

Respuesta al Informe Anual de 2008 de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes

Junio 2009



Respuesta al Informe Anual de 2008 de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes

El Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC) es una red mundial integrada por ONG y redes profesionales que está especializada en cuestiones relacionadas con el uso y la producción de drogas fiscalizadas. El Consorcio trabaja para fomentar un debate objetivo y abierto sobre la eficacia, la dirección y el contenido de las políticas de drogas en el ámbito nacional e internacional, y apoya las políticas que se fundamentan en evidencias científicas y que reducen eficazmente el daño relacionado con las drogas. La red elabora informes periódicos, difunde los informes de sus organizaciones miembro sobre cuestiones específicas relacionadas con las drogas y ofrece servicios de asesoría a encargados de políticas y funcionarios de todo el mundo.

Introducción

Debido a que su publicación se produjo en la fase final de las negociaciones de la ONU para la revisión de diez años de políticas de drogas, el informe anual de 2008 de la JIFE recibió menos atención de la habitual. Este documento, quizás el último que se publique bajo la presidencia de Phillipe Emafo, continúa con muchos de los temas tratados en los informes anteriores. El documento contiene una gran cantidad de información técnica sobre la manera como opera el sistema de fiscalización de drogas en su tentativa de controlar el mercado global lícito de narcóticos y de sustancias sicotrópicas para usos médicos y científicos, al tiempo que reprime el mercado ilícito. Estas descripciones operacionales aparecen intercaladas con referencias y discusiones sobre algunos temas de políticas, básicamente observaciones sobre los puntos fuertes y débiles del sistema, y lo que la JIFE considera que son los principales riesgos y amenazas para la efectividad del sistema. Aunque mucha de esta información y debates representan una buena contribución para el proceso de las políticas, nos sigue preocupando el carácter selectivo y subjetivo de las inquietudes de la JIFE, las cuales no parecen provenir de una evaluación balanceada sobre lo que constituye un incumplimiento de los tratados de fiscalización de drogas de la ONU. La JIFE sigue mostrándose presta a condenar lo que percibe como cualquier paso hacia la liberalización de políticas y prácticas, mientras que ignora las claras violaciones del espíritu y la letra de los

tratados que surgen de las políticas represivas que se implementan en muchos países.

La JIFE es el órgano de fiscalización 'independiente y cuasi judicial' encargado de vigilar la aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas. La Junta fue creada bajo la Convención Única de 1961 y empezó a funcionar en 1968. Compuesta por 13 miembros individuales que actúan por sus capacidades personales, la Junta no depende técnicamente ni de los Gobiernos ni de la ONU. La OMS nombra una lista de candidatos de entre los cuales se eligen tres miembros para la JIFE y los otros diez se seleccionan de una lista propuesta por los Gobiernos miembros. ECOSOC hace la elección pudiendo solicitar la experta consejería de la OMS. Además de producir una enorme cantidad de correspondencia y de hacer evaluaciones técnicas relacionadas con sus programas de visitas a países (las cuales, lo mismo que las actas de las reuniones de la JIFE, nunca han sido puestas a disposición del público), la JIFE produce un informe anual que resume sus actividades y opiniones. Esta respuesta al Informe Anual de 2008 se centra en el análisis de la JIFE de la historia del sistema de fiscalización de drogas y en sus posiciones sobre tres debates contemporáneos: la reducción del daño, la búsqueda de una efectiva fiscalización del cannabis y la petición boliviana para reconsiderar el estatus de la hoja de coca.

Capítulo 1 Las Convenciones Internacionales de Fiscalización de Drogas: Historia, Logros y Dificultades

En el capítulo inicial del Informe Anual es costumbre que la JIFE empiece planteando un tema de actualidad. Este año, para mantener el tono de reflexión de la revisión de la UNGASS y del centenario de la Comisión del Opio de Shanghai de 1909,¹ la Junta ha publicado sus propias reflexiones sobre el trabajo de la ONU. El texto examina brevemente la trayectoria histórica de los tres tratados, elabora su visión de los logros y desafíos que enfrentan a comienzos del siglo XXI y concluye con una serie de cortas recomendaciones a la comunidad internacional.

En una visión histórica general bastante bien balanceada, la Junta señala correctamente que la fiscalización de drogas surgió de un prolongado proceso de cambio global, en el que sus formas jurídicas se prefiguraron de acuerdo a movimientos equivalentes en los campos de las relaciones internacionales y el comercio. Vale la pena anotar, sin embargo, que el movimiento de salud pública, igualmente importante, no obtuvo ningún reconocimiento.² El Informe explica, no obstante, cómo fue que resultó una compleja red de intereses y fuerzas en la eventual abolición del comercio anglo-indio de opio hacia China, y en la Convención de La Haya de 1912, que fue el primer instrumento legal internacional para regular la actividad comercial centrada en el opio. El capítulo ofrece un relato resumido de los desarrollos del actual sistema, en el cual la comunidad internacional adoptó los tres convenios de fiscalización de drogas –1961, 1971 y 1988– con el fin de restringir el uso de estupefacientes y drogas sicotrópicas con propósitos ‘científicos y médicos’ y para

facilitar su suministro con esos mismos fines. Este relato se ha vuelto muy conocido en los últimos años y no es necesario repetirlo aquí.³

Proporcionando algún contexto útil para el resto del capítulo, el Informe destaca los logros del régimen existente, afirmando con total seguridad que “El régimen de fiscalización internacional de estupefacientes y sustancias sicotrópicas puede considerarse uno de los logros más importantes del siglo XX en materia de cooperación internacional” (párr. 13). El Informe continúa con la afirmación de que más del 95 por ciento de los miembros de la ONU ha firmado los tres tratados, lo que representa un 99 por ciento de la población mundial.⁴ Tal nivel de cooperación es indudablemente un logro impresionante, aunque estas cifras no indican la creciente presión hecha contra las opiniones divergentes en materia de interpretación de los tratados, un asunto al que se le concede espacio más tarde en el Informe. Es decir, mientras que la demanda (lícita) se ha disparado en los últimos años, la JIFE se enorgullece de señalar que no se detectaron casos de desvío de narcóticos en 2007 y reconoce que “continúan la prescripción excesiva, el hurto y la desviación a nivel interno” (párr. 13). El capítulo explica que el Convenio sobre sustancias sicotrópicas de 1971 tardó un tiempo en obtener logros ya que, debido al lento ritmo de adhesión, no entró en vigor hasta casi seis años después de haberse abierto a la firma. La Convención de 1988 contra el tráfico ilícito ha posibilitado la aplicación de una respuesta global apropiada contra los grupos narcotraficantes, facilitando la extradición, el rastreo y confiscación de capital líquido, el intercambio de información y recursos entre las agencias que aplican la ley y muchas otras medidas.

1 Véase Comunicado de Prensa de la ONUDD, ‘Positive balance sheet from a century of drug control’, disponible en: <http://www.unodc.org/unodc/en/press/releases/2009-02.26.html>

2 Fidler, David P. *The globalization of public health: the first 100 years of international health diplomacy*. Boletín de la OMS, 2001 79(9)

3 UNODC (2009) ‘A Century of International Drug Control’, disponible en: <http://www.unodc.org/unodc/publications-by-date.html>. Véase también, IDPC ‘The 2008 World Drug Report: A response from the International Drug Policy Consortium’, disponible en: <http://www.idpc.net/php-bin/documents.pl?ID=1000179>

4 Como lo dice el Informe, hay también actualmente un total de 119 drogas ‘estupefacientes’ y 116 sustancias sicotrópicas al alcance de estos controles.

El Informe continúa repitiendo los informes de la ONUDD sobre los progresos para alcanzar los objetivos de la UNGASS durante el periodo 1998-2007, aunque reconoce que la reducción general de los cultivos ilícitos tiene sus excepciones y que éstos se concentran hoy día en gran medida en lugares como Afganistán. La Junta señala que los cultivos de opio y de cannabis no son la causa de los problemas de Afganistán, sino al contrario, son el resultado de la inestabilidad política, social, económica y militar, y del subdesarrollo. Pero los cultivos ilícitos estimulan estos problemas. Finalmente, menciona que Oceanía y especialmente África no han mantenido el mismo ritmo que otras regiones en este supuesto progreso hacia el logro de los objetivos de la UNGASS. Buena parte de África sufre de la misma clase de problemas que afectan a Afganistán, junto con los que se generan por las desigualdades de los acuerdos de comercio global, a través de los cuales los países desarrollados aplican políticas económicas proteccionistas con respecto a sus propios mercados agrícolas y de materias primas, acentuando con esto la carga que soportan los países en desarrollo. Sin embargo, el núcleo del primer capítulo es la sección que explora los problemas que ve la JIFE para el sistema de fiscalización de drogas en sus 100 años, catalogándolos así:

- 1 Problemas en la esfera de la salud** – Cómo garantizar la oferta suficiente de estupefacientes y sustancias sicotrópicas para atender las necesidades médicas y científicas en relación con el alivio del dolor y el tratamiento de afecciones relacionadas con las drogas.
- 2 Problemas de orden jurídico** – Cómo abordar las diferentes interpretaciones y la aplicación de los tratados.
- 3 El problema de la prevención del abuso de sustancias** – Cómo individualizar y difundir programas acertados y las mejores prácticas para disuadir a los jóvenes y demás sectores vulnerables de la sociedad de experimentar con sustancias.

- 4 Los problemas de la globalización** – Cómo abordar los costos y beneficios de la globalización en el régimen de fiscalización internacional de drogas.

Todos estos son temas claramente importantes y oportunos para la discusión y hay que elogiar a la Junta por su decisión de centrar el informe de este año en ellos. Es difícil no estar de acuerdo con mucho de lo dicho en este capítulo, incluyendo muchas de sus recomendaciones, como las relacionadas con una mayor inversión en la prevención, las que proponen animar a los Gobiernos de países con un bajo consumo de opiáceos analgésicos a estimular un uso racional de estos estupefacientes a través de medidas promovidas por el Programa de Acceso a Medicinas Fiscalizadas,⁵ las recomendaciones de hacer un estudio del modelo de *Fairtrade* en relación con los proyectos de desarrollo alternativo, un mejor control de las ventas por internet de sustancias fiscalizadas y el estímulo a los Gobiernos para que apoyen iniciativas multilaterales contra el delito cibernético. No obstante, como lo señalaremos más abajo, aunque hay puntos claramente positivos que podrían tomarse de la propuesta de la Junta, siguen quedando muchos asuntos problemáticos. La posición cuestionable de la JIFE sobre diversos puntos polémicos destacados en la sección Dificultades del capítulo se refuerza, efectivamente, en otros puntos del Informe. Con algunas repeticiones, las áreas sobre las que vale la pena llamar la atención son las siguientes.

5 Véase el sitio web de la Organización Mundial de la Salud en: http://www.who.int/medicines/areas/quality_safety/access_to_cmp/en/index.html

Reducción De Daños: El Regreso de las Comillas Intimidatorias

Como en informes anteriores, la Junta vuelve a destacar el problema de las epidemias del VIH por el uso de drogas inyectadas. Hay referencias a este fenómeno en relación con ciertas regiones, particularmente del sur, sudeste y centro de Asia, apareciendo de hecho el término VIH 64 veces en total (entre las cuales, 22 veces como VIH/Sida; véanse los párrafos 536, 559, 671, 726 y 736, entre otros). En términos de análisis de contenido, esto refleja un avance respecto al Informe del año pasado, en el que el VIH se mencionó sólo 54 veces. El Informe contiene también referencias, aunque limitadas y menos que el año pasado, al suministro de agujas esterilizadas en un cierto número de países, como China, Indonesia, Malasia y Vietnam (párr. 559). Además, el Informe menciona en varios puntos la terapia de sustitución de opioides (TSO). Esto incluye, por ejemplo, la mención de la existencia de programas en China, Indonesia, Malasia y Vietnam (párr. 554, 559), el acuerdo entre Bangladesh, India y Nepal sobre la necesidad de incrementar este suministro (párr. 653) y que en el Líbano se había establecido un grupo de trabajo nacional sobre el asunto. La Junta describe también los compromisos de diversos Estados con la manutención de metadona en particular. Resalta, por ejemplo, el amplio uso de la metadona en Norteamérica (Estados Unidos y Canadá) y Europa (Alemania, Italia y España), así como la creciente implementación de estos programas en China y en la República Islámica de Irán (párr. 105).

Queda demostrado que, para cumplir su mandato de describir dentro del Informe la situación mundial relacionada con los tratados, a la Junta no le queda otra opción que reconocer implícitamente una vez más la existencia de los enfoques de reducción de daños. Dicho esto, el Informe para 2008 representa de muchas maneras un paso atrás en la larga y conflictiva relación de la Junta con este enfoque para el uso problemático de las drogas cuya práctica se extiende cada vez

más. Aunque vale la pena señalar un número menor de menciones de la agujas esterilizadas, la prueba más evidente de esta regresión es que la expresión ‘reducción del daño’, que se menciona específicamente tres veces, aparece otra vez entre comillas intimidatorias. En efecto, en la sección del capítulo I sobre los Problemas en la esfera de la salud, la Junta anota que la aparición del VIH y del virus de la hepatitis C ha generado problemas de salud relacionados con drogas que las convenciones no podían haber previsto y que, a mediados del decenio de 1980, algunos Gobiernos “enfrentados a problemas cada vez más graves de consumo de drogas por inyección, consideraron la “reducción del daño” una respuesta pragmática, si bien no una solución, para hacer frente a esos problemas” (párr. 18). Lo que el informe no registra, sin embargo, es el hecho de que las agencias internacionales responsables de los asuntos de la salud –ONUSIDA, la OMS y el Fondo Global para la Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria– han aceptado específicamente y promueven estas estrategias para la prevención del VIH/Sida.

Como lo dijimos en la respuesta al Informe Anual del año pasado, el hecho de haber puesto por primera vez la expresión ‘reducción de daños’ sin comillas en el Informe de 2007 no debió haber sido un paso muy significativo. Como lo debió reconocer la misma Junta en su Informe, un número cada vez mayor de países en todo el mundo ha acogido el concepto. Además, no pocos cuerpos del sistema de la ONU se han comprometido abiertamente con la reducción de daños y utilizan rutinariamente el término sin las comillas intimidatorias. Aunque esto es cierto, fue alentador ver que la Junta quitaba las comillas. Por eso ha sido decepcionante observar que, desde su Informe de 2007, la Junta ha endurecido aparentemente sus posiciones y se ha vuelto más renuente a aceptar el término como parte legítima del discurso internacional. Su conocida antipatía ha vuelto a enfatizarse efectivamente en una nota de pie de página del capítulo I en la que la Junta cree adecuado subrayar que “... la reducción

del daño... abarca una variedad de medidas prácticas y políticas encaminadas a atenuar las consecuencias perjudiciales del abuso de las drogas, que no necesariamente entrañan la abstinencia. La Junta considera que el objetivo de todo programa de prevención del abuso de drogas debe ser la abstinencia" (nota 16, p. 5).

El misterio que envuelve las operaciones de la JIFE hace que sólo podamos especular sobre el proceso interno que pudo haber llevado a este vuelco. Quizás algunos de los miembros más conservadores de la Junta lograron echar atrás este cambio en el texto, que aunque pequeño fue importante. Conscientes de los recientes cambios en la composición de los miembros de la Junta y de su directiva, el IDPC estará monitorizando muy estrechamente y con gran interés el tema.

El uso de la comillas intimidatorias para el término en el capítulo I determina el tono del enfoque del Informe en este tema, por eso no es sorprendente descubrir en la publicación de este año mucha de la típica reticencia, y en algunos casos de la renovada hostilidad, respecto a la reducción de daños. Por ejemplo,

- Al subrayar que considera que ciertas medidas de 'reducción de daños' no son compatibles con los tratados de fiscalización de drogas, la Junta anota que el enfoque sirve "principalmente como una forma de control social" (párr. 29). Esta es una salida analítica bastante curiosa de la Junta que conduce a un terreno crítico que le resulta claramente desconocido. El análisis de las políticas de drogas se hace, por lo general, en términos que buscan explorar las relaciones de poder en juego, por ejemplo en las maneras como funcionan las leyes de drogas, castigos y tipos de tratamiento, para construir, mantener o disimular las desigualdades de ingresos, estatus y oportunidades. La JIFE se mantiene usualmente lejos de estos temas de poder y políticas en las políticas de drogas, y sería quizás más prudente mantener esta postura ya que, si

se planteara el tema del "control social", se podrían aducir argumentos contundentes relacionados con todo el aparato de fiscalización de drogas. No es teóricamente muy coherente por parte de la JIFE sacar a relucir de esta manera poco sistemática un tema que ha sido cuidadosamente ignorado a lo largo de su carrera institucional.

- Aunque reconoce en varias partes del texto que el uso inyectado de drogas (UID) es un factor clave en la transmisión del VIH, la JIFE se muestra de nuevo renuente a aplaudir a los países comprometidos con programas que han demostrado ser efectivos para contener la expansión de infecciones de transmisión sanguínea relacionada con dicho uso. Ello a pesar del reconocimiento al acuerdo de la comunidad internacional para "atenuar las consecuencias perjudiciales del abuso de drogas para las personas y la sociedad en su conjunto" (por ejemplo, párr. 18). A diferencia del año pasado, en el que se menciona tres veces la práctica en referencia a Vietnam y Malasia, el informe no hace referencia al programa de canje de agujas.
- En el apartado de Problemas en la esfera de la salud del capítulo I, la Junta resalta la necesidad de que las autoridades provean medicinas adecuadas para la TSO, reconociendo que tal tratamiento está asociado con reducciones del uso ilícito, delincuencia y muerte por sobredosis. Sin embargo, las reservas ideológicas de la Junta aparecen de nuevo en la ecuación. Aunque reconoce que las respuestas basadas en evidencia para el VIH incluyen la TSO, añade en este punto una advertencia esencial, que estos tratamientos "*sólo deben administrarse en el marco de un programa de tratamiento supervisado clínicamente y encaminado, en último término, a lograr la abstinencia, y deben ir acompañados de medidas adecuadas para prevenir el abuso y la desviación de sustancias*" (párr. 25, la cursiva es nuestra). Se podría decir que las estipulaciones restrictivas para el suministro de medicamen-

tos de sustitución exceden el mandato de la JIFE. Los consejos de la Junta respecto a las decisiones clínicas y terapéuticas podrían suscitar cierta sensibilidad ahora que ha sido reelegida como miembro la rusa Tatiana Dmitreva, hecho que se produjo en medio de una gran controversia motivada ampliamente por sus opiniones extremas sobre la TSO, lo que, según algunos observadores, no es compatible con el rol de un miembro de la JIFE. Además, siempre que se menciona la terapia de sustitución en el Informe, la práctica aparece contextualizada sistemáticamente en términos de que hay que prevenir el desvío de metadona y buprenorfina a los mercados ilícitos en vez de estimular esta respuesta (por ejemplo, párr. 105). Este es en efecto el contexto dominante en el que se menciona la buprenorfina (párr. 120, 122, 123, 124, 137). Mientras se niega a sopesar apropiadamente los beneficios de la terapia de sustitución con la preocupación legítima del desvío, la Junta privilegia el tema del desvío en una de sus recomendaciones generales. La Recomendación 26 dice que “La Junta pide a los gobiernos de todos los países en que la metadona se utiliza con fines terapéuticos que estén atentos a los posibles casos de desviación, tráfico o uso indebido de la metadona, y, de ser necesario, adopten medidas eficaces contra esas actividades” (párr. 128).

- Aunque la Junta “reconoce el arduo problema que entraña la prevención de la transmisión del VIH en los consumidores de drogas por inyección, así como la variedad de opciones que existen para el tratamiento de la drogodependencia, entre ellas la terapia de sustitución”, una vez más cuestiona un principio fundamental de la reducción del daño al subrayar que éstos deben solamente conducir a la “abstinencia” (párr. 25). Este punto es prominente en el Prefacio, donde el presidente de la Junta, Hamid Ghose, dice que, aunque si bien los “programas de sustitución tienen su lugar en la política de fiscalización de drogas,

no deben considerarse necesariamente el objetivo último, sino una etapa intermedia que podría desembocar, con el tiempo, en un estilo de vida sano, sin drogas” (p. iv). El debate respecto a una integración apropiada y balance entre los diferentes tipos de tratamiento para la drogodependencia es válido pero, al intervenir en esta discusión de manera tan selectiva, la Junta parece estar de nuevo sobrepasando su mandato.

- Como es normal ahora en el Informe Anual, la Junta adopta otra vez una posición crítica hacia las naciones que aplican políticas consideradas incompatibles con los tratados. Así, dentro de la sección de los Problemas de orden jurídico del capítulo I, el Informe anota que “La Junta reconoce el respeto de que son objeto los ordenamientos jurídicos nacionales en los tratados, pero le preocupa el hecho de que las diferentes interpretaciones de las obligaciones internacionales estén socavando la eficacia global del régimen de fiscalización” (párr. 27). También, “a juicio de la Junta, algunos Gobiernos interpretan sus obligaciones internacionales de una manera que pone en tela de juicio su adhesión a los objetivos de los tratados” (párr. 28). Se trata de reclamos serios y debe señalarse que también la interpretación que hace la Junta de los tratados es sólo eso: una interpretación. Podría decirse que una de las explicaciones de la amplia adhesión a los tratados es justamente este espacio interpretativo que garantiza flexibilidad. Este es también, quizás, su aspecto más fuerte para sobrevivir la actual época de cambios sociales sin precedentes. El Informe expresa, no obstante, la preocupación de la JIFE por las salas de consumo de drogas y las prescripciones de heroína en los Países Bajos y pide a las autoridades de ese país “cumplir plenamente sus obligaciones internacionales en virtud de los tratados de fiscalización internacional de drogas” (párr. 178 y 182).

- Aunque menciona las explicaciones sobre cómo operan las salas de consumo de drogas en Suiza, la Junta expresa también su desagrado instando al Gobierno a que “ofrezca servicios de tratamiento adecuados a los drogodependientes de conformidad con las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas” (párr. 222). La distribución de “equipos más seguros para el consumo del crack” en varias ciudades de Canadá es un punto adicional de tensión. Es importante resaltar, sin embargo, que al criticar al Tribunal Supremo de Columbia Británica por su decisión de mayo de 2008 de permitir la continuación de las salas de inyección en Vancouver, la Junta da la impresión de estar socavando su declarado respeto hacia los sistemas jurídicos nacionales (párr. 430). Finalmente a este respecto, al instar a todos los países a abstenerse de establecer tales instalaciones, la Junta no disimula su interés en resaltar que los proyectos evaluados en Noruega no arrojaron indicios de que una “sala de inyección de drogas” condujera a la disminución de los casos de sobredosis ni de los casos fatales, y que pueden contribuir a perpetuar el abuso de sustancias (párr. 709). Tal posición contradice las evidencias de los beneficios de las instalaciones de inyección segura documentados en evaluaciones hechas por pares y el Informe no considera esta perspectiva alternativa. Igualmente, aunque no es sorprendente, la Junta evita otra vez mencionar el análisis de 2002 de la sección de Asuntos Jurídicos del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas. Como bien se sabe ahora, este análisis presenta detalladamente argumentos que justifican las instalaciones de inyección segura, así como otros programas de reducción del daño, y sugiere que estas intervenciones no infringen los tratados de fiscalización de drogas. La rígida posición de la Junta sobre estas instalaciones sigue reflejándose, sin embargo, en otra de las Recomendaciones generales del Informe (véase la Recomendación 29, p. 129). Tal posición tipifica lo que hemos calificado en otra parte como la reticencia selectiva de la Junta. Así, mientras

el Informe mantiene la línea de centrarse críticamente en las políticas nacionales que se desvían de su propia interpretación rígida de los tratados, permanece renuente a cuestionar instancias de aparentes violaciones al espíritu y letra de los tratados que surgen de la aplicación de estas políticas represivas, como el castigo desproporcionado, el no suministro de medicamentos o tratamientos probadamente efectivos, o los abusos a los derechos humanos.

Cannabis: ¿En Busca de Resoluciones?

Conscientes de la atención que ha estado recibiendo el tema del uso del cannabis en el reciente debate internacional y en varios documentos de la ONU, entre los cuales el Informe Mundial de Drogas de 2006 de la ONUDD, y en previos informes de la JIFE, no es sorprendente encontrar un llamado especial de atención sobre esta sustancia no solamente en el Prefacio del Informe de este año sino también en la sección de El problema de la prevención del capítulo I. En el Prefacio, la Junta sugiere que “La comunidad internacional tal vez desee examinar el problema del cannabis”. Y señala que “A lo largo de los años el cannabis ha adquirido más potencia y se le relaciona con un número cada vez mayor de ingresos a las salas de urgencia. Suele ser la primera droga ilícita que prueban los jóvenes⁶ y con frecuencia se le

6 Es interesante anotar que en la sección El problema de la prevención del capítulo I la Junta hace referencia al “bienestar y protección de los jóvenes” dentro de la Convención sobre los Derechos del Niño, el Artículo 33 específicamente, que exige a las Partes que “adopten todas las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales, para proteger a los niños contra el uso ilícito de los estupefacientes y sustancias sicotrópicas... y para impedir que se utilice a niños en la producción y el tráfico ilícito de esas sustancias” (párr. 35). Vale la pena anotar también que esta voluntad de considerar los otros tratados todavía no se ha expresado en relación a otros instrumentos de derechos humanos. Entre estos, la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, un documento jurídico no vinculante que hace más difícil sostener la posición de la JIFE respecto a la coca.

denomina droga de iniciación. Pese a todos esos hechos, el uso de cannabis se suele trivializar y, en algunos países, la vigilancia del cultivo de la planta de cannabis y de la posesión y el uso de cannabis es menos estricta que la que se ejerce con respecto a otras drogas” (p. iv). Algunos de estos “hechos”, muchos de los cuales aparecen en otras partes del Informe (como en el párr. 33, donde se menciona el cannabis en relación con la esquizofrenia), suscitan claramente un cuestionamiento. Pero lo más interesante aquí es la manera como la Junta formula el tema.

Estamos de acuerdo con la Junta en que es necesario abordar las crecientes inconsistencias sobre la manera como se trata el cannabis en los tratados. Que la sustancia esté clasificada en la Convención Única junto con la heroína pero que esté siendo despenalizada en un número cada vez mayor de países es un punto a considerarse. Nos preocupa que la Junta no esté considerando estos asuntos desde un punto de vista técnico, objetivo, sino con una agenda fija y estrecha. Después de haber sugerido efectivamente una revisión del cannabis y de haber resaltado los problemas jurídicos concernientes a la interpretación de los tratados (párr. 29), la Junta no ofrece realmente ayudar en la resolución de las crecientes tensiones en torno al lugar que ocupa esta sustancia en el sistema internacional. La Junta se refiere a las tensiones entre el uso recreativo del cannabis y su posición en las Listas I y IV de la Convención Única de 1961 (párr. 34), pero las otras menciones al respecto en el Informe reflejan claramente su deseo de aumentar la fiscalización y de poner de nuevo las políticas de algunos Estados en concordancia con su propia interpretación rígida de los tratados. Por ejemplo, como en muchos Informes previos, la Junta critica el sistema holandés de *coffee shops* (párr. 29 y 178). Sin embargo, este año la Junta hace también especial referencia a las recientes iniciativas de los Países Bajos para reducir el número de *coffee shops* (párr. 180), mencionando que “La Junta acoge con agrado el cambio de la política del Gobierno de los Países Bajos en lo que respecta a

los “*coffee shops*” que representa un paso importante hacia el cumplimiento pleno de las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas (párr. 182. Vale la pena anotar también que la Junta expresa aquí su deseo de que se produzca un cambio similar con las salas de consumo de drogas del país). Esta rígida interpretación se nota también en varios otros puntos. Por ejemplo:

- La Junta declara que “La relación entre la política aplicada al cannabis en diferentes países y las repercusiones de esa política en las tendencias del uso ilícito de la sustancia no queda clara” (párr. 34). En realidad un número cada vez mayor de evidencias sugiere que las políticas de drogas tienen muy pocas repercusiones sostenibles y sustantivas en la escala de los mercados de sustancias ilícitas, particularmente el cannabis.⁷
- La Junta acoge con satisfacción el rechazo de los planes de Suiza tendientes a despenalizar el cannabis (párr. 221).
- La Junta señala su preocupación sobre los continuos desacuerdos entre el Gobierno Federal de Estados Unidos y un número de estados de ese país respecto al uso del “cannabis medicinal” (comillas en el original). Resalta su preocupación por que las medidas tomadas por esos estados “pueda redundar en un mayor aumento del abuso de cannabis en los Estados Unidos y afectar a otros estados”. Sobrepassando a todas luces su mandato al lanzar implícitamente juicios sobre el modo de operar del sistema federal estadounidense, la Junta exhorta a las “autoridades estadounidenses a que redoblen sus esfuerzos por refrenar esa práctica, que es incompatible con la legislación nacional y con el artículo 23 de la Convención de 1961” (párr. 432). Con esto, la Junta se

⁷ Véase por ejemplo Craig Reinerman y Peter D. A. Cohen y Hendrien L. Kaal, ‘The Limited Relevance of Drug Policy: Cannabis in Amsterdam and in San Francisco,’ *American Journal of Public Health*, mayo de 2004, Vol. 94, No. 5., pp. 836-842.

aventura de nuevo en los dominios de lo que es, o no es, una práctica médica legítima.

- Finalmente, habiendo contextualizado el tema en términos de su preocupación de que el cannabis sea visto en algunos estados como una “droga suave” y porque la despenalización manda “una señal equivocada al público en general”, la Junta señala en la Recomendación 21 “*una vez más* (la cursiva es nuestra) a la atención de los Gobiernos el hecho de que el cannabis es un estupefaciente incluido en las Listas I y IV de la Convención de 1961 y que las sustancias que figuran en la Lista IV son las que se prestan particularmente a uso indebido”. La Junta “hace un llamamiento a todos los gobiernos para que elaboren y ofrezcan programas encaminados a prevenir el uso indebido de cannabis y dar a conocer a la opinión pública los peligros que conlleva” (p. 127).

Tal actitud es paradójica y motivo de preocupación. Mientras que es comprensible que la Junta señale que el tema del cannabis refleja inconsistencias y tensiones dentro del régimen de fiscalización, su única propuesta para hacer frente a esto es la recomendación de reducir las políticas liberales de ciertos Estados miembros, contribuyendo de hecho a aumentar las inconsistencias del sistema.

La Hoja de Coca: Más Rigidez

Como quedó claro en el Informe de la JIFE de 2006, los últimos años han sido testigos de la creciente preocupación de la Junta por la política nacional boliviana para la hoja de coca. En consecuencia, no fue una sorpresa que el tema apareciera de manera prominente en el informe de este año, incluso en la sección de Problemas de orden jurídico del capítulo I. Como ya es costumbre, la Junta subrayó que, a pesar de su Reserva en la Convención de 1988 (Art. 3, párr. 2) con base en que las estipulaciones

de ese párrafo fueron contrarias “... a los principios de su Constitución y a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico”, Bolivia todavía está vinculada con arreglo al Artículo 25 de la Convención de 1988, por sus obligaciones previas en virtud de la Convención de 1961 (párr. 32). Este punto se repite en otras partes (por ejemplo, párr. 218, 492, 505) y, exponiendo su negativa a comprometerse con el tema, sigue siendo el caso después de que la Junta se reuniera con una delegación de alto nivel del Gobierno boliviano para “celebrar debates e intercambiar opiniones... acerca de cuestiones relacionadas con la aplicación en ese país de los tratados de fiscalización internacional de drogas” (párr. 217). La preocupación de la Junta se manifestó también en su consejo cautelador para asegurar que cualquier revisión en la legislación nacional con miras a permitir el uso de la hoja de coca con fines tradicionales y para una amplia gama de productos industriales debe hacerse conforme a las obligaciones de Bolivia en virtud de la Convención de 1961 (párr. 219). Como se anotó en otra parte, tal actitud refleja un endurecimiento en la posición de la JIFE sobre este tema y se distancia del tono más conciliador mostrado en su suplemento de 1994 sobre la *Eficacia de los tratados de fiscalización internacional de drogas* (IDPC, *The International Narcotics Control Board: Current Tensions and Options for Reform*, Informe 7, febrero de 2008).

En el Informe del año pasado, la Junta dejó claro que desafiaría la justificación del mascado de la coca hecha por cualquier país con referencia al Artículo 14 (2) de la Convención de 1988, que dispone que “las medidas que se adopten deberán respetar los derechos humanos fundamentales y tendrán debidamente en cuenta los usos tradicionales lícitos, donde al respecto exista la evidencia histórica”. Este tema se desarrolla de manera más explícita y directa este año. Señalando el “impasse legal” que se ha presentado entre la ley internacional y la nacional (párr. 30), la Junta hace referencias específicas a los derechos humanos en un esfuerzo por socavar los legítimos llamados a reevaluar el

lugar de la coca en el sistema internacional de fiscalización. La JIFE fija la escena al decir que “a juicio de la Junta, la fiscalización de drogas debe ser y es plenamente conciliable con el respeto de los derechos humanos” (la cursiva es nuestra). Que la fiscalización de drogas es plenamente conciliable con el respeto de los derechos humanos es ciertamente un tema de controversia. Pero es significativo indicar que la Junta señala específicamente que en “los tratados de fiscalización internacional de drogas no se acepta la existencia de un “derecho” a poseer estupefacientes o sustancias sicotrópicas, salvo para utilizarlos con fines médicos o científicos”. En razón de lo cual dice que “La posición de la hoja de coca en la Lista I de la Convención de 1961 es clara: el consumo de hoja de coca sin la extracción previa de sus principales alcaloides activos, incluida la cocaína... está prohibido” (párr. 31).

Con esto, la Junta sigue mostrando una falta de sensibilidad preocupante hacia un asunto complejo específicamente cultural. La actual clasificación de la coca, percibida por el Gobierno boliviano como un gran error histórico, está claramente en conflicto con arraigados usos culturales y con una práctica que se ha extendido muchos años después de que terminara un período de transición de 25 años establecido en el Artículo 49 de la Convención Única. La propuesta boliviana para sacar la coca de la Lista I, en donde está clasificada junto con la cocaína como un estupefaciente peligroso sujeto a todas las medidas de fiscalización, busca remediar las ambigüedades del sistema internacional e ir más allá del “impasse legal” del que habla la JIFE. En este sentido, el IDPC cree que la antipatía de la Junta ante este esfuerzo no solamente es injustificada e inútil, sino que también está en desacuerdo con su rol en el sistema de fiscalización, particularmente al solicitar el asesoramiento de la Comisión de Estupefacientes y de la OMS a este respecto.

Los Verdaderos Problemas de la Globalización

En la sección del capítulo I dedicada a Los problemas de la globalización, la Junta dice que el fenómeno se ha visto facilitado por “por sucesivas revoluciones tecnológicas que han rebajado los costos del transporte, la información y las comunicaciones” (párr. 40). Gracias a la globalización, los países en vías de desarrollo han obtenido más acceso a la economía mundial, pero según la Junta la distribución de estos beneficios es desigual. Aunque no se refiere al concepto, muchas de las condiciones que la Junta ve como características de la globalización son las que las ciencias sociales atribuyen al neoliberalismo, el proyecto político y económico que emergió de los años de Reagan y Thatcher.⁸ El texto señala así que los Gobiernos tienen menos influencia “en el entorno laboral, especialmente con respecto a los grupos más vulnerables de la población. En muchos países se han debilitado las redes de seguridad social que antes proporcionaban el Estado, el empleador y la familia, y se ha reducido el capital social en consecuencia” (párr. 41).

Es lamentable que la Junta no relacione estos cambios globales con temas como el deterioro de las formas sociales tradicionales, el incremento del consumismo, el aumento de políticas de identidad concebidas de manera general y la aparición de una cultura postmoderna para ayudar a entender el consumo de drogas entre los jóvenes.⁹ Tampoco ve los problemas jurídicos ejemplificados en la iniciativa boliviana para desclasificar la coca en términos de un poscolonialismo que constituye un componente importante de la globalización y que hace problemática toda la estructura del sistema de fiscalización de drogas, la cual, de manera general, criminaliza todas las drogas

⁸ Véase, por ejemplo, Harvey, D. *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, 2005.

⁹ Véase, por ejemplo, Giddens, A. *Runaway World: How Globalization is Reshaping Our Lives*, Routledge, 2002, y Bauman, Z. *Liquid Modernity* Polity Press, 2000.

a excepción de las que están integradas en la ortodoxia cultural de la modernidad europea y estadounidense. La aparición de la globalización probablemente plantea problemas que la Junta difícilmente se puede imaginar.

La Junta tiene razón, sin embargo, cuando señala la importancia de “la pobreza, el cambio climático, la degradación del medio ambiente, las inundaciones, la sequía” (párr. 42) además de la escasez de alimentos y de energía, y la probabilidad de una gran inestabilidad social y política, para el sistema de fiscalización de drogas y su funcionamiento. La JIFE llama la atención sobre los nexos que existen entre cultivo de plantas para drogas y pobreza y en la necesidad de superar costos y sostenibilidad en la provisión de desarrollo alternativo. También en el potencial rol de los proyectos de *Fairtrade*¹⁰ para reducir y revertir los desequilibrios en el comercio que agravan la pobreza. Volviendo otra vez a las fuerzas del neoliberalismo, la Junta resalta el debilitamiento de los marcos normativos que acompañaron la desregulación de los mercados financieros y que facilitan el flujo de activos del tráfico ilícito de drogas a los canales lícitos. Se refiere también al creciente uso de internet como mecanismo para la distribución de drogas y a las profundas dificultades que tienen los Gobiernos debido a tecnologías que proliferan fácilmente a través de las fronteras. A estos problemas de naturaleza tecnológica asocia otro como es el del aumento de la publicidad y venta de medicamentos falsificados que ofrecen “de manera deliberada y fraudulenta información falsa acerca de su identidad o su fabricante” (párr. 50). La Junta informa que la OMS ha estimado que entre el 7 y el 10 por ciento de *todos los fármacos* podrían estar falsificados, mientras que otras fuentes sugieren que esta cifra en los países africanos puede ser tan alta como el 30 o 40 por ciento. La Junta observa que la falsificación es “inevitablemente mayor

en las regiones en que las reglamentaciones son más débiles y puede engañarse con más facilidad a los grupos vulnerables de la población” (párr. 51). A esta lista de amenazas a los regímenes regulatorios debido al desarrollo tecnológico se añade la categoría general del delito cibernético –“que puede definirse como el delito cometido mediante o contra medios de comunicación electrónica” (p.13)– que se origina cada vez más en jurisdicciones en donde la regulación es precaria.

Aunque la Junta, muy justificadamente, dirige la atención del lector a la amplia gama de problemas que resultan de la globalización y de los avances tecnológicos en el sistema de fiscalización de drogas, casi no ofrece razones para explicar cómo su mejor respuesta a estos problemas –la estricta observación del espíritu y la letra de los tratados por parte de los Estados miembros– va a conducir a una fiscalización más efectiva de las drogas.

Al concluir su discusión sobre la globalización, la Junta dice que los “problemas a que hace frente el régimen de fiscalización internacional de drogas son por lo menos tan abrumadores hoy como lo fueron hace un siglo, y tal vez más complejos” (párr. 53). Aduce que los tratados siguen siendo pertinentes y “son más necesarios ahora que antes” (párr. 53). Aunque reconoce que el sistema “no es perfecto” e indica que existen procedimientos para su modificación, en la práctica la Junta parece ahogar cualquier tentativa que cuestione la eficacia de las interpretaciones tradicionales de los tratados y parece mantener su postura defensiva contra las medidas que buscan responder a los cambios profundos a los que se enfrentan los sistemas de gobierno en la era de la globalización. Esto queda ejemplificado efectivamente en una recomendación al final del capítulo I. Aquí, la JIFE “invita a los gobiernos a estudiar las discrepancias que existen entre las normas de derecho internacional y las de derecho interno con miras a cumplir las obligaciones que les incumben en virtud de los tratados de fiscalización internacional de drogas”, pero pide

¹⁰ <http://www.fairtrade.org.uk/>

que los Estados consideren su “buena fe” en el logro de los objetivos de los tratados (párr. 55). De ahí que queda claro que, mientras la Junta hace un gesto de asentimiento simbólico –y en última instancia vacío– hacia una modificación de los tratados, en realidad se mantiene hostil hacia cualquier opinión que se desvíe de su propia y estricta interpretación de los tratados.

Este vistazo acotado y selectivo resume nitidamente nuestras inquietudes respecto al funcionamiento de la JIFE a comienzos del siglo XXI, sus estrechas suposiciones de que la actual mezcla de leyes y actividades, tal como está consagrada en acuerdos que ahora tienen más de 50 años, es la mejor reacción y la única aceptable para un complejo problema de salud y política social. Como hemos indicado repetidamente, esto revela la postura voluble de la JIFE respecto a qué aspectos de los tratados (los asociados con una aplicación fuerte y la desaprobación social) son importantes de defender y a qué aspectos no vale la pena darles atención (el objetivo final de promover la salud y el bienestar de la humanidad y la obligación de proteger y promover derechos humanos fundamentales).

Consideramos que la JIFE tiene un rol crucial que ejercer en el sistema mundial de fiscalización que responda a los propósitos del siglo XXI, pero va a necesitar hacer importantes cambios en sus perspectivas y procedimientos con el fin de ganarse la confianza de muchos sectores de la sociedad civil y actores políticos gubernamentales. La JIFE necesita particularmente hacerse más transparente y colaborativa en su compromiso con los Estados miembros, con otras agencias multilaterales y con la sociedad civil, y sus miembros elegidos y el secretariado necesitan desarrollar una amplia gama de aptitudes y perspectivas. El resultado de las elecciones de 2009 de seis miembros de la Junta no nos resulta muy alentador en este sentido, pero seguiremos pidiendo estas mejoras hasta que resulte una JIFE verdaderamente balanceada y objetiva.