema moderno de control multilateral de drogas en 1961, un organismo versátil que sea capaz de gestionar el sinnúmero de complejidades que suscitan los intereses cambiantes de sus Estados miembros.

El Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC, www.idpc.net/es) es una red mundial integrada por ONG y redes profesionales que promueve 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 apoya las políticas fundamentadas en evidencias científicas que reducen eficazmente los daños relacionados con las drogas. La red elabora informes periódicos, difunde los informes de sus organizaciones miembro sobre cuestiones específicas relacionadas con las drogas y ofrece servicios de asesoría a encargados de políticas y funcionarios de todo el mundo.

Notas

- 1 Para un análisis sobre la influencia del presidente en el funcionamiento de la Junta, véase Bewley-Taylor, D. (2012), *International Drug Control: Consensus Fractured* (Cambridge University Press), p. 268.
- 2 Véase http://www.incb.org/incb/es/membership_actual.html para consultar la composición actual de la Junta. Dado que las elecciones del ECOSOC se celebraron en abril de 2011 y que los nuevos miembros no ocuparon su puesto hasta mayo de 2012, no todos los integrantes actuales de la Junta participaron en la elaboración del *Informe* para 2011. Aunque no estuvo involucrado en el proceso de elección en 2011, Francisco Thoumi (Colombia) fue elegido para sustituir a Camilo Uribe Granja (Colombia) después de que este abandonara el cargo a principios de 2012.
- 3 Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes (2012), *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes correspondiente a 2011* (Nueva York: Naciones Unidas), <http://www.incb.org/incb/es/annual-report-2011.html>
- 4 Transnational Institute (2008), *La historia reinterpretada: Una respuesta al Informe Mundial sobre las Drogas 2008*, Informe sobre políticas de drogas No. 26, <http://www.undrugcontrol.info/es/control-de-drogas-de-la-onu/onudd/item/2163-la-historia-reinterpretada>; Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (2008), *The 2008 World Drug Report: A response from the International Drug Policy Consortium* (Londres: IDPC), <http://idpc.net/publications/2008/09/idpc-response-to-unodcs-world-drug-report> (véase especialmente el apartado sobre China y las distintas narrativas sobre la historia del consumo de opio en este país, pp. 2-6).
- 5 Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes (2012), *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes correspondiente a 2011* (Nueva York: Naciones Unidas), p. iii, http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/wdr08_execsum_spanish.pdf
- 6 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2008), *Informe Anual sobre las Drogas 2008* p. 179, <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2008.html>
- 7 Véase, por ejemplo: Dikotter, F., Laaman, L. y Xun, W. (2004), *Narcotic culture: A history of drugs in China* (Londres: Hurst and Co.); Yangwen, Z. (2005), *The social life of opium in China* (Cambridge University Press)
- 8 Este era el término usado por los misionarios de la época para referirse a las personas que sufrían una dependencia del opio.
- 9 Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes (2012), *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes correspondiente a 2011* (Nueva York: Naciones Unidas), p. iii, <http://www.incb.org/incb/es/annual-report-2011.html>
- 10 Para un análisis jurídico, véase: Harm Reduction International (2012), *Commanding general confidence: Human rights, international law and the INCB Annual Report for 2011*, <http://www.ihra.net/contents/1197>
- 11 Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (2012), *La Comisión de Estupeficientes 2012: Informe sobre el período de sesiones* (Londres: IDPC), <http://idpc.net/es/publications/2012/04/comision-de-estupeficientes-2012-informe-sobre-el-periodo-de-sesiones-informe-del-idpc>
- 12 McAllister, W. (2000), *Drug diplomacy in the twentieth century: An international history* (Londres: Routledge)
- 13 Harm Reduction International (2012), *Commanding general confidence: Human rights, international law and the INCB Annual Report for 2011*, <http://www.ihra.net/contents/1197>
- 14 Véase, por ejemplo: Zygmunt Bauman (2003) *Modernidad líquida*, México DF: Fondo de Cultura Económica, y Anthony Giddens (1991) *Modernidad e identidad del yo: el yo y la sociedad en la época contemporánea*, (Barcelona: Península).
- 15 Véase, por ejemplo: Alexander, B. K. (2010), *The globalisation of addiction: A study in poverty of the spirit* (Oxford University Press), p. 2; Polanyi, K. (1992; original en inglés 1944), *La gran transformación. los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo* (Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica Ltda.); Giddens, A. (2000), *Un mundo desbocado: los efectos de la globalización en nuestras vidas* (Madrid: Taurus)
- 16 Cabe destacar aquí que el hecho de que la JIFE no deje de usar el término 'drogadicto' para referirse a las personas que usan drogas es muestra de estigmatización de dichas personas. Véase: Harm Reduction International (2012), *Commanding general confidence? Human rights, international law and the INCB Annual Report for 2011*, p. 9, <http://www.ihra.net/contents/1197>
- 17 Nicholls, J. (2009), *The politics of alcohol: A history of the drink question in England* (Manchester University Press), pp. 186-188.
- 18 Schaefer, S.B. (2004) 'In search of the divine: Wixarika (Huichol) peyote traditions in Mexico', en: Ross Coomber and Nigel South, Eds. (2004), *Drug use and cultural contexts 'Beyond the west'* (Londres: Free Association Books), pp.158-176.
- 19 Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (2011), *Respuesta del IDPC al Informe anual 2010 de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes* (Londres: IDPC), pp. 9-10, <http://idpc.net/es/publications/2011/08/idpc-response-to-incb-2010-annual-report>
- 20 Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (2011), *Nota para la incidencia política del IDPC - La reconciliación jurídica de Bolivia con la Convención Única sobre Estupeficientes*, <http://www.undrugcontrol.info/es/temas/desclasificacion-de-la-hoja-de-coca/item/2646-la-reconciliacion-juridica-de-bolivia-con-la-convencion-unica-sobre-estupeficientes>; Transnational Institute (2011), *Los guardianes de los tratados en apuros: El carácter inquisidor de la respuesta de la JIFE a Bolivia*, Weblog del TNI, 11 de julio, <http://www.undrugcontrol.info/es/weblog/item/2637-los-guardianes-de-los-tratados-en-apuros>

- 21 Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos y Transnational Institute (2012), *La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de la ONU publica reporte anual – Acusa a Bolivia de amenazar la integridad del sistema internacional de control de drogas por sus esfuerzos de intentar que se respete su derecho al uso de la hoja de coca*, comunicado de prensa, 28 de febrero, <http://undrugcontrol.info/es/sala-de-prensa/comunicados-de-prensa/item/3219-la-junta-internacional-de-fiscalizacion-de-estupefacientes-de-la-onu-publica-reporte-anual>
- 22 Harm Reduction International (2012), *Commanding general confidence: Human rights, international law and the INCB Annual Report for 2011*, <http://www.ihra.net/contents/1197>
- 23 Artículo 36(1)(a) de la Convención Única de 1961: "A reserva de lo dispuesto por su Constitución, cada una de las Partes se obliga a adoptar las medidas necesarias para que el cultivo y la producción, fabricación, extracción, preparación, posesión, ofertas en general, ofertas de venta, distribución, compra, venta, despacho de cualquier concepto, corretaje, expedición, expedición en tránsito, transporte, importación y exportación de estupefacientes, no conformes a las disposiciones de esta Convención o cualesquiera otros actos que en opinión de la Parte puedan efectuarse en infracción de las disposiciones de la presente Convención, se consideren como delitos si se cometen intencionalmente y que los delitos graves sean castigados en forma adecuada, especialmente con penas de prisión u otras penas de privación de libertad".
- 24 Naciones Unidas (1989), *Comentarios a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes* (Nueva York), p. 519; Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos y Transnational Institute (2012), *La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de la ONU publica reporte anual – Acusa a Bolivia de amenazar la integridad del sistema internacional de control de drogas por sus esfuerzos de intentar que se respete su derecho al uso de la hoja de coca*, comunicado de prensa, 28 de febrero, <http://undrugcontrol.info/es/sala-de-prensa/comunicados-de-prensa/item/3219-la-junta-internacional-de-fiscalizacion-de-estupefacientes-de-la-onu-publica-reporte-anual>
- 25 Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (1995), *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1994* (Nueva York: Naciones Unidas), p. 4; Bewley-Taylor, D. (2012), *International drug control: Consensus fractured* (Cambridge University Press), p. 256 y 277
- 26 Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos y Transnational Institute (2012), *La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de la ONU publica reporte anual – Acusa a Bolivia de amenazar la integridad del sistema internacional de control de drogas por sus esfuerzos de intentar que se respete su derecho al uso de la hoja de coca*, comunicado de prensa, 28 de febrero, <http://undrugcontrol.info/es/sala-de-prensa/comunicados-de-prensa/item/3219-la-junta-internacional-de-fiscalizacion-de-estupefacientes-de-la-onu-publica-reporte-anual>
- 27 Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos y Transnational Institute (2012), *La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de la ONU publica reporte anual – Acusa a Bolivia de amenazar la integridad del sistema internacional de control de drogas por sus esfuerzos de intentar que se respete su derecho al uso de la hoja de coca*, comunicado de prensa, 28 de febrero, <http://undrugcontrol.info/es/sala-de-prensa/comunicados-de-prensa/item/3219-la-junta-internacional-de-fiscalizacion-de-estupefacientes-de-la-onu-publica-reporte-anual>
- 28 Bewley-Taylor, D. (2012), *Serie reforma legislativa en materia de drogas No. 19, Hacia una revisión de las convenciones de drogas de la ONU: La lógica y los dilemas de los grupos afines* (Transnational Institute y Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas), <http://idpc.net/es/publications/2012/03/hacia-una-revision-de-las-convenciones-de-drogas-de-la-onu-la-logica-y-los-dilemas-de-los-grupos-afines>; Bewley-Taylor, D. (2012), *International drug control: Consensus fractured* (Cambridge University Press), p. 256.
- 29 Entre estos estarían el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR, 1966); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR, 1966); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD, 1965); el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989) y la Convención para la salvaguardia del patrimonio inmaterial de la UNESCO (2003). Bolivia ha ratificado o se ha adherido a todos estos instrumentos. Véase: Harm Reduction International (2012), *Commanding general confidence? Human rights, international law and the INCB Annual Report for 2011*, p. 5, <http://www.ihra.net/contents/1197>; Barrett, D. (2011), *Bolivia's concurrent drug control and other international legal commitments* (International Centre on Human Rights and Drug Policy), <http://www.druglawreform.info/en/issues/unscheduling-the-coca-leaf/item/2604-bolivias-concurrent-drug-control-and-other-international-legal-commitments>
- 30 Véase, por ejemplo: Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (2012), *La Comisión de Estupefacientes 2012: Informe sobre el período de sesiones* (Londres: IDPC), p. 30, <http://idpc.net/publications/2012/04/2012-commission-on-narcotic-drugs-report-of-proceedings-idpc-report>; Bewley-Taylor, D. y Trace, M. (2006), *The International Narcotics Control Board: Watchdog or guardian of the UN drug control conventions?* (Oxton, Reino Unido: Beckley Foundation), http://www.beckleyfoundation.org/pdf/Report_07.pdf
- 31 Citado en Room, R. (2012), 'Reform by subtraction: The path of denunciation of the international drug treaties and reaccession with reservations', *The International Journal of Drug Policy*, en imprenta.
- 32 Shaw, M.N. (2008), *International law*, (Cambridge University Press), p. 134; Harm Reduction International (2012), *Commanding general confidence? Human rights, international law and the INCB Annual Report for 2011*, p. 6, <http://www.ihra.net/contents/1197>
- 33 Para un análisis detallado de esta cuestión, véase: Bewley-Taylor, D. y Jelsma, M. (2012), *Serie reforma legislativa en materia de drogas No. 18, Los límites de la flexibilidad: Las convenciones de control de drogas de la ONU* (Transnational Institute y Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas), pp. 11-13, <http://idpc.net/es/publications/2012/03/los-limites-de-la-flexibilidad-las-convenciones-de-control-de-drogas-de-la-onu>
- 34 Harm Reduction International (2012), *Commanding general confidence? Human rights, international law and the INCB Annual Report for 2011*, p. 5, <http://www.ihra.net/>

- [contents/1197](#); Bewley-Taylor, D. y Jelsma, M. (2012), *Serie reforma legislativa en materia de drogas No. 18, Los límites de la flexibilidad: Las convenciones de control de drogas de la ONU* (Transnational Institute y Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, pp. 11-13, <http://idpc.net/es/publications/2012/03/los-limites-de-la-flexibilidad-las-convenciones-de-control-de-drogas-de-la-onu>)
- 35 Bewley-Taylor, D. y Jelsma, M. (2012), *Serie reforma legislativa en materia de drogas No. 18, Los límites de la flexibilidad: Las convenciones de control de drogas de la ONU* (Transnational Institute y Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, pp. 12, <http://idpc.net/es/publications/2012/03/los-limites-de-la-flexibilidad-las-convenciones-de-control-de-drogas-de-la-onu>)
- 36 Aust, A. (2007), *Modern treaty law and practice*, (Cambridge University Press.), pp. 196-198
- 37 Katel, P. (2006), 'War on drugs: Should non-violent drug users be subject to arrest?' *CQ Researcher* **16**(21): 495; Pickerill, J.M. y Chen, P. (2008), 'Medical marijuana and the virtues of federalism', *Publius: The Journal of Federalism*, **28**(1): 22-25
- 38 Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (2010), *Response to the 2009 Annual Report of the International Narcotics Control Board* (Londres: IDPC), p. 9, <http://idpc.net/publications/2010/05/response-to-incb-annual-report-2010>
- 39 Véase, por ejemplo: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2012), *UNODC and the promotion and protection of human rights*, http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC_HR_position_paper.pdf
- 40 Harm Reduction International (2012), *Commanding general confidence? Human rights, international law and the INCB Annual Report for 2011*, p. 7, <http://www.ihra.net/contents/1197>
- 41 Harm Reduction International (2012), *Commanding general confidence? Human rights, international law and the INCB Annual Report for 2011*, p. 7, <http://www.ihra.net/contents/1197>
- 42 Harm Reduction International (2012), *Commanding general confidence? Human rights, international law and the INCB Annual Report for 2011*, p. 7, <http://www.ihra.net/contents/1197>
- 43 Reinerman, C. (2005), 'Addiction as accomplishment: the discursive construction of disease', *Addiction Research and Theory*, **13**(4): 307-320.
- 44 ONUSIDA, ONUDD, OMS, PNUD y otros organismos (2012) Declaración conjunta: Centros de detención y rehabilitación obligatorios relacionados con las drogas, http://www.unaids.org/en/media/unaids/contentassets/documents/document/2012/JC2310_statement-closure-compulsory-drug-detention-rehab-centers_es.pdf
- 45 Para más información sobre las posturas encontradas en el sistema de control de drogas de la ONU, véase: Lai, G. (2012), *Serie reforma legislativa en materia de drogas No. 20 – Drogas, crimen y castigo: Proporcionalidad de las penas por delitos de drogas* (Transnational Institute y Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas), p. 2, <http://idpc.net/es/publications/2012/06/drogas-crimen-y-castigo-proporcionalidad-de-las-penas-por-delitos-de-drogas>
- 46 Sin embargo, el *Informe* también observa que “en junio de 2011, China aprobó legislación sobre el tratamiento y la rehabilitación de los toxicómanos, que sustituyó la normativa sobre el tratamiento obligatorio de los toxicómanos que se había aprobado en 1995. La nueva legislación alienta a los toxicómanos a someterse a tratamiento y participar en programas de rehabilitación voluntariamente y promueve un papel más activo de la comunidad y la familia en la rehabilitación de esas personas. La nueva legislación también dispone que los centros de rehabilitación ofrezcan a los drogadictos un servicio de consultas y educación sobre la prevención del VIH/SIDA y otras enfermedades contagiosas” (párr. 554).
- 47 Harm Reduction International (2012), *Commanding general confidence? Human rights, international law and the INCB Annual Report for 2011*, p. 8, <http://www.ihra.net/contents/1197>
- 48 Para más información, véase: Harm Reduction International (2012), *Commanding general confidence? Human rights, international law and the INCB Annual Report for 2011*, p. 8, <http://www.ihra.net/contents/1197>
- 49 Harm Reduction International (2012), *Commanding general confidence? Human rights, international law and the INCB Annual Report for 2011*, p. 11. <http://www.ihra.net/contents/1197>
- 50 Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (2011), *Respuesta del IDPC al Informe anual 2010 de la Junta Internacional de Estupefacientes* (Londres: IDPC), p. 8, <http://idpc.net/es/publications/2011/08/idpc-response-to-incb-2010-annual-report>
- 51 Youngers, C. y Rosin, E. (eds. 2005), *Drogas y democracia en América Latina: El impacto de la política de Estados Unidos* (WOLA/Biblos), pássim; Jelsma, M. (2001), *Círculo vicioso: La guerra química y biológica a las drogas*, (Transnational Institute), <http://www.tni.org/es/tnibook/circulo-vicioso>; Harm Reduction International (2012), *Commanding general confidence? Human rights, international law and the INCB Annual Report for 2011*, pp. 10-11, <http://www.ihra.net/contents/1197>
- 52 Sección de Asuntos Jurídicos del PNUFID (2002), *Flexibility of treaty provisions as regards harm reduction approaches*, E/INCB/2002/W.13/SS.5 (UNDCP Legal Affairs Section), <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/archives/drugsreform-docs/un300902.pdf>
- 53 Harm Reduction International (2012), *Commanding general confidence? Human rights, international law and the INCB Annual Report for 2011*, p. 9, <http://www.ihra.net/contents/1197>
- 54 Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (2011), *Respuesta del IDPC al Informe anual 2010 de la Junta Internacional de Estupefacientes* (Londres: IDPC), pp. 10 y 14, <http://idpc.net/es/publications/2011/08/idpc-response-to-incb-2010-annual-report>
- 55 Artículo 15, Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, 30 de marzo de 1961, 520 U.N.T.S. 204
- 56 Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (2012), *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2011* (Nueva York: Naciones Unidas), p. v, <http://www.incb.org/incb/es/annual-report-2011.html>

- 57 Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (2008), *The International Narcotics Control Board: Current tensions and options for reform*, (Londres: IDPC), p. 8, <http://idpc.net/publications/2008/02/international-narcotics-control-board-current-tensions-options-for-reform>; Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (2010), *Nota de incidencia política del IDPC – Un llamado al nuevo Secretario de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes: los retos actuales*, (Witley, Surrey: IDPC), <http://idpc.net/es/publications/2010/04/idpc-advocacy-note-incb-chair-esp>; Transnational Institute (2003), *Informe sobre políticas de drogas No. 4 – La cruzada errática de la JIFE* (Amsterdam: TNI), <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/brief4s.pdf>
- 58 Bewley-Taylor, D. (2012), *International drug control: Consensus fractured* (Cambridge University Press), pássim.
- 59 Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (2012), 'INCB President meets with United Nations Secretary-General in New York', 8 de marzo, http://www.incb.org/incb/en/incb-president-sg_un_ny-march-2012.html
- 60 Véase, por ejemplo: Asamblea General de la ONU, 'Cooperación internacional contra el problema mundial de las drogas' (13 de marzo de 2007) A/RES/61/183, párr. 1.
- 61 Para más información, véase: Harm Reduction International (2012), *Commanding general confidence? Human rights, international law and the INCB Annual Report for 2011*, p. 7, <http://www.ihra.net/contents/1197>; Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (2012), *La Comisión de Estupefacientes 2012: Informe sobre el período de sesiones*, (Londres: IDPC), pp. 24-25, <http://idpc.net/es/publications/2012/04/comision-de-estupefacientes-2012-informe-sobre-el-periodo-de-sesiones-informe-del-idpc>

Financiado, en parte, por Open Society
Foundations



**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 web: www.idpc.net/es

Copyright (C) 2012 International Drug Policy Consortium All rights reserved