

UNGASS 2016: perspectivas para la reforma de los tratados y la coherencia de todo el sistema de la ONU en materia de políticas de drogas

Martin Jelsma
Transnational Institute

Improving Global Drug Policy: Comparative Perspectives and UNGASS 2016

RESUMEN EJECUTIVO

Principales conclusiones

- En abril de 2016, las Naciones Unidas (ONU) dedicarán, por tercera vez en su historia, una Sesión Especial de la Asamblea General (UNGASS) a revisar el funcionamiento del sistema de control de drogas de la ONU, y ofrecerán una oportunidad para mejorar las pautas normativas y el marco institucional y jurídico de la ONU.
- Las iniciativas adoptadas en la UNGASS 1990 para desarrollar una política de drogas coherente para todo el sistema de la ONU fracasaron estrepitosamente en la década posterior.
- La UNGASS 1998 abogó por el objetivo quijotesco de lograr un mundo sin drogas, fijando 2008 como fecha límite para “eliminar o reducir considerablemente” el mercado mundial de drogas ilícitas.
- En lugar de admitir que no se han realizado avances con respecto al objetivo marcado, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ha promovido la hipótesis de la “contención”, proclamando el “éxito innegable” de un siglo de control internacional de drogas.
- Las actuales divisiones en el ámbito de las políticas globales de drogas impiden todo avance significativo para una nueva Declaración política de la UNGASS a través de negociaciones basadas en el consenso.
- Es poco probable que temas polémicos como la regulación del cannabis y la reforma de los tratados ocupen un lugar destacado en la agenda de la UNGASS 2016.
- Los argumentos jurídicos que niegan que exista un conflicto entre la regulación del cannabis y las restricciones de las convenciones de la ONU son contraproducentes.
- Al extender el enfoque de la flexibilidad de los tratados más allá de lo jurídicamente defendible, los Estados Unidos están volviendo a la adhesión selectiva al derecho internacional, según la conveniencia política.

Recomendaciones normativas

- Las convenciones de control de drogas carecen de mecanismos integrados que permitan la evolución del sistema, pero existen varias opciones para reformar los tratados que no requieren de un consenso, como la reclasificación de sustancias.
- La modificación *inter se* (o entre Partes) podría ofrecer una atractiva opción provisional para que los países con ideas afines puedan legitimar la regulación legal del mercado del cannabis en el marco del derecho internacional, modificando el tratado sólo entre ellos.
- Se debería establecer un grupo consultivo de expertos para revisar la arquitectura de la fiscalización de drogas de la ONU, la coherencia de todo el sistema, las incoherencias de los tratados y las tensiones jurídicas con respecto a la regulación del cannabis.
- Se debería apoyar al Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil en sus iniciativas para garantizar la participación significativa de las organizaciones no gubernamentales en el proceso de la UNGASS.
- Los Estados miembros deberían prestar atención al llamamiento urgente de Ban Ki-moon para que aprovechen la UNGASS 2016 “para mantener un debate plural y abierto que tenga en cuenta todas las opciones”.

Acrónimos y abreviaturas

CAC	Comité Administrativo de Coordinación
CND	Comisión de Estupefacientes
COP	Conferencia de las Partes
ECOSOC	Consejo Económico y Social
JIFE	Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes
JJE	Junta de los Jefes Ejecutivos para la Coordinación
OEA	Organización de los Estados Americanos
OFDPD	Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUSIDA/UNAIDS	Programa Conjunto y de Copatrocinio de las Naciones Unidas sobre el virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUFID	Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas
SWAP	Plan de Acción para todo el sistema de las Naciones Unidas sobre fiscalización del uso indebido de drogas
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNGASS 1990	Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el uso indebido de drogas de 1990
UNGASS 1998	Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas de 1998
UNGASS 2016	Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas de 2016
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Introducción

En este informe se examinan las principales lecciones de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el uso indebido de drogas de 1990 (UNGASS 1990) y la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas de 1998 (UNGASS 1998), y se repasan los acontecimientos y las tendencias que les han seguido en materia de políticas.¹ El documento analiza el amplio abanico de crecientes tensiones y grietas en el “consenso de Viena”, así como los desafíos al sistema y las recientes contravenciones de los tratados. Se exploran varias opciones para reformar los tratados y se plantean las cuestiones siguientes. Teniendo en cuenta los cambios normativos que han tenido lugar en todo el mundo durante esta última década, ¿qué resultados puede brindar la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas de 2016 (UNGASS 2016) en términos de un nuevo compromiso político? ¿Cómo puede la UNGASS 2016 contribuir a una mayor coherencia de todo el sistema allí donde han fracasado intentos anteriores? ¿Puede la UNGASS 2016 iniciar de forma realista un proceso para modernizar el sistema mundial de control de drogas e insuflar oxígeno a un sistema que corre el riesgo de asfixiarse? Y finalmente, ¿existe la posibilidad de que se discutan opciones para reformar los tratados, o las realidades políticas actuales siguen bloqueando cualquier posible cambio de régimen en el futuro?

Contexto histórico de la UNGASS

El Consejo de Seguridad o una mayoría de los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) pueden convocar una Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU para discutir temas de especial interés al más alto nivel político. En la historia de las Naciones Unidas se han celebrado

29 sesiones especiales de este tipo. Dos de ellas, en 1990 y 1998, se dedicaron a la cuestión de las drogas. Y se preveía que tuviera lugar una tercera Sesión Especial sobre drogas en torno a 2019, la fecha fijada por la Declaración política de 2009 como objetivo “para que los Estados eliminen o reduzcan considerable y mensurablemente” el cultivo ilícito y la producción de drogas, así como la demanda ilícita y los riesgos sociales y sanitarios relacionados con las drogas.² A petición de México, Colombia y Guatemala, la Asamblea General decidió en diciembre de 2012 adelantar la fecha y convocar una Sesión Especial en la primera mitad de 2016, ahora programada del 19 al 21 de abril.

Las sesiones especiales persiguen llamar la atención mundial sobre temas concretos, generar impulso político y reunir un apoyo amplio a favor de ciertos cambios en la forma en que la comunidad internacional aborda un problema global. El principal objetivo de la UNGASS 1990, la primera Sesión Especial sobre drogas, era promover la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. Este tercer tratado de la ONU sobre control de drogas buscaba corregir algunas lagunas jurídicas que habían dejado los dos instrumentos anteriores: la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes de la ONU y el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 de la ONU. Ambos tratados tenían por objetivo garantizar la disponibilidad adecuada de sustancias sujetas a fiscalización para fines médicos y científicos y, al mismo tiempo, poner fin a la desviación de sustancias fiscalizadas de la producción farmacéutica lícita hacia el mercado ilícito. Sin embargo, el modelo de control dispuesto resultó ser inadecuado para hacer frente a la expansión mundial de la producción ilícita y del comercio que se desencadenó a raíz de ello. La UNGASS 1990 adoptó una Declaración política para “proteger a la humanidad del flagelo del uso

¹ El autor desea expresar su más sincero agradecimiento a Vanda Felbab-Brown y Harold Trinkunas, de Brookings Institution, por sus exhaustivos comentarios de un primer borrador de este texto, a Ann Fordham por sus comentarios al borrador inicial incompleto, a David Aronson por su apoyo editorial durante todo el proceso de redacción en inglés, y a Beatriz Martínez por la traducción al español. La versión original en inglés: <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2015/04/global-drug-policy/jelsma--United-Nations-final.pdf?la=en>

² Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), *Comisión de Estupefacientes: Informe sobre el 52º período de sesiones (14 de marzo de 2008 y 11 a 20 de marzo de 2009)*, E/CN.7/2009/12 (Nueva York: Naciones Unidas, 2009), 41-50, www.undocs.org/E/CN.7/2009/12.

Así, con el marco jurídico e institucional de control de drogas de la ONU firmemente establecido, a principios de 1990 se veía con optimismo que la comunidad internacional pudiera cambiar el rumbo del creciente mercado de las drogas ilícitas y todos sus problemas asociados. La Guerra Fría estaba llegando a su fin y el mundo parecía estar listo para hacer frente a las grandes amenazas de la humanidad con un espíritu de responsabilidad compartida, consenso y colaboración. En la década siguiente, sin embargo, surgieron profundas diferencias de opinión, que perturbaron los preparativos para la segunda UNGASS sobre drogas de 1998.

El “problema mundial de las drogas” alentaba a tender puentes tras décadas de división política cuando los antiguos adversarios—Estados Unidos, Rusia y China—unieron fuerzas para crear “un mundo sin drogas”, cooptando poco a poco el reestructurado aparato de control de drogas de la ONU en Viena. La intensificación de la “guerra contra las drogas”, encabezada por los Estados Unidos, en la década de 1990 se caracterizó por la encarcelación en masa dentro de su propio territorio, acompañada de la amenaza de sanciones para presionar un endurecimiento de las leyes de drogas en todo el mundo y la militarización de las operaciones de lucha contra las drogas en el extranjero. Al irse desvaneciendo la “amenaza comunista”, los Estados Unidos justificaban su infraestructura militar global convirtiendo al Pentágono en el principal organismo para las operaciones internacionales de interdicción de drogas. En muchos países, los presupuestos militares y policiales para el control de drogas y la población penitenciaria aumentaron de forma exponencial.

Este enfoque cada vez más agresivo provocaba serias dudas entre los países latinoamericanos y europeos. La mayoría de estos últimos había optado por una dirección normativa radicalmente distinta, promoviendo enfoques de reducción de daños más pragmáticos para abordar sus problemas relacionados con el consumo, alejándose de la criminalización y fomentando una perspectiva basada en la salud, y al mismo tiempo haciendo frente de manera más eficaz a la epidemia del VIH impulsada por la inyección de heroína. Los países europeos se sentían incómodos

con operaciones como las fumigaciones aéreas o la erradicación militar de cultivos de coca y amapola, y preferían enfoques que estuvieran más en sintonía con los objetivos y principios de derechos humanos en que se fundamentaba su estrategia general de cooperación al desarrollo.

Los países latinoamericanos, que eran el principal escenario de la creciente “guerra contra las drogas”, empezaron a buscar un enfoque más equilibrado. Así, insistieron en que el Norte, que incluía tanto a Europa como a los Estados Unidos, aceptara su responsabilidad por alimentar el comercio mundial de drogas ilícitas a través de su hábito de consumo de drogas, aparentemente insaciable. Además, pidieron que el Norte Global demostrara la voluntad política de reducir sustancialmente la demanda de drogas; reforzara los controles sobre los precursores desviados de la industria química para producir ilícitamente cocaína, heroína, anfetaminas y éxtasis; impusiera controles estatales efectivos sobre los mercados financieros desregulados que facilitaban el lavado de dinero de las drogas; reforzara los controles sobre el comercio de armas pequeñas que proporcionaba a los grupos delictivos un acceso ilimitado a armas de fuego de gran alcance; y suministrara fondos para generar medios de vida alternativos para los pequeños agricultores que dependían de los cultivos utilizados para la producción de drogas ilícitas. Todo esto había sido descuidado en gran medida en el diseño del régimen de control de drogas de la ONU.

El resultado de la UNGASS 1998 fue un compromiso político entre estas posiciones. En ella, se acordó perseguir el objetivo quijotesco de lograr un mundo sin drogas en un plazo de 10 años, al tiempo que se reconocía la necesidad de un enfoque más equilibrado y de una responsabilidad compartida. Por lo tanto, se adoptaron algunos principios básicos sobre reducción de la demanda y se dio más énfasis en el plan de acción que resultó para el desarrollo alternativo, el control de precursores y el lavado de dinero. Si bien se evitó el uso del término “reducción de daños”, entre los resultados de la UNGASS 1998 también estaba reducir las consecuencias negativas del consumo de drogas.

Tal como demuestran los resultados de las dos UNGASS anteriores sobre drogas, el tema central de este tipo de eventos de alto nivel ha sido el funcionamiento del sistema de la ONU en sí con el fin de mejorar la orientación normativa y el marco jurídico e institucional de la ONU para abordar el problema de manera eficaz. Tanto en 1990 como en 1998, se estableció un grupo consultivo para que recomendara a las Naciones Unidas una línea de acción. A pesar de las limitaciones políticas impuestas a sus mandatos y composición, las recomendaciones de los grupos desempeñaron un papel importante en las deliberaciones y los resultados. En ambos casos, en la agenda de la UNGASS se le dio una alta prioridad al tema de un solo enfoque para todo el sistema de las Naciones Unidas, y la importancia de una estrategia integral y la participación de todos los organismos pertinentes se confirmó en los documentos finales.

UNGASS 1990: buscando un entendimiento común

El principal propósito de la UNGASS 1990, la primera Sesión Especial sobre drogas, era mejorar la eficiencia del propio sistema de la ONU:

Debido a su inquietud ante el agravamiento del problema de la droga a nivel mundial, la Asamblea General de las Naciones Unidas solicitó que se estableciera un grupo de expertos independientes por un período máximo de un año con el objeto de que ayudara al Secretario General a lograr que las Naciones Unidas dieran respuesta más eficaz a este problema. En abril de 1990 se seleccionó a un grupo de 15 expertos internacionales de los Estados Unidos de América, Hungría,

la India, Italia, Jamaica, Malasia, Marruecos, México, Nigeria, el Perú, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Suecia, Tailandia, Turquía y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Los expertos del Grupo, que representan a todas las regiones del mundo, fueron seleccionados por su experiencia en distintos campos, y no como voceros de sus Gobiernos.⁵

Las conclusiones de este grupo tuvieron una gran influencia en el informe sobre la UNGASS 1990 del entonces secretario general, Javier Pérez de Cuéllar: “Las nuevas dimensiones cobradas por la amenaza de las drogas exigirían un enfoque más global de la lucha internacional contra las drogas y una estructura más coordinada en esa esfera para que las Naciones Unidas pudieran desempeñar la función central y de mucho mayor alcance indispensable para contrarrestar esa amenaza”.⁶ La estructura reforzada y unificada para el control de drogas en Viena debía “en el desempeño de sus funciones (...) colaborar[á] estrechamente con el sistema de organizaciones de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, así como con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales”.⁷

La primera mitad del Decenio contra el Uso Indebido de Drogas proclamado por la ONU (1990-2000) estuvo aún marcada por una considerable predisposición a discutir la divergencia de opiniones y a buscar un nuevo entendimiento común. A mediados de la década, cuando se le pidió que recomendara “posibles modificaciones” al régimen de control vigente, la JIFE respondió: “En este momento no parece necesario enmendar en forma considerable los tratados internacionales de fiscalización de drogas, pero son

⁵ Asamblea General de la ONU, *Aumento de la eficacia de la estructura de las Naciones Unidas para la fiscalización del uso indebido de drogas: Informe del Secretario General: Adición*, A/45/652/Add.1 (24 de octubre de 1990), página 4, www.undocs.org/A/45/652/ADD.1. El Grupo de expertos estuvo presidido por el embajador Jorge Montaña (México), mientras actuaba como representante permanente de su país ante las Naciones Unidas en Nueva York (1989-1992). Tras servir como embajador en los Estados Unidos (1993-1995), representante ante el Mecanismo de Evaluación Multilateral de la Organización de los Estados Americanos (OEA; 2001-2004) y miembro de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (2009-2013), Montaña volvió a ocupar el puesto de embajador ante las Naciones Unidas en 2013. Actualmente, desempeña un papel clave en los preparativos para la UNGASS 2016.

⁶ Asamblea General de la ONU, *Aumento de la eficacia de la estructura de las Naciones Unidas para la fiscalización del uso indebido de drogas*, A/45/652, párrafo 1.

⁷ Ibid., párrafo 10.

necesarias algunas modificaciones técnicas a fin de actualizar algunas de sus disposiciones”.⁸ También observó que se debían “subsanan insuficiencias”, lo cual significaba volver a evaluar la forma en que la Convención de 1961 había abordado el uso tradicional de drogas y solicitar a la Organización Mundial de la Salud (OMS) que emprendiera un análisis científico del valor y los riesgos de masticar hoja de coca y beber mate de coca.⁹ La JIFE confiaba en que “la Comisión de Estupefacientes disipe, con arreglo a criterios científicos, esas ambigüedades ya antiguas, que han venido socavando la aplicación de las convenciones”.¹⁰ La OMS ya había establecido en 1990 su Programa sobre Abuso de Sustancias, y en los años posteriores había iniciado unos ambiciosos estudios sobre la coca/cocaína y el cannabis. Sin embargo, los resultados chocaron con la ideología de fiscalización de drogas de las potencias dominantes, que estaban empezando a asumir un mayor control sobre los organismos del sistema de la ONU en Viena.¹¹

En 1995, el director ejecutivo del PNUFID, Giorgio Giacomelli, sugirió en un informe a la CND, basándose en las aportaciones de la JIFE y de un grupo consultivo especial, que “un estudio más detallado sobre las implicaciones de la despenalización y de las campañas para la reducción del daño, tal como sugirió el grupo consultivo, podría ofrecer nuevas perspectivas que condujeran a soluciones insospechadas”.¹² En cuanto a las insuficiencias y las incoherencias de las convenciones, Giacomelli apuntó que las convenciones ya tenían integrado un procedimiento simplificado, que permitía que cualquier país signatario presentara propuestas de enmienda ante el secretario general de la ONU. Estas enmiendas entrarían automáticamente en

vigor en caso de que, transcurridos 18 meses, ningún país presentara objeción alguna (un procedimiento que Bolivia siguió, aunque sin éxito, en 2009; véase abajo). También propuso designar otro “grupo de expertos para estudiar la validez de las definiciones existentes en las convenciones de 1961 y de 1971, con especial atención a varios productos derivados de la planta de cannabis y de la hoja de coca”.¹³

La posibilidad de que estos resquicios pudieran conducir a una evolución progresista del sistema de fiscalización internacional de drogas se desvaneció en la CND de 1996 y la reunión de alto nivel del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) en junio de ese mismo año, cuando solo una minoría de Estados miembros se mostró dispuesta a plantear y respaldar activamente propuestas orientadas a la reforma.¹⁴ A pesar del muy enérgico apoyo de esos miembros en las reuniones de 1996, el modo de funcionamiento de la CND, basado en el consenso, rechazó fácilmente explorar cualquier alternativa o evolución del sistema. Todos los temas conflictivos—reducción de daños, descriminalización, coca, cannabis y posibles modificaciones en el régimen de tratados—fueron neutralizados y eliminados de la agenda de la UNGASS 1998, un proceso no muy distinto del que se está viviendo en el momento de escribir estas páginas con los preparativos para la UNGASS 2016. Tal como se resumió en el comunicado de prensa de la ONU sobre los resultados de la sesión de la CND de 1996, todas las reformas fueron etiquetadas como una “legalización de las drogas” que conduciría, inevitablemente, a un incremento del abuso de sustancias y que eran incompatibles con las convenciones:

⁸ Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1994*, E/INCB/1994/1 (Nueva York: ONU, 1995), párrafo 21, secciones (b) y (c), http://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR1994/AR_1994_S.pdf.

⁹ JIFE, *Eficacia de los tratados de fiscalización internacional de drogas: Suplemento del informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1994*, E/INCB/1994/1/Supp. 1 (Nueva York: ONU, 1995).

¹⁰ Ibid.

¹¹ Martin Jelsma, “Las drogas en el sistema de la ONU: la historia no escrita de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS) sobre el problema mundial de las drogas”, Transnational Institute (TNI), abril de 2003, http://www.tni.org/es/archives/jelsma_unwritten.

¹² ECOSOC, *Follow-up to the Results of High-Level Plenary Meetings at the 48th Session of the General Assembly to Examine the Status of International Cooperation Against the Illicit Production, Sale, Demand, Traffic and Distribution of Narcotic Drugs and Psychotropic Substances: Implementation of General Assembly Resolution 48/12: Report of the Executive Director*, E/CN.7/1995/14 (1 de febrero de 1995), párrafo 45.

¹³ Ibid., párrafo 46, sección (c).

¹⁴ Jelsma, “Drugs in the UN System”, 186-8.

Se expresó una oposición casi unánime a la legalización de las drogas; los participantes señalaron que los Estados que habían legalizado el uso no médico de drogas habían experimentado una expansión de su uso indebido. Se pusieron en tela de juicio los experimentos realizados en algunos países que implican la distribución controlada de heroína entre adictos. La mayoría se pronunció en contra de la descriminalización de drogas, al considerar que ello significaría ceder ante el narcotráfico y elevaría el consumo de drogas ilícitas al mismo nivel que el de los estupefacientes legales. Si las drogas se legalizaran, el éxito de las actuales políticas de prevención se deterioraría de forma drástica. Algunos participantes llamaron la atención sobre las políticas contradictorias de la comunidad internacional con respecto a los estupefacientes, y subrayaron que era indispensable adoptar una estrategia común. Se afirmó con vehemencia que la legalización del uso no médico de drogas no era compatible con los convenios internacionales en materia de estupefacientes y que imposibilitaría resolver el problema de las drogas. Una de las propuestas instó al PNUFID a emprender un estudio sobre las consecuencias de la descriminalización y las campañas de reducción de daños en los países en que se habían adoptado esas políticas. Sin embargo, otros se opusieron, en la medida en que ese uso estaba prohibido por las convenciones.¹⁵

La lucha por la coherencia de todo el sistema

Con miras a unificar todos los mandatos existentes de la ONU, la Asamblea General había solicitado la elaboración de un Plan de Acción para todo el sistema de las Naciones Unidas sobre fiscalización del uso indebido de drogas (SWAP, por su sigla en inglés). Según un informe de evaluación de 1996 del secretario general Boutros-Boutros Ghali, “los diversos esfuerzos encaminados a elaborar y actualizar dicho plan resultaron inadecuados y tuvieron poca utilidad”.¹⁶ Por ese motivo, se pidió que interviniera un Subcomité de Fiscalización de Drogas especial integrado en el mecanismo de coordinación de alto nivel del secretario general, el Comité Administrativo de Coordinación (CAC), e intentara transformar la idea del Plan SWAP en un modelo operativo que funcionara.¹⁷

En 1997, se produjo un animado debate en la sesión del subcomité del CAC en Viena, del que “surgió el consenso de que el Plan SWAP era un instrumento importante para mantener y mejorar la colaboración interinstitucional en las actividades de fiscalización de estupefacientes, pero que debía ser más realista en términos de operaciones sobre el terreno para garantizar que actuara como guía del proceso de programación”.¹⁸ En la misma reunión, el PNUFID se ofreció a llevar a cabo una evaluación del proceso del Plan SWAP, a raíz de los resultados de la UNGASS 1998. En la UNGASS 1998, el Grupo de los 77 (en representación de los países en desarrollo) y China llamaron “especial atención sobre la importancia de fortalecer la coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas”.¹⁹ El Grupo de los 77 añadió que

¹⁵ Servicio de Información de las Naciones Unidas (SINU), “Commission on Narcotic Drugs, Vienna, 16 - 25 April”, comunicado de prensa, SOC/NAR/740, 29 de abril de 1996, <http://www.un.org/press/en/1996/19960429.socna740.html>.

¹⁶ Asamblea General de la ONU, *Aplicación del Plan de Acción para todo el sistema de las Naciones Unidas sobre fiscalización del uso indebido de drogas: Informe del Secretario General*, A/51/129 (14 de mayo de 1996), <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/119/15/PDF/N9611915.pdf>.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Comité Administrativo de Coordinación de las Naciones Unidas (CAC), Consultative Committee on Programme and Operational Questions (CCPOQ): Report of the ACC Subcommittee on Drug Control at its Fifth Session (Vienna, 29 September-1 October 1997), ACC/1997/17 (7 de enero de 1998), párrafo 22, www.undocs.org/ACC/1997/17.

¹⁹ Makarim Wibisono, “Statement by H.E. Dr. Makarim Wibisono, Permanent Representative of the Republic of Indonesia, Chairman of the Delegation of Indonesia and on behalf of the Group of 77 and China before the 20th Special Session of the United Nations General Assembly on the World Drug Problem”, Grupo de los 77 en las Naciones Unidas, modificado por última vez el 9 de junio de 1998, <http://www.g77.org/Speeches/060998.htm>.

“también conviene dedicar un mayor esfuerzo para que el Plan de Acción para todo el sistema deje de ser un mecanismo eficaz de definición del problema y se convierta en uno de coordinación de actividades”.²⁰

El CAC emitió una declaración para la UNGASS 1998, que aludía al proceso de reforma de la ONU en curso, al Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo y al carácter transversal del tema de las drogas. La declaración también reafirmaba la conveniencia de que el sistema de la ONU abordara la cuestión: “Habida cuenta de que el carácter mundial y polifacético del problema de las drogas requiere un planteamiento integral y equilibrado, estamos firmemente convencidos de que el sistema de las Naciones Unidas resulta idóneo para ofrecer una amplia gama de conocimientos especializados que pueden servir para crear sinergias entre nuestros organismos”.²¹ La evaluación posterior a la UNGASS de los esfuerzos dedicados al Plan SWAP por parte del PNUFID reveló un informe muy crítico con “los fracasos para hacer del SWAP una verdadera herramienta de planificación estratégica”.²² El informe también cuestionaba el papel del propio PNUFID, recomendando que debía garantizar que “los problemas de drogas se tengan en cuenta en los mecanismos de coordinación de las Naciones Unidas” y que el PNUFID “contribuya más a la colaboración entre organismos”.²³

Unos meses después, el Subcomité de Fiscalización de Drogas del CAC debatió y aprobó un documento de posición del sistema de la ONU sobre la prevención del VIH—un tema importante sobre el que alinear a Viena con el resto del sistema de la ONU antes de la UNGASS 2001 sobre el VIH/SIDA—y empezó a definir un marco efectivo para la cooperación entre

organismos sobre todas las cuestiones relacionadas con droga. Una de las ideas propuestas era que “se podría elaborar un Informe sobre Desarrollo Humano global sobre drogas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este sería fruto del trabajo de todos los organismos en esta materia”.²⁴ Sin embargo, antes de que se pudiera finalizar un proyecto de marco, una revisión del propio mecanismo de coordinación del CAC llevó a decidir que “todos los órganos subsidiarios existentes deberían dejar de existir a finales de año”, apuntando al fin de toda la estructura del CAC, incluido su Subcomité de Fiscalización de Drogas. El papel del CAC fue asumido por la Junta de los Jefes Ejecutivos para la Coordinación (JJE) y los órganos subsidiarios permanentes fueron clausurados. Tal como concluyó el CAC en su reunión final en 2001: “Este tipo de arreglos entre organismos rectores son un medio eficaz para fortalecer los procesos consultivos entre organismos, infundiendo un mayor sentido de responsabilidad, aprovechando las competencias pertinentes del sistema y potenciando los principios fundamentales de la cooperación entre organismos”.²⁵ En el ámbito del control de drogas, el organismo rector era el PNUFID.

Tras la clausura de la principal entidad coordinadora encargada de diseñar un marco que garantizara la coherencia de todo el sistema de la ONU, el director ejecutivo del PNUFID invitó a la CND a proporcionar directrices sobre las medidas que se debían tomar.²⁶ El traspaso de la responsabilidad a la CND, en tanto que principal organismo de formulación de políticas dentro del sistema de las Naciones Unidas para asuntos relacionados con drogas, y al PNUFID, como órgano rector para la aplicación de dichas políticas, bloqueó efectivamente cualquier otra iniciativa. Durante la

²⁰ Ibid.

²¹ Asamblea General de la ONU, *Examen del régimen de fiscalización internacional de drogas: fortalecimiento del mecanismo de las Naciones Unidas de lucha contra la droga*, A/S-20/3 (6 de mayo de 1998), párrafo 3, www.undocs.org/A/S-20/3.

²² Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID), *Evaluation of the United Nations System-Wide Action Plan on Drug Abuse Control: Evaluation Report* (Viena: ONU, 1999), párrafo 30.

²³ Ibid., recomendaciones 5 y 6.

²⁴ CAC, *Report of the ACC Subcommittee on Drug Control on its Seventh Session (Paris, 15-17 September 1999)*, ACC/1999/17 (17 de noviembre de 1999), párrafo 17, www.undocs.org/ACC/1999/17.

²⁵ CAC, *Summary of the Conclusions of the Administrative Committee on Coordination at its Second Regular Session of 2001, United Nations Headquarters, New York 19 and 20 October 2001*, ACC/2001/5 (11 de diciembre, 2001), párrafo 22-3, www.undocs.org/ACC/2001/5.

²⁶ ECOSOC, *Fortalecimiento del mecanismo de las Naciones Unidas para la fiscalización de drogas, Informe del Director Ejecutivo*, E/CN.7/2000/8 (24 de diciembre de 1999), párrafo 9, www.undocs.org/E/CN.7/2000/8.

década que siguió, Viena resultó ser el cementerio perfecto para la coherencia del sistema de la ONU en el ámbito de las políticas de drogas.

Posiblemente quien mejor expresó este cambio fue la propia CND al describir este traspaso de responsabilidad: “Se encomiaron las iniciativas orientadas a reforzar el marco de cooperación y coordinación interinstitucional en el sistema de las Naciones Unidas, como medio de mejorar la situación financiera del PNUFID, así como para potenciar la labor de la Comisión y de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes con miras a fortalecer el mecanismo de las Naciones Unidas para la fiscalización de drogas”.²⁷ En otras palabras, todos los esfuerzos del Decenio de las Naciones Unidas contra el Uso Indebido de Drogas de 1990 dedicados a crear una estrategia de control de drogas para todo el sistema de la ONU se redujeron, con el cambio de siglo, a fortalecer aún más la estructura triangular de fiscalización con sede en Viena e integrada por la CND, la JIFE y el PNUFID (ahora UNODC).

UNGASS 1998: fortalecimiento de la maquinaria de control de drogas de la ONU

Este resultado ya fue predicho de forma implícita por el grupo de expertos convocado por el secretario general Kofi Annan para asesorar a la UNGASS 1998: “En los últimos años, la Comisión ha tendido a dejar de ser una entidad técnica para convertirse en una entidad más política (...) La situación estaba socavando poco a poco el papel de la Comisión como principal órgano normativo de las Naciones Unidas en materia de fiscalización de drogas”.²⁸ El grupo de expertos, establecido para analizar cómo fortalecer

“los mecanismos de las Naciones Unidas para la fiscalización internacional de drogas”,²⁹ se reunió en dos ocasiones antes de la UNGASS 1998 y una después de ésta. En su informe final de 1999, el grupo también concluyó que el Plan SWAP “no alcanzó sus objetivos, como se destaca en una reciente evaluación desfavorable” y recomendó que “el PNUFID debería consultar al Programa Conjunto y de Copatrocinio de las Naciones Unidas sobre el virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (UNAIDS), al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), a la Organización Mundial de la Salud (OMS) y a otros organismos interesados en luchar con mayor eficacia contra el problema mundial de la droga”.

El informe subrayaba que, “[e]n vista de la importante función que desempeña el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la promoción del desarrollo humano y económico, así como su papel especial como coordinador y agente catalizador dentro del sistema de las Naciones Unidas, para el éxito de la fiscalización de drogas es indispensable un considerable incremento de la cooperación entre el PNUFID y el PNUD”.³⁰ Temas que a principios de la década de 1990 habían surgido en la búsqueda de “posibles modificaciones”, como el replanteamiento de las definiciones de tratados o el examen de los resultados de las prácticas de reducción de daños y descriminalización, se mantuvieron deliberadamente fuera de la competencia del grupo. En lugar de ello, los términos de referencia especificaban que las recomendaciones del grupo de exper-

²⁷ ECOSOC, *Comisión de Estupefacientes: Informe sobre el 43º período de sesiones (6 a 15 de marzo de 2000)*, Suplemento N° 8, E/CN.7/2000/11 (Nueva York: ONU, 2000), párrafo 147, www.undocs.org/E/CN.7/2000/11.

²⁸ ECOSOC, *Fortalecimiento del mecanismo de las Naciones Unidas para la fiscalización de drogas: Informe sobre la reunión del Grupo de Expertos de Alto Nivel convocado para examinar el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas y fortalecer los mecanismos de las Naciones Unidas para la fiscalización internacional de drogas, celebrada en Viena del 22 al 24 de abril y del 29 de junio al 3 de julio y en Nueva York del 26 al 30 de octubre de 1998*, E/CN.7/1999/5 (7 de diciembre de 1998), www.undocs.org/E/CN.7/1999/5.

²⁹ ECOSOC, *Review of the United Nations International Drug Control Programme: Strengthening the United Nations Machinery for International Drug Control: Commission on Narcotic Drugs, 40th session (Vienna, 18-27 March 1997)*, proyecto de resolución, E/CN.7/1997/L.6/Rev.1 (24 de marzo de 1997).

³⁰ ECOSOC, *Fortalecimiento del mecanismo de las Naciones Unidas para la fiscalización de drogas*, E/CN.7/1999/5.

tos sobre “el fortalecimiento de los mecanismos de las Naciones Unidas para la fiscalización internacional de drogas” debían efectuarse “en el marco de los tratados sobre fiscalización internacional de drogas existentes”.³¹ Los Estados Unidos y el Reino Unido también se aseguraron en aquel momento de que el adjetivo “independiente” se eliminara del proyecto de resolución, que originalmente había instado al secretario general a que “convocara a un pequeño grupo de expertos independientes (...) con la misión de realizar un estudio amplio sobre el modo en que habían evolucionado los esfuerzos de lucha contra las drogas ilícitas en el sistema de las Naciones Unidas”.³² De hecho, el grupo de “trece expertos de alto nivel” terminó incluyendo a toda la Mesa ampliada de la CND, que actuó como comité preparatorio para la UNGASS 1998 y que no contó con la participación de académicos independientes, expertos de la sociedad civil ni representantes de poblaciones afectadas.³³

En su informe final, el grupo de expertos concluyó que “aunque el determinar si un tratado era o no era adecuado no era de su incumbencia, había varias cuestiones esenciales que afectaban al régimen internacional de fiscalización de drogas de las que había que ocuparse con carácter prioritario”.³⁴ El grupo señaló de forma expresa las insuficiencias de la CND en su capacidad “para desempeñar las funciones que le encomendaban los tratados”, el debate sobre la prescripción de heroína, la falta de una coherencia para todo el sistema y la necesidad de fortalecer la colaboración interinstitucional.³⁵ Así, a pesar del mandato restrictivo, la composición políticamente negociada y la ausencia de expertos independientes o representantes de la sociedad civil, el grupo se las arregló

para identificar una serie de debilidades estructurales clave en el sistema de control de drogas de la ONU que se debían abordar. Pero esto no llegaría a suceder. En su lugar, el sistema de control de drogas de la ONU se vio sometido a una creciente influencia de los Estados Unidos y Rusia, y el PNUFID y la JIFE en Viena obtuvieron un control casi monopólico sobre el tema. Como se ha explicado antes, ya no existía ningún mecanismo de coordinación de la ONU que pudiera exigirles responsabilidades.

En el primer *Informe Mundial sobre las Drogas de las Naciones Unidas*, una publicación emblemática de la UNODC que tiene por objetivo ofrecer un análisis exhaustivo de la situación del comercio global de drogas ilícitas, llegó a aparecer un último vestigio de los resquicios en el debate de la ONU. Publicado justo antes de la UNGASS 1998, el informe dedicó todo un capítulo al “debate sobre regulación-legalización”, escrito, tal como se señala en la contraportada, con el espíritu de ir “más allá de la retórica que suele rodear a este tema” y poniendo en tela de juicio el mantra del control de drogas imperante en la época: “En los últimos años, se han expresado cada vez más críticas de que los recursos destinados a la ‘guerra contra las drogas’ se han malgastado, y que el sistema de fiscalización internacional de drogas, en lugar de contribuir a la salud y el bienestar de las naciones, podría haber agravado la situación”.³⁶ El informe también observaba, de forma muy elocuente: “Las leyes—e incluso las Convenciones internacionales—no están escritas en piedra; se pueden modificar si la voluntad democrática de las naciones así lo desea”.³⁷ Sin embargo, a pesar de estas osadas palabras, las puertas a las reformas sistémicas ya se habían cerrado para la UNGASS 1998

³¹ ECOSOC, *Review of the United Nations International Drug Control Programme*, E/CN.7/1997/L.6/Rev.1.

³² ECOSOC, *Comisión de Estupefacientes: Informe sobre el 40º período de sesiones (18 a 25 de marzo de 1997 y 3 a 4 de diciembre de 1997)*, E/1997/28/Rev.1 (Nueva York: UN, 1998), 4, 79, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/V98/511/20/PDF/V9851120.pdf>.

³³ SINU, “Secretary-General Kofi Annan Appoints High-Level Experts to Review Progress of United Nations Efforts against Illicit Drugs”, comunicado de prensa, UNIS/NAR/627, 9 de marzo de 1998, http://www.unodc.org/unodc/en/press/releases/press_release_1998-03-09_2.html. La Mesa de la Comisión de Estupefacientes (CND) está formada por un presidente, tres vicepresidentes y un relator elegidos anualmente sobre la base de la rotación geográfica; la Mesa ampliada también incluye a representantes de los cinco grupos regionales, la UE y el G-77 y China. Véase: “Commission on Narcotic Drugs: Bureau and Extended Bureau”, UNODC, http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/Bureau/Bureau_Index.html.

³⁴ ECOSOC, *Fortalecimiento del mecanismo de las Naciones Unidas para la fiscalización de drogas*, E/CN.7/1999/5, 11, párrafo 34.

³⁵ Jelsma, “Drugs in the UN System”, 191.

³⁶ PNUFID, *World Drug Report* (Oxford and New York: Oxford University Press, 1997), 184-201.

³⁷ Ibid.

y la década siguiente solo fue testigo de una merma aún mayor de los parámetros políticos del debate sobre las políticas de drogas en el seno de la ONU.³⁸

La ruptura del consenso de Viena

En 1997, el PNUFID y el Departamento de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Justicia Penal se fusionaron bajo un solo organismo: la Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito (OFDPD). Su primer director ejecutivo, Pino Arlacchi, reorientó la UNGASS 1998 hacia la reafirmación de los enfoques normativos tradicionales, dejando poco espacio a las cuestiones difíciles o las voces discordantes. Arlacchi defendió con entusiasmo el lema de la UNGASS 1998, “Un mundo sin drogas, ¡podemos hacerlo!”,³⁹ como bien ejemplificó su apoyo a proyectos cuestionables como el programa Estrategia para la eliminación de la coca y la adormidera, con su objetivo de erradicación para 2008, y un programa de microherbicidas a través del que se desarrollaron hongos patógenos con el respaldo del PNUFID para destruir cultivos de coca y adormidera en Asia Central y Latinoamérica.⁴⁰ Tras un alud de críticas, el PNUFID se retiró del proyecto de investigación con microherbicidas antes de que pudiera iniciar un frente biológico en la guerra contra las drogas. Después de la UNGASS 1998, se pidió a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) que investigara una serie de acusaciones de mala gestión, nepotismo y posible fraude. Las devastadoras conclusiones mencionan, entre muchas otras irregularidades, que Arlacchi prohibía el libre intercambio de opiniones entre su personal, censuró el segundo *Informe Mundial sobre las Drogas* en 2000 y proclamó éxitos en el frente de las drogas “más allá

de los límites de la credibilidad”.⁴¹

A pesar de la dimisión forzada de Arlacchi en diciembre de 2001, la siguiente década se caracterizó por una mayor politización del triángulo de Viena y un repliegue a posiciones ideológicas cada vez más aisladas del resto del sistema de la ONU. Las recomendaciones de la OSSI desembocaron en una reestructuración organizativa, que incluyó la total fusión en 2002 de los departamentos especializados en drogas y delincuencia en la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, como aún se denomina hoy día. Sin embargo, la marcada polarización de las dos grandes tendencias normativas—la intensificación de la guerra contra las drogas y el enfoque más pragmático de descriminalización y reducción de daños—provocó una situación de punto muerto en la ONU.⁴² Sometido a una creciente tensión en unas condiciones de hermetismo autoimpuestas, el aislado triángulo de Viena intentaba mantener el frágil consenso.

Los primeros años del nuevo milenio se caracterizaron por una intensa y enérgica presión de los Estados Unidos contra las reformas de las políticas de drogas, en especial de la reducción de daños. La UNODC, que en aquella época dependía mucho de la financiación estadounidense, en un principio se rindió a esta presión y empezó a eliminar las referencias a la reducción de daños de sus publicaciones y sitio web.⁴³ En uno de los peores momentos de la turbulenta historia de la coherencia de todo el sistema de las Naciones Unidas en el ámbito de las políticas de drogas, tanto el presidente de la JIFE, Philip Emafo, como el director ejecutivo de la UNODC, Antonio Maria Costa (que había sustituido a Arlacchi), pusieron en

³⁸ David Bewley-Taylor, *International Drug Control: Consensus Fracture* (Nueva York: Cambridge University Press, 2012).

³⁹ Véase: “Main Page: General Assembly Twentieth Special Session: World Drug Problem (8-10 June 1998)”, PNUFID, <http://www.un.org/ga/20special/>.

⁴⁰ Martin Jelsma, *Un hongo contra la coca: UNDCP y la guerra biológica contra las drogas en Colombia*, Transnational Institute (TNI) Informe (TNI, 2000), <http://www.tni.org/es/article/un-hongo-contra-la-coca>.

⁴¹ ECOSOC, *Report on the Triennial Review of the Implementation of the Recommendations Made by the Committee for Programme and Coordination at its Thirty-Eighth Session on the In-depth Evaluation of the United Nations International Drug Control Programme*, E/AC.51/2001/4 (4 de mayo de 2001), https://oios.un.org/resources/reports/eac51_2001_4.pdf.

⁴² David Bewley-Taylor y Martin Jelsma, *Superando el impasse – Drogas: polarización y parálisis en la ONU*, Documentos de debate Drogas y Conflicto, no. 5 (Ámsterdam: TNI, 2002), <http://www.undrugcontrol.info/es/control-de-drogas-de-la-onu/cde/item/2183-superando-el-impasse>.

⁴³ TNI, *Las Naciones Unidas y la Reducción del Daño*, Informe sobre políticas de drogas, no. 12 (Ámsterdam: TNI, 2005), <http://www.undrugcontrol.info/images/stories/brief12-s.pdf>.

duda la legitimidad de la reducción de daños, incluidos los programas de intercambio de agujas y jeringas.⁴⁴ Su posición resultaba aún más sorprendente teniendo en cuenta que, en una UNGASS sobre el VIH/SIDA celebrada en 2001, se había adoptado una Declaración de compromiso en que se señalaba que, para 2005, debían asegurarse “actividades para la reducción de los daños causados por el consumo de drogas” y un “mayor acceso a (...) equipo esterilizado para inyecciones”.⁴⁵ Por otro lado, un informe de 2002 elaborado por la sección de asuntos jurídicos de la UNODC, a petición de la JIFE, en que se defendía explícitamente la legalidad de las medidas de reducción de daños, se mantuvo oculto a los Estados miembros. Una de las razones podría haber sido su conclusión de que “incluso podría aducirse que los tratados de fiscalización de drogas, tal y como están planteados hoy, han quedado desconectados de la realidad”.⁴⁶

En 2005, una amplia campaña en defensa de la reducción de daños dio lugar a una serie de duros editoriales en algunos de los principales diarios de los Estados Unidos; el *New York Times* aludió a “un triunfo de la ideología sobre la ciencia, la lógica y la compasión”, y exigió que “los Estados Unidos se abstengan de tales ataques, y que los miembros del Congreso suspendan su incipiente caza de brujas”. En la misma línea, incluso el más conservador *Washington Post* instó al Gobierno estadounidense a “poner fin a este anacronismo acosador”.⁴⁷ Del mismo modo, el período de sesiones de la CND en 2005 se convirtió en una rebelión abierta y

sin precedentes contra la ideología de “guerra contra las drogas” y tolerancia cero de los Estados Unidos. Fue aquí donde apareció la primera grieta seria y claramente visible en el consenso de Viena. Durante el debate temático, delegados de todo el mundo se alzaron para defender la abrumadora evidencia de que las medidas de reducción de daños eran eficaces contra la propagación del VIH. Dando un marcado giro con respecto a años anteriores, la Unión Europea (UE) presentó una posición unificada sobre el tema y respaldó con firmeza los enfoques de reducción de daños.⁴⁸

La grieta en el consenso se profundizó aún más en la revisión de los resultados de la UNGASS 1998 transcurridos 10 años de su celebración. Recurriendo a un contundente instrumento de la diplomacia, un grupo de 26 países, entre los cuales Alemania, el Reino Unido, Bolivia, Australia, Polonia, Portugal, Noruega, los Países Bajos y Suiza, efectuó una declaración interpretativa. Esta no dejaba lugar a dudas de que no estaban dispuestos a adoptar una nueva declaración política en 2009 sin hacer constar en ella su fuerte apoyo a la reducción de daños y su objeción al hecho de que el término se había vuelto a eliminar de la versión final.⁴⁹ Los Estados Unidos, Rusia, Japón, Sri Lanka, Colombia y Cuba expresaron objeciones a la declaración.⁵⁰ Desesperados por mantener al menos una apariencia de unidad, los Estados Unidos señalaron que “se había llegado a un acuerdo consensual en relación con la Declaración política y el Plan de Acción”, que “infundían una nueva vida a los

⁴⁴ Véase: TNI, *Las Naciones Unidas y la Reducción del Daño*, en que se cita a Emafo en una entrevista concedida en diciembre de 2002 y a Costa en una carta dirigida a Robert Charles (secretario de Estado adjunto Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley de los Estados Unidos) en noviembre de 2004 sobre este tema.

⁴⁵ Resolución S-26/2 de la Asamblea General de la ONU, *Declaración de compromiso en la lucha contra el VIH/SIDA*, A/RES/S-26/2 (2 de agosto de 2001), www.undocs.org/A/RES/S-26/2.

⁴⁶ Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), *Flexibility of Treaty Provisions as Regards Harm Reduction Approaches* (Decision 74/10), E/INCB/2002/W.13/SS.5 (30 de septiembre de 2002), párrafo 35, <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/archives/drugsreform-docs/un300902.pdf>.

⁴⁷ “Ideology and AIDS”, editorial, *New York Times*, 26 de febrero de 2005, http://www.nytimes.com/2005/02/26/opinion/26sat1.html?_r=0; y “Deadly Ignorance”, *Washington Post*, editorial, 27 de febrero de 2005, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A56611-2005Feb26.html>.

⁴⁸ TNI, *Las Naciones Unidas y la reducción del daño de nuevo bajo la lupa – Un informe no autorizado sobre los resultados de la 48ª sesión de la CE*, Informe sobre políticas de drogas, no. 13 (Ámsterdam, TNI, 2005), <http://www.undrugcontrol.info/images/stories/brief13-s.pdf>.

⁴⁹ ECOSOC, *Comisión de Estupefacientes: Informe sobre el 52º período de sesiones*, E/CN.7/2009/12. La declaración interpreta la expresión “servicios de apoyo conexos” utilizada en la Declaración política y el Plan de Acción de 2009 como “medidas de reducción del daño”. La declaración fue emitida por Alemania, hablando en nombre de Australia, Bolivia, Bulgaria, Chipre, Croacia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Georgia, Grecia, Hungría, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, los Países Bajos, Polonia, Portugal, el Reino Unido, Rumanía, Santa Lucía y Suiza.

⁵⁰ ECOSOC, *Comisión de Estupefacientes: Informe sobre el 52º período de sesiones*, E/CN.7/2009/12, párrafos 157-63.

tratados de fiscalización internacional de drogas”.⁵¹ Japón también observó que “que no había que dar la impresión de que existía una división entre las delegaciones con respecto a las frases, ya que la frase en cuestión debía interpretarse de conformidad con los tres tratados de fiscalización internacional de drogas, de los cuales no era posible apartarse”.⁵²

La relación entre el control de drogas y los derechos humanos fue otro de los temas objeto de un acalorado debate en la CND de 2008. Ante ello, Uruguay amenazó con pedir una votación—que habría sido la primera de este tipo—en protesta por reducir un borrador ya debilitado a un consenso sin sentido. Esa primera resolución de la CND sobre drogas y derechos humanos fue solo adoptada después de largas y arduas negociaciones, y el resultado fue simplemente un texto que refleja la lógica de la Carta de las Naciones Unidas: que se necesita y debe existir una coherencia en “la promoción de los derechos humanos en la aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas”.⁵³ En la misma línea, la resolución apelaba a uno de los principios de la UNODC que, en teoría era evidente pero que raramente se aplicaba en la práctica: que la UNODC debía “[colaborar] estrechamente con (...) los organismos de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos”.⁵⁴

Un tercer tema controvertido fue el objetivo de la UNGASS 1998 de formular “estrategias con miras a eliminar o reducir considerablemente el cultivo ilícito del arbusto de coca, la planta de cannabis y la adormidera para el año 2008”, así como otros objetivos parecidos sobre reducción de la demanda, drogas sintéticas y control de precursores.⁵⁵ Era difícil ignorar el problema evidente que parecía que no se

quería ver: que no se estaba cumpliendo ninguno de esos objetivos. De hecho, era difícil desarrollar un discurso creíble sobre algún tipo de avance en ese sentido. Sin embargo, admitir el fracaso era algo políticamente inaceptable para la mayoría de los Gobiernos. A mitad del período de 10 años, en el examen de mitad de período de 2003, la UNODC había publicado un informe sobre los progresos realizados titulado “Fomentando el cumplimiento de objetivos aún pendientes”.⁵⁶ En 2008, cuando llegó la fecha fijada, la UNODC proclamó que, en efecto, “en los últimos diez años los Estados Miembros han logrado progresos considerables”, aunque reconocía—en lo que sería una subestimación de dimensiones colosales—que “en varias zonas y regiones todavía no han cumplido plenamente lo acordado en la Declaración política aprobada”.⁵⁷

El departamento de investigación de la UNODC, mientras tanto, estaba lidiando para hacer encajar las proclamas de avances alentadores y significativos con los datos y análisis de las tendencias de los mercados en el *Informe Mundial sobre las Drogas* publicado anualmente. Como todos los gráficos de los informes mostraban sistemáticamente tendencias al alta—o estables, en el mejor de los casos—, la UNODC recurrió al uso de cortinas de humo y juegos de espejos para encubrir la constatación de que, en el transcurso de la década, la situación mundial de las drogas no había mejorado en función de ningún instrumento de medida o indicador. Bajo la presión política de proporcionar a los países algún tipo de prueba de que el sistema de fiscalización internacional de drogas estaba funcionando, la UNODC construyó la hipótesis de la “contención”, presentada por primera vez en la edición de 2006 del *Informe Mundial sobre las Drogas*. Si bien

⁵¹ Ibid., párrafo 161.

⁵² Ibid., párrafo 163.

⁵³ ECOSOC, *Comisión de Estupefacientes: Informe sobre el 51º período de sesiones (28 de noviembre de 2007 y 10 a 14 de marzo de 2008)*, E/CN.7/2008/15 (Nueva York: UN, 2008), 35-6, Resolución 51/12, www.undocs.org/E/CN.7/2008/15.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Resolución S-20/2 de la Asamblea General de la ONU, *Declaración política*, A/RES/S-20/2 (10 de junio de 1998), párrafos 14, 17, 19, www.undocs.org/A/RES/S-20/2.

⁵⁶ UNODC, “Fomentando el cumplimiento de objetivos aún pendientes”: *Informe del Director Ejecutivo sobre los progresos realizados como contribución al examen de mediano plazo (2003) del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General*, UNDOC/ED/2 (8 de abril de 2003), http://www.unodc.org/pdf/document_2003-04-08_2_es.pdf.

⁵⁷ ECOSOC, *El problema mundial de las drogas: Quinto informe del Director Ejecutivo*, E/CN.7/2008/2 (21 de febrero de 2008), 1, www.undocs.org/E/CN.7/2008/2.

reconocía que las estadísticas no apuntaban a la inminente eliminación del mercado mundial de las drogas ilícitas, la UNODC sostenía que el sistema de control internacional de drogas constituía un caso de notable éxito cuando se analizaba desde una perspectiva histórica. Al fin y al cabo, la producción de opio solo en China era mucho mayor hace un siglo que el total de la producción ilícita global hoy en día; y el régimen de control de drogas había contenido el problema de las drogas ilícitas y lo había mantenido a un nivel muy inferior al de los mercados mundiales del alcohol y el tabaco. A diferencia de las noticias alarmistas publicadas por los medios de que “hay drogas por todas partes” y que “el problema de las drogas está descontrolado”, el prefacio afirma que “las estadísticas de todo el mundo indican otra realidad: la fiscalización de las drogas está dando resultados y se está conteniendo el problema mundial de las drogas”.⁵⁸

Dos años después, la hipótesis de la contención se siguió desarrollando en el *Informe Mundial sobre las Drogas 2008*. Antonio Maria Costa se refería en su prefacio al “logro impresionante” y al “éxito innegable” de un siglo de control internacional de drogas, apuntando al hecho de que el uso de drogas ilícitas se había contenido a menos del 5 por ciento de la población adulta del mundo, mientras que el tabaco o el alcohol era utilizado por al menos una cuarta parte de la población adulta mundial y provocaban millones de muertes cada año. Según Costa, “si no hubiese existido el sistema de fiscalización de drogas, su consumo ilícito podría perfectamente haber alcanzado esos niveles, con consecuencias devastadoras

para la salud pública”.⁵⁹ La hipótesis de la contención, fundada, en el mejor de los casos, en pruebas dudosas,⁶⁰ cumplió con su objetivo político de evitar admitir que el sistema no estaba funcionando y que, por lo tanto, los enfoques alternativos se merecían una seria consideración. Así, en 2009 se adoptó una nueva Declaración política que no instaba a cambiar la principal línea de actuación y que volvía a fijar otro objetivo de 10 años, esta vez para 2019, “para que los Estados eliminen o reduzcan considerable y mensurablemente” el mercado de drogas ilícitas.⁶¹

Pese a reivindicar la “contención” como un éxito y reafirmar los principios prohibicionistas del sistema de fiscalización internacional de drogas, la UNODC reconocía que el sistema de control había tenido importantes consecuencias no deseadas: “demasiados reclusos en la cárcel (...) demasiado hincapié en la destrucción de los cultivos para la producción de drogas ilícitas, y demasiado pocos recursos asignados a la asistencia para el desarrollo en beneficio de los agricultores”.⁶² El documento de debate “Perfeccionamiento de la fiscalización de drogas” incluía un llamamiento genuino a “humanizar nuestro régimen de fiscalización de drogas” y exhortaba a adoptar un enfoque menos represivo y a poner un mayor acento en la salud y el desarrollo.⁶³ Resistiéndose a la presión de los Estados Unidos y Rusia, el documento abrazaba el concepto de la reducción de daños y subrayaba la importancia de proteger los derechos humanos en el campo de la fiscalización de drogas. También ponía de relieve que “la *Carta de las Naciones Unidas*, tiene prioridad sobre todos los demás instrumentos” y llegaba a manifestar

⁵⁸ UNODC, *Informe Mundial sobre las Drogas 2006* (Viena: ONU, 2006), 1, http://www.unodc.org/pdf/WDR_2006/wdr06_spanish_vol1.www.pdf.

⁵⁹ UNODC, *Informe Mundial sobre las Drogas 2008* (Viena: ONU, 2008), 1, http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR_2008_Spanish_web.pdf.

⁶⁰ Para más información sobre las críticas a la hipótesis de la contención, véase: *La historia reinterpretada: Una respuesta al Informe Mundial sobre las Drogas 2008*, Informe sobre políticas de drogas, no. 26 (Ámsterdam: TNI, 2008), <http://www.tni.org/es/briefing/la-historia-reinterpretada>; y Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC), *The 2008 World Drug Report, A Response From The International Drug Policy Consortium* (Londres: IDPC, 2008), <http://www.undrugcontrol.info/images/stories/documents/idpc-wdr-response-2008.pdf>.

⁶¹ UNODC, *Declaración política y Plan de Acción sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas: Serie de sesiones de alto nivel, Comisión de Estupefacientes, Viena, 11 y 12 de marzo de 2009* (Nueva York, ONU, 2009), 15, párrafo 36, http://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Political_Declaration/Political_Declaration_2009/Political-Declaration2009_V0984966_S.pdf.

⁶² ECOSOC, “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 periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General, E/CN.7/2008/CRP.17 (7 de mayo de 2008), 13, http://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_51/1_CRPs/E-CN7-2008-CRP17_S.pdf.

⁶³ Ibid., 12-14.

que “flota en el aire un espíritu de reforma, para que los tratados estén en condiciones de cumplir con su propósito y se adapten a una realidad que es muy diferente a la de la época de su elaboración”.⁶⁴

El informe “Perfeccionamiento de la fiscalización de drogas” se presentó como un documento de sesión que expresaba la opinión del director ejecutivo con la intención de que “estas declaraciones constituyan una aportación a los debates y se consideren como una contribución a las ideas, reflexiones y deliberaciones que se desarrollarán en el curso de los próximos meses”.⁶⁵ El carácter del documento permitía que aquellos que discrepaban de él pudieran ignorarlo. Al no formar parte de los documentos oficiales de la CND para el proceso de revisión de la UNGASS, los Estados miembros no estaban obligados a expresar su opinión al respecto ni a negociar su contenido. Aun así, el texto transmitió el mensaje claro de que seguir defendiendo el orden establecido no era sostenible por mucho más tiempo: el consenso de Viena se estaba desmoronando y el cambio era inevitable.

El nombramiento, en julio de 2010, del veterano diplomático ruso Yury Fedotov como nuevo director ejecutivo de la UNODC dio lugar inicialmente a cierta inquietud por el aumento de la influencia política de Rusia en los organismos de control de drogas de Viena. La Federación de Rusia había empezado a desempeñar un papel cada vez más activo en el control internacional de drogas, en parte debido al aumento del uso inyectado de opiáceos en ese país, algo de lo que el Gobierno de Putin culpaba a Afganistán y a la incapacidad de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) para controlar el floreciente cultivo de cultivo y comercio de heroína allí. La política de drogas rusa rechazaba todo tipo de me-

didada para la reducción de daños, como el tratamiento con metadona, y abogaba por unas operaciones de erradicación e interdicción más agresivas en el exterior. Sin embargo, en el documento de debate que Fedotov presentó para la revisión de la CND de 2014, dio a entender que seguiría la línea del informe “Perfeccionamiento de la fiscalización de drogas” de su predecesor, y defendió un enfoque más centrado en la salud, el desarrollo y los derechos humanos, reconociendo que “[e]n la aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas sigue habiendo dificultades que es preciso reconocer y debatir abiertamente”.⁶⁶ Fedotov subrayaba la importancia de “reafirmar el espíritu original de los tratados, que se centra en la salud”, afirmando que “el propósito de los tratados no es librar una ‘guerra contra las drogas’ sino proteger la ‘salud física y moral de la humanidad’ y que “no pueden interpretarse como una justificación, y mucho menos una exigencia, de un régimen prohibicionista”.⁶⁷

De las deserciones blandas a las contravenciones del sistema

La “década de la UNGASS”, de 1998 a 2008, se caracteriza así por lo que el investigador David Bewley-Taylor denomina “crecientes tensiones sistémicas”.⁶⁸ Como acertadamente escribe: “Cada vez más insatisfechos con el enfoque punitivo promovido por las convenciones, un número significativo de miembros del régimen tomaron parte en un proceso de “deserción blanda”. Antes que abandonar el régimen, estos Estados se apartaron de su normatividad prohibitiva y aprovecharon la flexibilidad existente al interior de los tratados, al mismo tiempo que técnicamente se mantenían dentro de sus límites legales”.⁶⁹

⁶⁴ Ibid., 21, 14.

⁶⁵ Ibid., 3.

⁶⁶ UNODC, *Contribución del Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito al examen de alto nivel de la aplicación de la Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas, al que la Comisión de Estupefacientes procederá en 2014*, UNODC/ED/2014/1 (6 de diciembre de 2013), 16, http://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_57/_UNODC-ED-2014-1/UNODC-ED-2014-1_V1388517_S.pdf.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ David Bewley-Taylor, “The Contemporary International Drug Control System: A History of the UNGASS Decade”, en *Governing The Global Drug Wars*, LSE Special Report SR014, ed. John Collins y Nicholas Kitchen (Londres: LSE IDEAS, London School of Economics and Political Science, 2012), 49-55, <http://eprints.lse.ac.uk/47122/1/Governing%20the%20global%20drug%20wars%28published%29.pdf>.

⁶⁹ Ibid., 51.

Para 2013, esas grietas en el consenso se habían convertido en contravenciones directas. Sobre todo en las Américas, el debate sobre las políticas de drogas en los últimos años ha cobrado una dinámica sin precedentes. Impulsada por una creciente resistencia al modelo estadounidense de “guerra contra las drogas”, la Cumbre de las Américas celebrada en 2012 en la ciudad colombiana de Cartagena otorgó a la Organización de los Estados Americanos (OEA) el mandato de estudiar posibles escenarios de políticas alternativas de drogas en el hemisferio. Los informes resultantes y el posterior debate marcan un giro histórico en la región. En la siguiente Asamblea General de la OEA, que tuvo lugar en junio de 2013 en Guatemala, se adoptó la Declaración de Antigua, que “alienta[n] el abordaje de nuevos enfoques sobre el problema mundial de drogas en las Américas basado en el conocimiento y la evidencia científica” y declara que “las políticas de drogas deben contener una perspectiva transversal de derechos humanos, consistente con las obligaciones de las partes de acuerdo al derecho internacional”.⁷⁰ La expresión “nuevos enfoques” acabó desempeñando un papel crucial en las deliberaciones posteriores sobre la UNGASS 2016. Al igual que en la década de 1990, sugería que las políticas vigentes se podían cuestionar, que se podían discutir alternativas y que algunos países ya no estaban dispuestos a limitarse a reafirmar el orden establecido.

La insólita retirada de Bolivia de la Convención Única de 1961, que tuvo lugar en 2011, y su posterior readhesión en 2013 con una reserva sobre la hoja de coca (episodio que se detalla más abajo), así como la decisión en los estados de Washington y Colorado en noviembre de 2012, y en Uruguay en diciembre de

2013, de regular legalmente el mercado de cannabis, “de la semilla a la venta” son fuertes indicios de que el consenso internacional sobre las políticas de drogas está irreparablemente roto y que las prácticas normativas—al menos en las Américas—han empezado a superar la fase inicial de “deserciones blandas” para convertirse en contravenciones del sistema.

Aparte de las Américas, en el plano internacional la creciente divergencia de opiniones se tradujo en siete meses de tediosas negociaciones políticas antes de que se pudiera adoptar por consenso una Declaración Ministerial Conjunta en la serie de sesiones de alto nivel que tuvo lugar en marzo de 2014 en la CND, otra revisión de mitad de periodo para evaluar los avances alcanzados con respecto a los objetivos de 2019.⁷¹ Durante ese proceso, varios países y organizaciones no gubernamentales (ONG) se esforzaron por dar un paso más con respecto a la reducción de daños y los derechos humanos, en cuestiones como la proporcionalidad de las penas y la abolición de la pena de muerte por delitos de drogas no violentos. Sin embargo, la adopción de un lenguaje más progresista sobre estos temas fue bloqueada. Aunque la resistencia de los Estados Unidos se había suavizado, en parte debido a los cambios en sus políticas internas, Rusia pasó a encabezar la oposición, con el apoyo de países con una fuerte tradición prohibicionista como Japón, Irán, Pakistán, Cuba y China. A estos se les sumaron también otros aliados, como Canadá, Sudáfrica y Perú.⁷² Las posturas polarizadas sobre temas como la pena de muerte, la reducción de daños, la descriminalización y los “nuevos enfoques” llevaron a largas negociaciones, algo que no augura nada bueno para los preparativos de la UNGASS 2016.

⁷⁰ Organización de los Estados Americanos (OEA), Declaración de la Asamblea General, *Declaración de Antigua Guatemala “Por una política integral frente al problema mundial de las drogas en las Américas”* (7 de junio de 2013), párrafos 2, 10, http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-010.

⁷¹ UNODC, *Declaración Ministerial Conjunta del examen de alto nivel de 2014 por la Comisión de Estupefacientes de la aplicación por los Estados Miembros de la Declaración Política y el Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas* (Nueva York: ONU, 2014), http://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Joint_Ministerial_Statement/14-04449_S_Ebook.pdf.

⁷² Para una de las declaraciones realizadas por los países en la serie de sesiones de alto nivel de la CND, del 13 al 14 de marzo de 2014, véase: “Commission on Narcotics Drugs: Fifty-Seventh Session – High Level Segment”, UNODC, http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/session/57_Session_2014/CND-57-Session_HLS-Statements.html; y para un resumen no oficial de otras declaraciones, véase: *CND Blog*, www.cndblog.org, un proyecto gestionado por el IDPC en colaboración con la Fundación Neozelandesa de Drogas (NZDF) y la Asociación Internacional para la Atención en Centros de Cuidados Terminales y Paliativos (IAHP).

Esta situación de punto muerto en la CND no será fácil de resolver en el año que queda hasta que se celebre la UNGASS 2016. Varios países, cansados de volver a revivir las dinámicas que culminaron con la decepcionante Declaración Ministerial de 2014, están planteándose convertir la UNGASS 2016 en un momento de reflexión global en lugar de entregarse a un ejercicio que se traduciría en un documento de consenso igual de hueco. Este escenario podría dar lugar a un debate realmente abierto en el que se podrían discutir todas las opciones para el futuro y acordar un proceso para preparar para una próxima reunión de alto nivel que se celebraría en 2019 o 2020. Para entonces, las realidades de las políticas de drogas habrán evolucionado más y, seguramente, habrán creado condiciones más favorables para una agenda y unos resultados orientados a la reforma.

Por otro lado, quienes defienden el orden establecido, proponen que la CND “prepare un documento breve, conciso y orientado a la adopción de medidas”, para su aprobación en la UNGASS 2016, “consistente en un conjunto de recomendaciones operacionales que tengan por objeto reforzar la aplicación” de la Declaración política y el Plan de Acción de 2009.⁷³ De esta forma se evitaría la consideración de “nuevos enfoques”. Los temas polémicos, como la regulación del cannabis y la reforma de los tratados, quedarían al margen del debate, por lo que la UNGASS 2016 se limitaría a avalar las estrategias de control de drogas existentes, quizá con algunos ajustes superficiales. Tras largas negociaciones, la CND acordó en marzo de 2015 que definiría el resultado previsto de la UNGASS 2016 de forma más general, en términos de un “documento breve, sustantivo, conciso y orientado a la adopción de medidas consistente en un conjunto de recomendaciones operacionales, basadas en un

examen de la aplicación de la Declaración Política y el Plan de Acción de 2009, incluida una evaluación de los logros y los retos en la tarea de hacer frente al problema mundial de las drogas”, siempre, por supuesto, “en el marco de los tres tratados de fiscalización internacional de drogas y otros instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas”.⁷⁴

La “integridad” del sistema de tratados

Pese a la ruptura del consenso de Viena y las evidentes contravenciones del sistema, cuestionar públicamente los fundamentos del sistema de control de drogas de la ONU e instar a que se reformen los tratados sigue siendo un tabú. Muchos funcionarios gubernamentales admiten con franqueza, aunque de manera extraoficial, que los tratados de fiscalización de drogas constituyen un obstáculo para introducir reformas normativas, “que han quedado desconectados de la realidad”⁷⁵ y que es necesario que “estén en condiciones de cumplir con su propósito y se adapten a una realidad que es muy diferente a la de la época de su elaboración”.⁷⁶ Sin embargo, en los últimos años, solo seis países (Bolivia, Argentina, Uruguay, Guatemala, la República Checa y Ecuador) han osado poner en tela de juicio las convenciones de control de drogas de la ONU en declaraciones formales ante la CND y exhortado a que se abra el debate sobre la revisión de tratados.

Una primera prueba de fuego para la reforma de los tratados llegó en 2009, con la propuesta de Bolivia de enmendar la Convención Única de 1961, arguyendo que su obligación de abolir la práctica tradicional de masticar hoja de coca constituía una vulneración de los derechos de los pueblos indígenas.⁷⁷ Los Estados Unidos respondieron reuniendo, de manera informal, a un “grupo de amigos de la Convención”

⁷³ ECOSOC, *Proyecto de resolución presentado por el Presidente: Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas que se celebrará en 2016*, E/CN.7/2015/L.11 (9 de febrero de 2015), párrafo 5, www.undocs.org/E/CN.7/2015/L.11.

⁷⁴ ECOSOC, *Commission on Narcotic Drugs: Report on the Fifty-Eighth Session (5 December 2014 and 9-17 March 2015)*, Advance Unedited Version, E/2015/28, E/CN.7/2015/15 (Nueva York: Naciones Unidas, 2015), 5, http://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_58/E2015_28_ADVANCE_UNEDITED_VERSION.pdf.

⁷⁵ JIFE, *Flexibility of Treaty Provisions as Regards Harm Reduction Approaches (Decision 74/10)*, E/INCB/2002/W.13/SS, párrafo 35.

⁷⁶ ECOSOC, “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”, E/CN.7/2008/CRP.17, 14.

⁷⁷ ECOSOC, *Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes* (Nueva York, 8 de agosto de 1975): *Propuesta de enmiendas de Bolivia al apartado c) del inciso 1 y el apartado e) del inciso 2 del artículo 49*, E/2009/78 (15 de mayo de 2009), www.undocs.org/E/2009/78.

para defender la “integridad” del sistema de tratados, y consiguieron que también el G-8 se sumara a su posición de rechazo frente a cualquier cambio en los tratados; en 2011, un total de 18 países bloqueó efectivamente la enmienda.⁷⁸ Posteriormente, Bolivia se retiró de la Convención Única y, un año después, se volvió a adherir a ella con una nueva reserva, que eximía al país de las disposiciones del tratado con respecto a la hoja de coca.⁷⁹ La JIFE condenó con dureza el “paso sin precedentes” de Bolivia, advirtiendo que:

[S]i bien la denuncia en sí es técnicamente admisible a tenor de la Convención, va contra el objeto fundamental y el espíritu de dicho instrumento. Si la comunidad internacional adoptara un sistema en el que los Estados parte se sirvieran del mecanismo de denuncia y nueva adhesión con reservas, la integridad del sistema de fiscalización internacional de drogas se vería menoscabada y se pondrían en peligro los logros conseguidos en los últimos 100 años.⁸⁰

A pesar de que el G-8 volvió a presentar objeciones, y también de varias objeciones inesperadas procedentes de algunos de sus aliados, en enero de 2013 la Secretaría de la ONU aceptó formalmente que Bolivia

volviera a acceder al tratado con su reserva sobre la hoja de coca.⁸¹ Como las enmiendas se aplican a todas las Partes, estas requieren un consentimiento casi unánime; una reserva, en cambio, solo es aplicable al país que la presenta y solo puede ser rechazada si se opone a ella más de un tercio de las Partes. A pesar de la maniobra exitosa de Bolivia, el episodio puso de manifiesto que cualquier propuesta que pusiera en tela de juicio las convenciones se toparía con una notable oposición de la JIFE, así como de un poderoso grupo de países que defiende el orden establecido.⁸²

Sin embargo, surgieron más voces discrepantes. En la sesión de 2012 de la CND en Viena, el ministro de Salud argentino, Juan Manzur, se preguntó si: “[A] la luz de los resultados hasta el presente, no ha llegado el momento de comenzar un debate abierto sobre la coherencia y efecto útil de algunos de los preceptos contenidos en dichos tratados”.⁸³ En 2013, Diego Cánepa, jefe de la delegación uruguaya, manifestó: “Hoy más que nunca necesitamos del liderazgo y el coraje que nos permita discutir en la comunidad internacional si es necesario la revisión y la actualización de los instrumentos internacionales que nos hemos dado en los últimos 50 años”.⁸⁴ Ese mismo año, Guatemala y la República Checa realizaron declaraciones parecidas, al igual que Ecuador en 2014.⁸⁵

⁷⁸ Los 18 países eran los países del G-8 (los Estados Unidos, el Reino Unido, Francia, Italia, Alemania, la Federación Rusa, Japón y Canadá) más Suecia, Dinamarca, Singapur, Eslovaquia, Estonia, Bulgaria, Letonia, Malasia, México y Ucrania. El principal argumento fue claramente expresado por la objeción de Suecia, que observaba que “la propuesta de Bolivia plantea[ba] el riesgo de crear un precedente político y podría lesionar directamente el marco internacional para la lucha contra las drogas, lo cual enviaría una señal negativa”. “Objeciones y apoyos a la enmienda de Bolivia sobre la coca”, TNI, <http://www.druglawreform.info/es/informacion-por-pais/america-central/guatemala/item/1198-objections-and-support-for-bolivia-coca-amendment>.

⁷⁹ Martín Jelsma, *El retiro de la prohibición de la masticación de la coca: Propuesta de Bolivia para modificar la Convención Única de 1961*, TNI, Serie reforma legislativa en materia de drogas, no. 11 (Ámsterdam: TNI, 2011), <http://www.tni.org/files/download/dlr11s.pdf>; e IDPC, *La reconciliación jurídica de Bolivia con la Convención Única sobre Estupefacientes*, Nota para la incidencia política del IDPC (Londres: IDPC, 2011), <http://www.undrugcontrol.info/images/stories/documents/IDPC-advocacy-bolivia-july2011s.pdf>.

⁸⁰ JIFE, *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2011*, E/INCB/2011/1 (Viena: ONU, 2012), v, http://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2011/AR_2011_Spanish.pdf.

⁸¹ Véase: TNI y Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), “Bolivia obtiene una merecida victoria respecto a la hoja de coca: Ofrece un ejemplo positivo para modernizar las convenciones de la ONU sobre drogas”, comunicado de prensa, 11 de enero de 2013, <http://www.undrugcontrol.info/es/sala-de-prensa/comunicados-de-prensa/item/4271-bolivia-obtiene-una-merecida-victoria-respecto-a-la-hoja-de-coca>. Los países del G-8 más Suecia, los Países Bajos, Portugal, Finlandia, Israel, Irlanda y México presentaron objeciones a la propuesta de Bolivia.

⁸² Martín Jelsma, “Los guardianes de los tratados en apuros: El carácter inquisidor de la respuesta de la JIFE a Bolivia”, *Weblog del TNI* (blog), 11 de julio de 2011, <http://www.druglawreform.info/es/weblog/item/2637-los-guardianes-de-los-tratados-en-apuros>.

⁸³ “Importante intervención del ministro de Salud argentino en la ONU-CND: Intervención del ministro de Salud de la República Argentina Dr. Juan Manzur ante el 55° período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes de la ONU. Viena, 16 de marzo de 2012”, comunicado de prensa, Intercambios, 16 de marzo de 2012, <http://www.intercambios.org.ar/15-ideas/noticias/importante-intervencion-del-ministro-de-salud-argentino-en-la-onu-cnd>.

⁸⁴ *Intervención del Jefe de Delegación de Uruguay, 56° Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, Prosecretario de la Presidencia del Uruguay*, 11 de marzo de 2013.

⁸⁵ Esta sección se basa en apuntes personales del autor, que ha participado como observador en los períodos de sesiones de la CND desde 1996 a través del TNI, que goza de estatus consultivo ante el ECOSOC.

Actualmente, se está realizando un esfuerzo concertado para que el tema de la revisión de los tratados quede fuera de la agenda de la UNGASS 2016 y para preservar la fachada del consenso global. Las declaraciones políticas de la ONU y las resoluciones de la CND, incluidas las que definen el mandato y los objetivos de la UNGASS, se matizan sistemáticamente con frases como “en plena conformidad con los tratados de fiscalización de drogas de la ONU”, ya que ninguna de las Partes puede oponerse de forma legítima a algo que firmó voluntariamente en el pasado y a lo que aún está jurídicamente vinculada hoy en día. A excepción de la pequeña minoría de osados disidentes mencionados, evitar cualquier debate sobre las convenciones resulta políticamente conveniente para la mayoría de los países. Es evidente que el G-8 (hoy G-7) ha pactado que es necesario defender la “integridad” del sistema de tratados de fiscalización de drogas. Cruzar la línea roja marcada por esa poderosa alianza genera inmediatos riesgos políticos—como perder un asiento en el Consejo de Seguridad o el G-20, o tensiones diplomáticas con los países más poderosos del mundo—que la mayoría de los países prefieren evitar. Este nivel de *realpolitik* explica, por ejemplo, por qué los Países Bajos y Alemania presentaron objeciones formales contra Bolivia sobre el tema de la coca, a pesar de que ambos países han defendido tradicionalmente tanto políticas pragmáticas de drogas como los derechos indígenas. Del mismo modo, la UE parece haber asumido sin más la evidente contradicción que supone defender un “debate abierto” y una política de drogas “fundamentada en pruebas empíricas” y, al mismo tiempo, coincidir en delimitar ciertas zonas prohibidas para la UNGASS, imponiendo así una censura y unos límites políticos sobre las pautas de la discusión.

Sin embargo, las realidades políticas que han limitado el espacio para el debate y las reformas de las políticas de drogas se están transformando, abriendo así posibilidades de cambio. Las diversas iniciativas para legalizar el cannabis en el ámbito estatal⁸⁶ han hecho que para los Estados Unidos resulte complicado seguir siendo el principal ejecutor del régimen global de control de drogas, del que fue el artífice más destacado. Después de años de criticar a otros países por apartarse del camino marcado e intimidarlos para que siguieran una interpretación estricta de los tratados, los Estados Unidos se encuentran en una situación delicada, teniendo en cuenta que están incumpliendo los tratados dentro de sus propias fronteras.⁸⁷ Por ese motivo, el Departamento de Estado de los Estados Unidos está cambiando su narrativa en torno al sistema de control de drogas de la ONU y sus obligaciones de cara a la UNGASS 2016. El nuevo discurso, desarrollado y promovido activamente por el embajador William Brownfield, secretario de Estado adjunto para Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley de los Estados Unidos, pone el acento en defender “la integridad de los tres convenios” como antes, pero ahora propone una interpretación más flexible de los tratados y tolerancia hacia las *distintas políticas nacionales*.⁸⁸ El objetivo primordial es impedir que la clara vulneración de los tratados que representan las iniciativas de legalización del cannabis en el ámbito de sus propios estados desencadene un abierto debate internacional sobre la reforma de los tratados. Como detalla explícitamente la decisión presidencial de 2014, el Gobierno estadounidense sigue creyendo firmemente que los “marcos establecidos por las convenciones de la ONU son tan aplicables al mundo contemporáneo como cuando fueron negociados y firmados por la gran mayoría de los Estados miembros de la ONU”.⁸⁹

⁸⁶ Para más detalles, véase: Mark A.R. Kleiman, *Legal Commercial Cannabis Sales in Colorado and Washington: What Can We Learn?* (Washington, DC: Brookings Institution, 2015).

⁸⁷ Wells Bennett y John Walsh, *Marijuana Legalization is an Opportunity to Modernize International Drug Treaties* (Washington, DC: Brookings Institution, 2014), <http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2014/10/15-marijuana-legalization-modernize-drug-treaties-bennett-walsh/cepmjlegalizationv4.pdf>.

⁸⁸ Damon Barrett, Martin Jelsma y David Bewley-Taylor, “Atracción fatal: la doctrina de la flexibilidad de Brownfield y la reforma global de las políticas de drogas”, *Weblog del TNI (blog)*, 18 de noviembre de 2014, <http://www.druglawreform.info/es/weblog/item/5775-atraccion-fatal-la-doctrina-de-la-flexibilidad-de-brownfield-y-la-reforma-global-de-las-politicas-de-drogas>.

⁸⁹ Presidential Determination no. 2014-15 of September 15, 2014, “Presidential Determination on Major Drug Transit or Major Illicit Drug Producing Countries for Fiscal Year 2015”, 79 Fed. Reg. 56625 (22 de septiembre de 2014), <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2014-09-22/pdf/2014-22675.pdf>.

Después de un siglo de apoyo al sistema de control de drogas prohibicionista que ayudó a establecer, lo último que desean los Estados Unidos es ver cómo se cuestiona ese mismo sistema en un foro internacional. Por lo tanto, les resulta de vital importancia presentar el espejismo de que los cambios que se están produciendo en materia de políticas de cannabis en su propio país se hallan dentro de límites aceptables de los tratados de fiscalización de drogas de la ONU.

A cambio de la aceptación política internacional de una posición jurídicamente insostenible como es que la legalización del cannabis en el ámbito estatal de los Estados Unidos no contraviene las convenciones de la ONU, Washington parece dispuesto a permitir que Uruguay y otros países también regulen el cannabis sin impedimentos. Esto resulta potencialmente atractivo para un buen número de países, ya que amplía el espacio político para que los países de las Américas que están adoptando reformas normativas en materia de cannabis (o que se están planteando hacerlo), como Uruguay, Jamaica, Belice, México, Colombia y Ecuador, sigan adelante sin las tensiones diplomáticas con Washington que esos cambios habrían provocado hace apenas unos años. Para la UE, la ventaja de la propuesta de Brownfield está sobre todo en que difunde las crecientes tensiones entre la regulación del cannabis y el cumplimiento de los tratados; y en que mantiene bajo la alfombra una serie de discusiones políticamente incómodas acerca de la reforma de los tratados. En términos jurídicos, la propuesta de Brownfield no crea más espacio para la reforma normativa, ya que ni la JIFE ni ninguna autoridad creíble o experto académico en derecho internacional han apoyado hasta ahora los confusos fundamentos jurídicos en que se basa su discurso político sobre la integridad de los tratados y la flexibilidad. Pero desde el punto de vista estrictamente político, sí cambia por completo el panorama de las posibilidades para reformar las políticas de cannabis en todo el mundo.

El incipiente discurso estadounidense plantea varias cuestiones y dudas serias. ¿Quién decide qué

interpretación flexible es aceptable en el marco de un régimen más indulgente y cuál no lo es? ¿Están los Estados Unidos dispuestos, por ejemplo, a aplicar el mismo principio a la política boliviana con respecto a la coca o a las salas de consumo de drogas, o seguirán condenando este tipo de prácticas?

El argumento a favor de la flexibilidad en la interpretación de los tratados no es nada nuevo. Durante décadas, las reformas de las políticas de drogas en el campo de la descriminalización y la reducción de daños han explorado ese margen de maniobra. Se han librado largas batallas políticas y jurídicas en torno a la legalidad de esas reformas en el marco del régimen de tratados, y algunas de ellas siguen vivas, como las relativas a las salas de consumo de drogas, las pruebas con píldoras, la prescripción de heroína o los usos indígenas y espirituales.

El hecho de que los Estados Unidos, que siempre han rechazado estas interpretaciones flexibles, ahora parezcan estar cambiando de postura representa, en principio, un avance positivo. Sin embargo, los Estados Unidos aún no han aclarado qué significa exactamente defender una interpretación más flexible de los tratados en cuanto a los polémicos temas mencionados y con respecto a los que han desempeñado un destacado papel obstructivo. Por necesidad política, los Estados Unidos se dedican ahora a defender la legalización de un mercado de cannabis con fines recreativos—un punto clave que precisamente pretendían impedir las convenciones—, como si fuera algo permitido por la flexibilidad de los tratados, pero sin ofrecer ninguna justificación jurídica sólida. Puede que lo más importante sea que, al extender el enfoque de la flexibilidad de los tratados más allá de lo jurídicamente defendible, los Estados Unidos estén volviendo a la dudosa tradición de la adhesión selectiva al derecho internacional, según su propia conveniencia política. Este enfoque “a la carta” con respecto al derecho internacional socava su principio más fundamental: *pacta sunt servanda* (lo pactado obliga).⁹⁰

⁹⁰ Rick Lines y Damon Barrett, “Has the US Just Called for Unilateral Interpretation of Multilateral Obligations?” *Opinio Juris* (blog), 18 de diciembre de 2014, <http://opiniojuris.org/2014/12/18/guest-post-us-just-called-unilateral-interpretation-multilateral-obligations/>.

Posibilidades para reformar el sistema

Algunos críticos sostienen que iniciar un debate sobre la revisión de las convenciones conduciría a un tratado aún peor o al derrumbe del ya frágil consenso internacional en el campo del control de drogas. Sin embargo, estos análisis olvidan que, poco después de que se adoptara la Convención Única de 1961, los propios Estados Unidos propusieron numerosas modificaciones, lo cual llevó a que se celebrara una Conferencia de las Partes (COP) que culminó con la adopción del Protocolo de 1972, por el que se enmendó la Convención de 1961. En aquel entonces, los Estados Unidos adujeron que “ha llegado la hora de que la comunidad internacional construya sobre los cimientos de la Convención Única, pues el decenio transcurrido nos ha dado una mejor perspectiva de sus aciertos y debilidades”.⁹¹

Hoy en día, quienes se oponen a debatir la revisión de las convenciones sostienen que la única forma de proteger la “integridad del sistema de tratados” consiste en negar que exista algún problema con el marco jurídico internacional para la fiscalización de drogas. En su opinión, el simple hecho de admitir y discutir sus defectos e incoherencias supondría un menoscabo letal para el régimen. Puede que este temor surja al reconocer que las disposiciones obsoletas de los tratados de fiscalización de drogas de la ONU, la incoherencia entre los tres, y las tensiones entre ellos y otros tratados de la ONU indiquen que dichos tratados no saldrían indemnes de un examen estricto. Pero, ¿es realista esperar que un debate sobre la reforma de los tratados en la UNGASS 2016 ponga en marcha una modernización y mejora del sistema global de control de drogas, e insuffle nueva vida a un marco moribundo y cada vez más cuestionado? Negociar una Convención Única totalmente nueva para

reemplazar las tres convenciones existentes, o incluso un protocolo de enmienda como el de 1972 para subsanar las disposiciones más problemáticas, no se vislumbra como una perspectiva muy atractiva en estos momentos, teniendo en cuenta la actual divergencia de opiniones y la ruptura del consenso global en materia de políticas de drogas.

Otros regímenes de tratados internacionales suelen tener integrados mecanismos de seguimiento y evaluación como, por ejemplo, la celebración de COP periódicas para revisar posibles problemas de aplicación con que se hayan topado las Partes. Sin embargo, las tres convenciones de control de drogas carecen de este tipo de mecanismos, que permitirían que el sistema evolucionara con el tiempo. La JIFE tiene el mandato de vigilar el cumplimiento de los instrumentos de 1961 y 1971, pero muchas veces ha desempeñado un papel poco diligente. Aparte de la conferencia de 1972 ya mencionada, no se ha convocado ninguna COP en este campo. La Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 es un caso excepcional de un tratado de la ONU que no tiene ningún mecanismo de supervisión o revisión,⁹² ya que el mandato de la JIFE se restringió al régimen de control de precursores dispuesto en su artículo 12.⁹³ En contraposición a su mandato más general en el marco de los tratados de 1961 y 1971, a la JIFE no se le encomendó ninguna función de supervisión con respecto al resto de la Convención de 1988. Al explicar este mandato más restringido, los Comentarios a la Convención aluden a la discreción que ya se le exige a la JIFE en virtud de los instrumentos de 1961 y 1971: “Resulta claro que esa discreción por cierto se requerirá en virtud de la Convención de 1988, algunos de cuyos artículos tratan de cuestiones que podrían tener un carácter sumamente político”.⁹⁴ Con el tiempo, las diferencias en el papel de la JIFE surgieron “sin

⁹¹ ONU, “Enmiendas propuestas por los Estados Unidos de América”, E/CONF.63/10, en *Conferencia de las Naciones Unidas para examinar enmiendas a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes* (Ginebra, 6-24 de marzo de 1972): *Documentos Oficiales*, Volumen I (Nueva York: ONU, 1974), 2-4.

⁹² Otras dos convenciones posteriores que también están dentro del ámbito de las funciones de la UNODC como organismo de ejecución —la Convención de Palermo contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000 y la Convención contra la Corrupción de 2003— sí cuentan con COP periódicas para discutir su aplicación, interpretación y, de ser necesario, posibles enmiendas.

⁹³ ONU, *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas*, Aprobada por la Conferencia en su sexta sesión plenaria, celebrada el 19 de diciembre de 1988, http://www.incb.org/documents/PRECURSORS/1988_CONVENTION/1988Convention_S.pdf.

⁹⁴ ONU, *Comentarios a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas*, 1988: *Hecha en Viena el 20 de diciembre de 1988*, E/CN.7/590 (Nueva York: Naciones Unidas, 1998), 307, sección 22.11, www.undocs.org/E/CN.7/590.

duda en razón del carácter muy diferente de esta última Convención, que trata de cuestiones de derecho penal y su aplicación, que van más allá del ámbito de la Convención y el Convenio anteriores para abarcar esferas más estrechamente relacionadas con la soberanía y la jurisdicción de los Estados”.⁹⁵

No existen opciones fáciles para realizar una reforma de los tratados que requiere un consenso, pero sí hay maneras de sortear ese consenso que merecen ser examinadas. Según unos comentarios a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969:

Debido a los intereses enfrentados que imperan en el plano internacional, las enmiendas de tratados multilaterales, especialmente de aquellos con un gran número de Partes, pueden resultar ser un proceso extremadamente largo y difícil; en ocasiones, una enmienda parece incluso imposible. Por ello, puede darse el caso de que algunos de los Estados Partes deseen modificar el tratado solo entre ellos.⁹⁶

Este acuerdo *inter se* (o entre Partes) es posible a condición de que “i) No afecte al disfrute de los derechos que a las demás partes correspondan en virtud del tratado ni al cumplimiento de sus obligaciones; y ii) No se refiera a ninguna disposición cuya modificación sea incompatible con la consecución efectiva del objeto y del fin del tratado en su conjunto”.⁹⁷

En el caso de una modificación *inter se* con el fin de legitimar en el marco del derecho internacional la regulación jurídica del mercado del cannabis recreativo, así como el comercio internacional entre un grupo de países de ideas afines con tal propósito, se cumplirían ambas condiciones. Sería necesario que el acuerdo incluyera un compromiso claro con las

obligaciones del tratado original con respecto a los países que no fueran Parte del acuerdo de modificación *inter se*, en especial en lo que respecta a la prevención del comercio o la fuga de jurisdicciones reguladas a otras prohibidas. Las distintas opciones para la modificación de los tratados por parte de países individuales o grupos de países—como las reservas tardías, la denuncia y la posterior readhesión, y los acuerdos *inter se*—son controvertidas porque una aplicación generalizada de este tipo de procedimientos socavaría la estabilidad de los regímenes de tratados internacionales. La modificación *inter se* no se debería entender como una varita mágica o una solución de largo plazo, y cualquier recurso a este procedimiento será cuestionado, como fue el caso de la reacción en el caso de Bolivia con la hoja de coca. Sin embargo, aplicado con cautela y buen juicio en circunstancias excepcionales puede dar lugar a arreglos provisionales útiles que deberían resistir a los argumentos jurídicos y que no serían fáciles de bloquear mediante procedimientos.

Los redactores de la Convención de Viena de 1969 consideraban que la opción de las modificaciones *inter se* era un principio básico del derecho internacional y la cuestión se debatió largo y tendido en la Comisión de Derecho Internacional en 1964: “No es menester subrayar la importancia del asunto, que supone la conciliación de la necesidad de garantizar la estabilidad de los tratados con las exigencias del cambio pacífico”.⁹⁸ Durante la discusión, se citaron las palabras del secretario de Estado Edward R. Stettinius Jr., jefe de la delegación estadounidense en la Conferencia de San Francisco de 1945, en la que se adoptó la Carta de las Naciones Unidas: “[Q]uienes tratan de establecer procedimientos para la solución pacífica de las controversias internacionales, siempre han de hacer frente a la ardua tarea de llegar a un equilibrio entre la necesidad de garantizar la estabi-

⁹⁵ Ibid., 374, sección 22.2.

⁹⁶ Oliver Dörr y Kirsten Schmalenbach, eds., *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary* (Londres y Nueva York: Springer Heidelberg Dordrecht, 2012), 719.

⁹⁷ ONU, *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, Viena, 23 de mayo de 1969, *United Nations Treaty Series* 1155, no. 18232 (1980), artículo 41, párrafo 1 (b), <http://www.wipo.int/export/sites/www/wipolex/es/glossary/vienna-convention-es.pdf>.

⁹⁸ Comisión de Derecho Internacional (ILC), “Acta resumida de la 745ª sesión – 15 de junio de 1964”, A/CN.4/SR.745, en *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional: 1964*, Vol. I (Nueva York: ONU, 1965), 150, párrafo 49, http://legal.un.org/ilc/documentation/spanish/a_cn4_sr745.pdf.

lidad y la seguridad, por una parte y, por otra, hacer posible la evolución y la adaptación”.⁹⁹ Ya desde un buen principio, el carácter evolutivo se consideraba como algo fundamental para el sistema de las Naciones Unidas; un sistema en el que todos los Estados miembros “se comprometen a respetar los acuerdos y tratados en que hayan llegado a ser partes contratantes, sin perjuicio del derecho de revisión”, según el delegado egipcio.¹⁰⁰ Por ese motivo, “[d]e igual importancia es garantizar que no puedan crearse arbitrariamente obstáculos que impidan ese proceso. Ha habido en el pasado muchos ejemplos de obstinada negativa de los Estados a estudiar la modificación de un tratado, que obligaba a otros a denunciar el instrumento”.¹⁰¹

Esto fue precisamente lo que le sucedió a Bolivia cuando, en 2009, adoptó una nueva Constitución que exigía que el Estado protegiera la hoja de coca como parte del patrimonio cultural del país.¹⁰² Consciente de que la regulación estatal de un mercado interno de coca con fines no médicos era contraria a las disposiciones de un tratado que Bolivia había firmado, el Gobierno de Evo Morales intentó conciliar sus obligaciones jurídicas nacionales e internacionales.¹⁰³ Los Estados Unidos y la JIFE condenaron a Bolivia por socavar el régimen internacional de control de drogas y presionaron para conseguir también el apoyo del G-8, de otros países europeos y de México. Bolivia, de hecho, había respetado el derecho internacional al tomarse en serio sus obligaciones en virtud de los tratados, enumerando los problemas que tenía con ciertas disposiciones e invirtiendo bastante capital político y esfuerzos diplomáticos para resolver los conflictos jurídicos de una manera responsable. El enfoque de Bolivia contó con el pleno apoyo del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas.¹⁰⁴

A la luz de la regulación legal del mercado de cannabis para uso no médico en varios estados de los Estados Unidos, que también representa una contravención de los tratados, las iniciativas estadounidenses han sido muy distintas y sin duda mucho menos respetuosas con respecto al derecho internacional que las de Bolivia. Las autoridades federales decidieron, con sensatez, que la existencia de disposiciones obsoletas en los tratados de la ONU ya no era motivo suficiente para tomar medidas contra unos cambios normativos en materia de drogas efectuados por cauces democráticos y que no tenían ningún impacto negativo evidente en la salud pública o la seguridad, ni en las jurisdicciones vecinas. La respuesta de los Estados Unidos con respecto a sus obligaciones en virtud de tratados internacionales, sin embargo, fue muy diferente: negar cualquier conflicto jurídico; desarrollar un discurso político jurídicamente indefendible sobre la flexibilidad de los tratados, según el cual los estados de EE.UU. podrían hacer precisamente lo que los tratados buscaban prevenir; y, convirtiendo la hipocresía en una forma de arte, intensificar los esfuerzos diplomáticos para defender la “integridad de las convenciones” y asegurarse de que la revisión de los tratados quede fuera del debate de la UNGASS.

Recomendaciones normativas para la UNGASS 2016

La única vía prometedora para avanzar pasa por un debate realmente abierto e inclusivo. Negar la realidad de que el panorama de las políticas de drogas ha cambiado y que se han producido contravenciones del sistema ya no es una opción viable. Cuando apenas falta un año para la celebración de la UNGASS 2016, la posibilidad de que temas polémicos como la

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Ibid., párrafo 53.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Véase la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, artículo 384, <http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=469>. La Constitución entró en vigor el 7 de febrero de 2009, después de que más de un 60 por ciento del electorado aprobara el texto en un referendo celebrado el 25 de enero de 2009.

¹⁰³ IDPC, *La reconciliación jurídica de Bolivia con la Convención Única sobre Estupefacientes*.

¹⁰⁴ ECOSOC, *Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas: Informe sobre el noveno periodo de sesiones (19 a 30 de abril de 2010)*, E/2010/43-E/C.19/2010/15 (Nueva York: ONU, 2010), [http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=E/2010/43\(SUPP\)](http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=E/2010/43(SUPP)).

regulación del cannabis y la reforma de los tratados ocupen un lugar destacado en la agenda es, en el mejor de los casos, escasa. Lo más probable es que se imponga una redacción inadecuada y diluida que refleje vagamente un cambio de rumbo en las políticas de drogas: un mayor acento en la salud y el desarrollo, menos criminalización, más respeto por los derechos humanos y la proporcionalidad de las penas, un mejor acceso a los medicamentos esenciales, etcétera. Sin embargo, este tipo de reuniones políticas de alto nivel tienen el potencial de ratificar unos términos más progresistas sobre cada una de estas cuestiones clave, demostrando así que las cosas están cambiando y moviéndose en la dirección correcta.

Las justificaciones, jurídicamente dudosas, que sostienen que no existen tensiones entre las reformas de las políticas de drogas en curso y las restricciones de las convenciones de la ONU son contraproducentes. No se puede evitar durante mucho más tiempo un debate sincero sobre las incoherencias y el carácter jurásico del régimen de tratados.¹⁰⁵ La presión generada por los cambios en las políticas locales y nacionales seguirá aumentando y, pronto, el régimen de la ONU deberá demostrar su capacidad para evolucionar y dar cabida a estas novedades. De lo contrario, el sistema de tratados corre el riesgo de volverse irrelevante, a medida que cada vez más países recurren a reinterpretaciones unilaterales dudosas y adoptan un enfoque “a la carta” seleccionando las disposiciones políticamente convenientes de los tratados limitándose a ignorar el resto y, de este modo, menoscabando el respeto de los principios básicos del derecho internacional.

En la actualidad, la ruptura del consenso de Viena y las politizadas divisiones en la política global de drogas bloquean toda posibilidad de alcanzar avances importantes en la ONU en una declaración política o en reformas de los tratados a través de negociaciones basadas en el consenso, como puso claramente de manifiesto la Declaración Ministerial Conjunta de 2014. Por lo tanto, es perfectamente comprensible

que, en estos momentos, la mayoría de los países se resista a incluir formalmente en la agenda la reforma de los tratados. Un enfoque más prometedor consistiría en explorar, al menos de forma provisional, las diversas opciones de reforma del sistema que no exijan necesariamente el consenso de todas las Partes de los tratados.

La posibilidad de un acuerdo *inter se*, concebido específicamente para este tipo de circunstancias, podría ofrecer una opción atractiva para un grupo de países de mentalidad afín que esté interesado en iniciar un debate sobre cómo conseguir que el marco de fiscalización internacional de drogas vuelva a “adecuarse a la finalidad para el que fue creado”. Con el tiempo, el acuerdo *inter se* podría ir evolucionando hasta convertirse en un marco de tratados alternativo al que se pudieran adherir cada vez más países. En principio, existen también otras vías que posibilitarían un mayor margen de maniobra dentro del régimen de tratados y, a la vez, evitarían el enrevesado proceso de la aprobación unánime. La decisión de retirar una sustancia concreta—la hoja de coca o el cannabis, por ejemplo—de las listas que clasifican las drogas fiscalizadas por la Convención de 1961, o de trasladarlas a una lista con controles menos estrictos, puede ser adoptada por una mayoría simple en la CND y por recomendación de la OMS, por lo que no requiere de consenso. Del mismo modo, las decisiones sobre el cambio de clasificación de las sustancias controladas en virtud del Convenio de 1971 necesitan una mayoría de dos tercios. La Asamblea General tiene el mandato de adoptar enmiendas por una mayoría de votos en la mayoría de los tratados de la ONU, incluidas las enmiendas de los tratados de fiscalización de drogas. Además, determinados países o grupos de países de ideas afines pueden autoeximirse de ciertas disposiciones del tratado recurriendo a la vía seguida por Bolivia—retirarse de un tratado y, posteriormente, volver a adherirse a él con una reserva—cuando la validez de determinadas disposiciones es cuestionada debido a un conflicto jurídico con otras obligaciones.

¹⁰⁵ Heather Haase (relatora), *Report of the International Law and Drug Policy Reform Expert Seminar* (Washington, DC: TNI / Swansea University Global Drug Policy Observatory / International Centre on Human Rights and Drug Policy / WOLA, próxima publicación).

En esta fase temprana de los preparativos, no se puede predecir si la UNGASS 2016 se convertirá en un momento decisivo en la historia de las políticas de drogas o más bien en un episodio decepcionante, como sucedió en 1998. Pero aprovechar las lecciones que nos enseña la historia del debate sobre políticas de drogas en la ONU y de sesiones especiales anteriores puede facilitar un proceso y unos resultados significativos para la UNGASS 2016.

Los grupos consultivos especiales desempeñaron un papel útil tanto en la UNGASS 1990 como en la UNGASS 1998, a pesar de las restricciones políticas impuestas a sus mandatos y composición. El secretario general y el presidente de la Asamblea General deberían volver a utilizar este mecanismo para la UNGASS 2016, sobre todo teniendo en cuenta las muchas tensiones, grietas y contravenciones que hemos descrito. Los términos de referencia del grupo deberían abarcar todas las cuestiones clave que están surgiendo durante los preparativos de la UNGASS, como la arquitectura institucional de la fiscalización de drogas de la ONU; la coherencia de todo el sistema de la ONU en el ámbito de las políticas de drogas; la armonización del control de drogas con los principios de los derechos humanos y el desarrollo; las incoherencias del régimen de tratados con respecto a los criterios y los procedimientos de clasificación en las listas de sustancias fiscalizadas; la garantía de la disponibilidad de sustancias controladas para uso médico; y el aumento de las tensiones jurídicas con unas prácticas normativas que van evolucionando, en especial con respecto a la regulación del cannabis. La tarea principal del grupo consistiría en recomendar maneras de abordar mejor estos temas polémicos y complejos tras la UNGASS 2016, de cara a la próxima revisión de alto nivel de la ONU en 2019. La composición de un grupo consultivo de expertos de este tipo sería sin duda objeto de más negociaciones políticas, pero es probable que las normas evolucionadas de la ONU para este tipo de iniciativas faciliten la participación de diferentes organismos de las Naciones Unidas, la sociedad civil, expertos académicos y poblaciones afectadas, como usuarios de drogas y agricultores.

Sin dejar de reconocer el papel especial y la experiencia de los organismos con sede en Viena, otra lección aprendida de sesiones especiales anteriores es la importancia que tiene la participación activa de todas las agencias pertinentes de la ONU. El cuasi monopolio que adquirió Viena sobre el tema de las drogas dentro del sistema de la ONU después de la UNGASS 1998 ha resultado ser un obstáculo para un enfoque más coherente de todo el sistema. La posición marginada de la OMS, a pesar de que los tratados de fiscalización de drogas le confieren un mandato comparable al de la JIFE, es un buen ejemplo de ello y exige una atención urgente. Reivindicar y solicitar activamente la participación de los organismos de la ONU que trabajan en los campos de la salud, el desarrollo social y económico, los derechos humanos y el mantenimiento de la paz contribuirá, sin duda, a garantizar un enfoque más integral y equilibrado en la UNGASS 2016. El Equipo de tareas *del sistema de las Naciones Unidas sobre la delincuencia organizada transnacional y el tráfico de drogas, coordinado conjuntamente por la UNODC y el Departamento de Asuntos Políticos*, podría desempeñar un papel importante en ese proceso debido a su mandato especial para facilitar las aportaciones de todos los departamentos pertinentes de la ONU en el proceso de UNGASS.

Desde que se celebraron las dos UNGASS anteriores, la sociedad civil global, las poblaciones afectadas y la comunidad académica se han vuelto más activas y están mejor organizadas en materia de políticas de drogas. Los mecanismos para su participación significativa en los procesos de formulación de políticas de drogas en el plano de las Naciones Unidas han mejorado, aunque siguen sin ajustarse a las prácticas establecidas en la mayoría de los otros ámbitos de la familia de la ONU. Los Comités de ONG de Drogas de Viena y Nueva York han creado recientemente un Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil para reforzar la participación de la sociedad civil en el proceso de la UNGASS; este Grupo debería recibir un total apoyo en sus iniciativas para garantizar el uso óptimo de la experiencia y los conocimientos acumulados por las ONG para definir el proceso de la UNGASS y sus resultados.

Ban Ki-moon, el secretario general de la ONU, ha exhortado a los Estados miembros a utilizar la UNGASS 2016 “para mantener un debate plural y abierto que tenga en cuenta todas las opciones”.¹⁰⁶ Las sesiones especiales de la ONU representan una oportunidad política preciosa—y costosa—para que la comunidad internacional discuta importantes desafíos globales y acuerde respuestas normativas más eficaces para proteger el bienestar de la humanidad. Y una oportunidad de este tipo no se puede desaprovechar.

***Martin Jelsma** dirige el Programa Drogas y Democracia del Transnational Institute (TNI) en Ámsterdam desde su creación, en 1995. Jelsma ha publicado numerosos trabajos sobre el sistema de control de drogas de las Naciones Unidas y ha participado desde 1996 en las sesiones anuales de la Comisión de Estupefacientes de la ONU. También es consultor de la Comisión Global de Políticas de Drogas y asesora a varios Gobiernos sobre distintas opciones para reformar las leyes de drogas.*

¹⁰⁶ Declaración, Ban Ki-moon, “Statement: Secretary-General’s Remarks at Special Event on the International Day Against Drug Abuse and Illicit Trafficking”, Nueva York, 26 de junio de 2013. <http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=6935>.

Bibliografía

- Asamblea General de la ONU, *Aplicación del Plan de Acción para todo el sistema de las Naciones Unidas sobre fiscalización del uso indebido de drogas: Informe del Secretario General*. A/51/129. 14 de mayo de 1996. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/119/15/PDF/N9611915.pdf>.
- . *Aumento de la eficacia de la estructura de las Naciones Unidas para la fiscalización del uso indebido de drogas: Informe del Secretario General*. A/45/652. 23 de octubre de 1990. www.undocs.org/A/45/652.
- . *Aumento de la eficacia de la estructura de las Naciones Unidas para la fiscalización del uso indebido de drogas: Informe del Secretario General: Adición*. A/45/652/Add.1. 24 de octubre de 1990. www.undocs.org/A/45/652/ADD.1.
- . *Examen del régimen de fiscalización internacional de drogas: fortalecimiento del mecanismo de las Naciones Unidas de lucha contra la droga*. A/S-20/3. 6 de mayo de 1998. www.undocs.org/A/S-20/3.
- Ban Ki-moon. “Statement: Secretary-General’s Remarks at Special Event on the International Day Against Drug Abuse and Illicit Trafficking”. 26 de junio de 2013. <http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=6935>.
- Barrett, Damon, Martin Jelsma y David Bewley-Taylor. “Atracción fatal: la doctrina de la flexibilidad de Brownfield y la reforma global de las políticas de drogas”. *Weblog del TNI (blog)*. 18 de noviembre de 2014. <http://www.druglawreform.info/es/weblog/item/5775-atraccion-fatal-la-doctrina-de-la-flexibilidad-de-brownfield-y-la-reforma-global-de-las-politicas-de-drogas>.
- Bennett, Wells y John Walsh. *Marijuana Legalization is an Opportunity to Modernize International Drug Treaties*. Washington, DC: Brookings Institution, 2014. <http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2014/10/15-marijuana-legalization-modernize-drug-treaties-bennett-walsh/cepmjlegalizationv4.pdf>.
- Bewley-Taylor, David. *International Drug Control: Consensus Fractured*. Nueva York: Cambridge University Press, 2012.
- . “The Contemporary International Drug Control System: A History of the UNGASS Decade”. En *Governing the Global Drug Wars*, LSE Special Report SR014, editado por John Collins y Nicholas Kitchen. Londres: LSE IDEAS, London School of Economics and Political Science, 2012. <http://eprints.lse.ac.uk/47122/1/Governing%20the%20global%20drug%20wars%28published%29.pdf>.
- Bewley-Taylor, David y Martin Jelsma. *Superando el impasse – Drogas: polarización y parálisis en la ONU*. Documentos de debate Drogas y Conflicto, no. 5. Ámsterdam: Transnational Institute (TNI), 2002. <http://www.undrugcontrol.info/es/control-de-drogas-de-la-onu/cde/item/2183-superando-el-impasse>.
- Comisión de Derecho Internacional (ILC). “Acta resumida de la 745ª sesión – 15 de junio de 1964”. A/CN.4/SR.745. En *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional: 1964*. Vol. I. Nueva York: Naciones Unidas, 1965. http://legal.un.org/ilc/documentation/spanish/a_cn4_sr745.pdf.
- Comité Administrativo de Coordinación de las Naciones Unidas (CAC). *Consultative Committee on Programme and Operational Questions (CCPOQ): Report of the ACC Subcommittee on Drug Control at its Fifth Session (Vienna, 29 September-1 October 1997)*, ACC/1997/17. 7 de enero de 1998. www.undocs.org/ACC/1997/17.
- . *Report of the ACC Subcommittee on Drug Control on its Seventh Session (Paris, 15-17 September 1999)*. ACC/1999/17. 17 de noviembre de 1999. www.undocs.org/ACC/1999/17.
- . *Summary of the Conclusions of the Administrative Committee on Coordination at its Second Regular Session of 2001, United Nations Headquarters, New York 19 and 20 October 2001*. ACC/2001/5. 11 de diciembre de 2001. www.undocs.org/ACC/2001/5.
- Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. *Comisión de Estupefacientes: Informe sobre el 40º período de sesiones (18 a 25 de marzo de 1997 y 3 a 4 de diciembre de 1997)*. E/CN.7/1997/12/Rev.1. Nueva York: Naciones Unidas, 1998. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/V98/511/20/PDF/V9851120.pdf>.
- . *Comisión de Estupefacientes: Informe sobre el 43º período de sesiones (6 a 15 de marzo de 2000)*. E/

- CN.7/2000/11. Nueva York: Naciones Unidas, 2000. www.undocs.org/E/CN.7/2000/11.
- . *Comisión de Estupefacientes: Informe sobre el 51º período de sesiones (28 de noviembre de 2007 y 10 a 14 de marzo de 2008)*. E/CN.7/2008/15. Nueva York: Naciones Unidas, 2008. www.undocs.org/E/CN.7/2008/15.
- . *Comisión de Estupefacientes: Informe sobre el 52º período de sesiones (14 de marzo de 2008 y 11 a 20 de marzo de 2009)*. E/CN.7/2009/12. Nueva York: Naciones Unidas, 2009. www.undocs.org/E/CN.7/2009/12.
- . *Commission on Narcotic Drugs: Report on the Fifty-Eighth Session (5 December 2014 and 9-17 March 2015)*. Advance Unedited Version. E/2015/28, E/CN.7/2015/15. Nueva York: Naciones Unidas, 2015.
- . *Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes (Nueva York, 8 de agosto de 1975): Propuesta de enmiendas de Bolivia al apartado c) del inciso 1 y el apartado e) del inciso 2 del artículo 49*. E/2009/78. 15 de mayo de 2009. www.undocs.org/E/2009/78. http://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_58/E2015_28_ADVANCE_UNEDITED_VERSION.pdf.
- . *El problema mundial de las drogas: Quinto informe del Director Ejecutivo*. E/CN.7/2008/2. 21 de febrero de 2008. www.undocs.org/E/CN.7/2008/2.
- . *Follow-Up to the Results of High-Level Plenary Meetings at the 48th Session of the General Assembly to Examine the Status of International Cooperation Against the Illicit Production, Sale, Demand, Traffic and Distribution of Narcotic Drugs and Psychotropic Substances: Implementation of General Assembly Resolution 48/12: Report of the Executive Director*. E/CN.7/1995/14. 1 de febrero de 1995.
- . *Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas: Informe sobre el noveno período de sesiones (19 a 30 de abril de 2010)*. E/C.19/2010/15. Nueva York: Naciones Unidas, 2010. [http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=E/2010/43\(SUPP\)](http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=E/2010/43(SUPP)).
- . *Fortalecimiento del mecanismo de las Naciones Unidas para la fiscalización de drogas, Informe del Director Ejecutivo*. E/CN.7/2000/8. 24 de diciembre de 1999. www.undocs.org/E/CN.7/2000/8.
- . *Fortalecimiento del mecanismo de las Naciones Unidas para la fiscalización de drogas: Informe sobre la reunión del Grupo de Expertos de Alto Nivel convocado para examinar el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas y fortalecer los mecanismos de las Naciones Unidas para la fiscalización internacional de drogas, celebrada en Viena del 22 al 24 de abril y del 29 de junio al 3 de julio y en Nueva York del 26 al 30 de octubre de 1998*. E/CN.7/1999/5. 7 de diciembre de 1998. www.undocs.org/E/CN.7/1999/5.
- . “Perfeccionamiento de la fiscalización de drogas para adecuarla a la finalidad para la que fue creada: Aprovechando la experiencia de diez años de acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas”: *Informe del Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito a modo de contribución al examen de los resultados del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General*. E/CN.7/2008/CRP.17. 7 de mayo de 2008. http://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_51/1_CRP%2F_E-CN7-2008-CRP17_S.pdf.
- . *Proyecto de resolución presentado por el Presidente: Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas que se celebrará en 2016*. E/CN.7/2015/L.11. 9 de febrero de 2015. www.undocs.org/E/CN.7/2015/L.11.
- . *Report on the Triennial Review of the Implementation of the Recommendations Made by the Committee for Programme and Coordination at its Thirty-Eighth Session on the In-depth Evaluation of the United Nations International Drug Control Programme*. E/AC.51/2001/4. 4 de mayo de 2001. https://oios.un.org/resources/reports/eac51_2001_4.pdf.
- . *Review of the United Nations International Drug Control Programme: Strengthening the United Nations Machinery for International Drug Control: Commission on Narcotic Drugs, 40th Session (Viena, 18-27 March 1997)*. Proyecto de resolución. E/CN.7/1997/L.6/Rev.1. 24 de marzo de 1997.
- Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC). *La reconciliación jurídica de Bolivia con la Convención Única sobre Estupefacientes*. Nota para la incidencia política del IDPC. Londres: Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, 2011. <http://www.undrugcontrol.info/images/stories/documents/IDPC-advocacy-bolivia-july2011s.pdf>.

- . *The 2008 World Drug Report: A Response From The International Drug Policy Consortium*. Londres: Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, 2008. <http://www.undrugcontrol.info/images/stories/documents/idpc-wdr-response-2008.pdf>.
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009. <http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=469>.
- Dörr, Oliver y Kirsten Schmalenbach, eds. *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*. Londres y Nueva York: Springer Heidelberg Dordrecht, 2012.
- Editorial. “Deadly Ignorance”. *Washington Post*, 28 de febrero de 2005. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A56611-2005Feb26.html>.
- . “Ideology and AIDS”. *New York Times*, 27 de febrero de 2005. http://www.nytimes.com/2005/02/26/opinion/26sat1.html?_r=0.
- Haase, Heather (relatora). *Report of the International Law and Drug Policy Reform Expert Seminar*, October 2014. Washington, DC: Transnational Institute / Swansea University Global Drug Policy Observatory / International Centre on Human Rights and Drug Policy / Washington Office on Latin America, próxima publicación.
- Intercambios. “Importante intervención del ministro de Salud argentino en la ONU-CND: Intervención del ministro de Salud de la República Argentina Dr. Juan Manzur ante el 55º periodo de sesiones de la Comisión de Estupefacientes de la ONU. Viena, 16 de marzo de 2012”. Comunicado de prensa, 16 de marzo de 2012. <http://www.intercambios.org.ar/15-ideas/noticias/importante-intervencion-del-ministro-de-salud-argentino-en-la-onu-cnd>.
- Jelsma, Martin. *El retiro de la prohibición de la masticación de la coca: Propuesta de Bolivia para modificar la Convención Única de 1961*. TNI, Serie reforma legislativa en materia de drogas, no. 11. Ámsterdam: Transnational Institute, 2011. <http://www.tni.org/files/download/dlr11s.pdf>.
- . “Las drogas en el sistema de la ONU: la historia no escrita de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS) sobre el problema mundial de las drogas”. Transnational Institute (TNI), abril de 2003. http://www.tni.org/es/archives/jelsma_unwritten.
- . “Los guardianes de los tratados en apuros: El carácter inquisidor de la respuesta de la JIFE a Bolivia”. *Weblog del TNI* (blog), 11 de julio de 2011. <http://www.druglawreform.info/es/weblog/item/2637-los-guardianes-de-los-tratados-en-apunros>.
- . *Un hongo contra la coca: UNDCP y la guerra biológica contra las drogas en Colombia*. Transnational Institute (TNI) Informe. Ámsterdam: Transnational Institute, 2000. <http://www.tni.org/es/article/unhongo-contra-la-coca>.
- Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE). *Eficacia de los tratados de fiscalización internacional de drogas: Suplemento del informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1994*. E/INCB/1994/1/Supp. 1. Nueva York: Naciones Unidas, 1995.
- . *Flexibility of Treaty Provisions as Regards Harm Reduction Approaches (Decision 74/10)*. E/INCB/2002/W.13/SS.5. 30 de septiembre de 2002. <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/archives/drugsreform-docs/un300902.pdf>.
- . *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1994*. E/INCB/1994/1. Nueva York: Naciones Unidas, 1995. http://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR1994/AR_1994_S.pdf.
- . *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2011*. E/INCB/2011/1. Viena: Naciones Unidas, 2012. http://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2011/AR_2011_Spanish.pdf.
- Kleiman, Mark A.R. *Legal Commercial Cannabis Sales in Colorado and Washington: What Can We Learn?* Washington, DC: Brookings Institution, 2015.
- Lines, Rick y Damon Barrett. “Has the US Just Called for Unilateral Interpretation of Multilateral Obligations?” *Opinio Juris* (blog), 18 de diciembre de 2014. <http://opiniojuris.org/2014/12/18/guest-post-us-just-called-unilateral-interpretation-multilateral-obligations/>.
- Naciones Unidas. *Comentarios a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, 1988: Hecha en Viena el 20 de diciembre de 1988*. E/CN.7/590. Nueva York: Naciones Unidas, 1998. www.undocs.org/E/CN.7/590.

- . *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas*, Aprobada por la Conferencia en su sexta sesión plenaria, celebrada el 19 de diciembre de 1988. http://www.incb.org/documents/PRECURSORS/1988_CONVENTION/1988Convention_S.pdf.
- . *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*. Viena, 23 de mayo de 1969. *United Nations Treaty Series* 1155, no. 18232 (1980). <http://www.wipo.int/export/sites/www/wipolex/es/glossary/vienna-convention-es.pdf>.
- . “Enmiendas propuestas por los Estados Unidos de América”. E/CONF.63/10. En *Conferencia de las Naciones Unidas para examinar enmiendas a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes* (Ginebra, 6-24 de marzo de 1972): *Documentos Oficiales*. Volumen I. Nueva York: Naciones Unidas, 1974.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). “Commission on Narcotic Drugs: Bureau and Extended Bureau”. http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/Bureau/Bureau_Index.html.
- . “Commission on Narcotic Drugs: Fifty-Seventh Session – High Level Segment”. http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/session/57_Session_2014/CND-57-Session_HLS-Statements.html.
- . *Contribución del Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito al examen de alto nivel de la aplicación de la Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas, al que la Comisión de Estupefacientes procederá en 2014*. UNODC/ED/2014/1. 6 de diciembre de 2013. http://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_57/UNODC-ED-2014-1/UNODC-ED-2014-1_V1388517_S.pdf.
- . *Declaración Ministerial Conjunta del examen de alto nivel de 2014 por la Comisión de Estupefacientes de la aplicación por los Estados Miembros de la Declaración Política y el Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas*. Nueva York: Naciones Unidas, 2014. http://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Joint_Ministerial_Statement/14-04449_S_Ebook.pdf.
- . *Declaración política y Plan de Acción sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas: Serie de sesiones de alto nivel*, Comisión de Estupefacientes, Viena, 11 y 12 de marzo de 2009. Nueva York: Naciones Unidas, 2009. http://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Political_Declaration/Political_Declaration_2009/Political-Declaration2009_V0984966_S.pdf.
- . “Fomentando el cumplimiento de objetivos aún pendientes”: *Informe del Director Ejecutivo sobre los progresos realizados como contribución al examen de mediano plazo (2003) del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General*. UNODC/ED/2. 8 de abril de 2003. http://www.unodc.org/pdf/document_2003-04-08_2_es.pdf.
- . *Informe Mundial sobre las Drogas 2006*. Viena: Naciones Unidas, 2006. http://www.unodc.org/pdf/WDR_2006/wdr06_spanish_vol1.www.pdf.
- . *Informe Mundial sobre las Drogas 2008*. Viena: Naciones Unidas, 2008. http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR_2008_Spanish_web.pdf.
- . *World Drug Report*. Oxford and New York: Oxford University Press, 1997.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). *Declaración de la Asamblea General. Declaración de Antigua Guatemala “Por una política integral frente al problema mundial de las drogas en las Américas”*. 7 de junio de 2013. http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-010.
- Presidential Determination no. 2014-15 of September 15, 2014. “Presidential Determination on Major Drug Transit or Major Illicit Drug Producing Countries for Fiscal Year 2015”. 79 Federal Register 56625. 22 de septiembre de 2014. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2014-09-22/pdf/2014-22675.pdf>.
- Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID). *Evaluation of the United Nations System-Wide Action Plan on Drug Abuse Control: Evaluation Report*. Viena: Naciones Unidas, 1999.
- . “Main Page: General Assembly Twentieth Special Session: World Drug Problem (8-10 June 1998)”. <http://www.un.org/ga/20special/>.

Resolución S-17/2 de la Asamblea General de la ONU. *Declaración Política y Programa Mundial de Acción aprobados por la Asamblea General en su decimoséptimo período extraordinario de sesiones dedicado a la cuestión de la cooperación internacional contra la producción, la oferta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas*. A/RES/S-17/2. 23 de febrero de 1990. www.undocs.org/A/RES/S-17/2.

Resolución S-20/2 de la Asamblea General de la ONU. *Declaración política*. A/RES/S-20/2. 10 de junio de 1998. www.undocs.org/A/RES/S-20/2.

Resolución S-26/2 de la Asamblea General de la ONU. *Declaración de compromiso en la lucha contra el VIH/SIDA*. A/RES/S-26/2. 2 de agosto de 2001. www.undocs.org/A/RES/S-26/2.

Servicio de Información de las Naciones Unidas (SINU). “Commission on Narcotic Drugs, Vienna, 16 - 25 April”. Comunicado de prensa, SOC/NAR/740, 29 de abril de 1996. <http://www.un.org/press/en/1996/19960429.socna740.html>.

———. “Secretary-General Kofi Annan Appoints High-level Experts To Review Progress of United Nations Efforts against Illicit Drugs”. Comunicado de prensa, UNIS/NAR/627, 9 de marzo de 1998. http://www.unodc.org/unodc/en/press/releases/press_release_1998-03-09_2.html.

Transnational Institute (TNI). *La historia reinterpretada: Una respuesta al Informe Mundial sobre las Drogas 2008*. Informe sobre políticas de drogas, no. 26. Ámsterdam: Transnational Institute, junio de 2008. <http://www.tni.org/es/briefing/la-historia-reinterpretada>.

———. *Las Naciones Unidas y la Reducción del Daño*. Informe sobre políticas de drogas, no. 12. Ámsterdam: Transnational Institute, marzo de 2005. <http://www.undrugcontrol.info/images/stories/brief12-s.pdf>.

———. *Las Naciones Unidas y la reducción del daño de nuevo bajo la lupa – Un informe no autorizado sobre los resultados de la 48ª sesión de la CE*. Informe sobre políticas de drogas, no. 13. Ámsterdam: Transnational Institute, 2005. <http://www.undrugcontrol.info/images/stories/brief13-s.pdf>.

———. “Objeciones y apoyos a la enmienda de Bolivia sobre la coca”. <http://www.druglawreform.info/es/informacion-por-pais/america-central/guatemala/item/1198-objections-and-support-for-bolivia-s-co-ca-amendment>.

Transnational Institute (TNI) y Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos. “Bolivia obtiene una merecida victoria respecto a la hoja de coca: Ofrece un ejemplo positivo para modernizar las convenciones de la ONU sobre drogas”. Comunicado de prensa, 11 de enero de 2013. <http://www.undrugcontrol.info/es/sala-de-prensa/comunicados-de-prensa/item/4271-bolivia-obtiene-una-merecida-victoria-respecto-a-la-hoja-de-coca>.

Wibisono, Makarim. “Statement by H.E. Dr. Makarim Wibisono, Permanent Representative of the Republic of Indonesia, Chairman of the Delegation of Indonesia and on behalf of the Group of 77 and China before the 20th Special Session of the United Nations General Assembly on the World Drug Problem”. Grupo de los 77 en las Naciones Unidas. Modificado por última vez el 9 de junio de 1998. www.g77.org/Speeches/060998.htm.

Brookings recognizes that the value it provides to any supporter is in its absolute commitment to quality, independence, and impact. Activities supported by its donors reflect this commitment, and the analysis and recommendations of the Institution’s scholars are not determined by any donation.