

# **El estado actual del debate sobre políticas de drogas.**

**Tendencias de la última década en la  
Unión Europea y las Naciones Unidas**

Martin Jelsma

TNI

**Texto de apoyo para la Primera Reunión de la Comisión**

**Latinoamericana sobre Drogas y Democracia**

Río de Janeiro, 30 de abril de 2008

# El estado actual del debate sobre políticas de drogas

Tendencias de la última década en la Unión Europea y las Naciones Unidas



Martin Jelsma - TNI  
Abril 2008

## I. Consideraciones de partida

El control de drogas tiene su origen en el deseo de proteger el bienestar humano. La comunidad internacional, preocupada por el impacto de las drogas en la salud pública, comenzó a prohibir una serie de sustancias y a establecer medidas para eliminar su producción, distribución y consumo. La frase inicial del primer tratado de control de drogas de la ONU en 1961 habla de la *preocupación por la salud física y moral de la humanidad*. Desde entonces, la economía de las drogas ilícitas ha crecido exponencialmente hasta llegar a una cierta estabilización de los mercados a principios de los noventa. La estrategia para combatirla ha conducido a una guerra de amplia escala, en la que se ha llegado a extremos tales como las operaciones militares contra los pequeños campesinos de cultivos ilícitos, la fumigación química de cultivos ligados a las drogas, los encarcelamientos masivos de usuarios y pequeños distribuidores e incluso la pena de muerte para los transgresores de la ley de las drogas en algunos países. La prohibición de las drogas ilícitas puso el mercado de este lucrativo comercio en manos de organizaciones criminales, y ha creado enormes fondos ilegales que estimulan la corrupción y los conflictos armados en todo el mundo.

Este documento intentará ofrecer un panorama a vuelo de pájaro sobre las tendencias actuales en la búsqueda de posibles políticas alternativas, particularmente a nivel de la Unión Europea y de Naciones Unidas. Cuando se habla de políticas alternativas, fácilmente se cae en la simplificación entre prohibición y legalización. Sin embargo, pensar en tal dicotomía no ayuda mucho en la búsqueda de estrategias de cambio. En un nivel abstracto, en el debate

conceptual, bien podría ser útil a veces poner el concepto de legalización en la mesa para *cuestionar* el actual sistema. Pero la legalización no es necesariamente la *respuesta*, o la *solución* para todos los problemas relacionados con la existencia de una economía de drogas ilícitas. Así como las medidas de control de drogas extremadamente represivas tienen efectos perjudiciales, también la ausencia de ciertas medidas de control podría afectar de manera negativa la salud pública.

En los niveles de control de sustancias psicoactivas existe actualmente en el mundo una gran diversidad, así como hay también grandes diferencias en las sanciones administrativas y penales aplicadas en cada país. Las convenciones de la ONU establecieron normas mundiales a este respecto: la Convención Única de 1961 con las listas de narcóticos; la Convención de Sustancias Psicotrópicas de 1971; la Convención contra el Tráfico Ilícito de 1988 con listas de precursores; y más recientemente, la Convención Marco sobre Control de Tabaco de la OMS de 2003. En su conjunto las normas establecidas por las Naciones Unidas no tienen mucha lógica, y ya desde su inicio el sistema se revela plagado de incoherencias.

En vez de reducirnos a la dicotomía mencionada, sería más útil tener como imagen un esquema que represente un *continuum* de diferentes modelos y formas de control, y que se puede dividir en cuatro grandes rubros:

	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>
	<i>Guerra antidroga</i>	<i>Tratados de ONU para prohibición de drogas</i>	<i>Regularización de sustancias legales</i>	<i>Libre comercio</i>
<i>Características</i>	- Represión extrema - Militarización	- Normas mundiales - Prohibición basada en la tolerancia cero - prescripción médica	- Controles administrativos - Diferencias grandes entre países	Uso y distribución sin control internacional
<i>Ejemplos de prácticas</i>	- Fumigación - Encarcelamiento masivo - Pena de muerte	- Sanciones penales por posesión, tráfico - Sistema de licencias para usos	- Licencias de producción y venta, restricción para menores, etc. - Tabaco:	- Control sobre hongos, khat y ephedra en varios países - Alcaloides de algunos en

		legales	Convención OMS de control	los tratados
<i>Sustancias</i>	Coca/cocaína Opio/Heroína Cannabis, ATS	Más de 200 sustancias en las listas de los Tratados 1961 y 1971	Alcohol Tabaco	Café, khat, kava, ephedra, hongos alucinógenos, etc.

Los tratados de control de drogas de la ONU, la columna vertebral del régimen prohibicionista, son solamente parte del problema cuando se piensa en los perjuicios que se generan a partir de algunos de sus artículos. No hay un solo artículo en las convenciones, por ejemplo, que obligue a las naciones firmantes a encarcelar a los usuarios de drogas o a fumigar campos de cultivos ilícitos con herbicidas. Tales medidas de control se realizan por fuera de las normas establecidas por la ONU. Así como ciertos países islámicos han decidido mantener la prohibición del alcohol y sancionar penalmente su consumo por fuera de la normatividad mundial, gran parte de la verdadera guerra antidroga del primer rubro del esquema se realiza al margen de las normas establecidas.

## II. Principios para un mejor balance

En la definición de políticas públicas de control de drogas el verdadero desafío es encontrar el balance óptimo entre la protección de la salud pública al ponerse cierto control, por un lado, y las consecuencias negativas de un control demasiado represivo, por el otro. Un grupo creciente de países –en su mayoría Europeos- empezó ya en los ochenta a desviarse del enfoque de tolerancia cero hacia un mejor equilibrio entre represión y protección. La sociedad civil empezó a organizarse en redes internacionales –como la Red Internacional de Reducción del Daño (IHRA) y el Consorcio Internacional sobre Política de Drogas (IDPC)- apoyando una estrategia tendiente a impulsar un mejoramiento gradual y paulatino de las actuales políticas. El objetivo es llegar a un sistema global que logre verdaderamente proteger el bienestar humano, que asegure ciertos controles sobre sustancias potencialmente dañinas, aunque con la suficiente flexibilidad, y que ponga límites al nivel de represión en primer lugar hacia usuarios, cultivadores y

micro-traficantes. Para tal estrategia de cambio han surgido una serie de principios que podrán guiar las políticas en la dirección adecuada:

1) Evidencia. Los cambios deben basarse en la evidencia y en la evaluación seria de las políticas, en vez de basarse en principios ideológicos. Existe actualmente una gran cantidad de estudios científicos sobre las políticas que funcionan y las que no.

2) Diferenciación. Hay que diferenciar las sustancias con base en el daño que presentan para la salud (el nivel de daño del cannabis no es el mismo que el de la heroína); diferenciar entre plantas naturales y sus derivados concentrados (la coca en su forma natural puede ser beneficiosa para la salud, mientras que el consumo de su alcaloide, cocaína en forma concentrada, puede generar problemas), y diferenciar entre los usos predominantemente recreativos y los usos más problemáticos de las drogas.

3) Reducción del daño. No va a haber un mundo sin drogas. Gradualmente la ideología de la 'tolerancia cero' está siendo reemplazada por el principio de la reducción del daño, que ofrece una aproximación más pragmática que favorece políticas que logran al máximo reducir los daños asociados con drogas para el consumidor y para la sociedad en general.

4) Flexibilidad. Hay que tomar en cuenta las diferencias socioculturales. Las normas que se establezcan a nivel mundial deben dejar suficiente margen de maniobra a los países para ajustarse a ciertos principios de derecho nacional o para proteger, por ejemplo, los derechos de los pueblos indígenas a mantener sus prácticas y costumbres.

5) Proporcionalidad. El control de drogas debe respetar plenamente los derechos humanos, para lo cual se requiere una proporcionalidad en las sanciones. Encarcelar a los usuarios por el mero hecho de consumir, implementar sanciones penales o erradicación forzosa contra campesinos que no tienen otra forma de ingreso, o condenar a la pena de muerte por violación de leyes anti-drogas, son todos ejemplos de desproporcionalidad.

6) Participación. En el diseño de las políticas de drogas debe haber plena participación de los principales actores: cultivadores, usuarios, trabajadores de la salud, etc.

### **III. Ámbitos del debate**

Existen varios ámbitos en el actual debate sobre cambios en las políticas antidrogas donde se están desarrollando prácticas diferentes y experimentos en varios países:

#### **III.1 Reducción del daño**

La última década se ha caracterizado por grandes avances con programas de reducción del daño, en primer lugar entre usuarios de drogas por vía intravenosa, cuyo objetivo es disminuir el contagio de enfermedades como el VIH/SIDA y la hepatitis. En muchos países se han difundido ampliamente programas de intercambio de jeringas y tratamientos de sustitución con metadona o buprenorfina. En todos los países europeos, en Canadá y en Australia hay proyectos de esta naturaleza, y en los últimos años se han establecido en gran escala en muchos países de Asia, y en muchas ciudades de Estados Unidos. En algunos países de América Latina (Brasil, Argentina y Uruguay) el concepto y los programas de reducción del daño también han ido ganando terreno.

Por una Recomendación del Consejo de Ministros en 2003,<sup>1</sup> la reducción del daño empezó a ser una posición común de la UE, ratificada en 2004 con la inclusión de la reducción del daño en la Estrategia de Drogas de la UE 2005-2012 y el Plan de Acción sobre Drogas de la UE (2005-2008).<sup>2</sup> El Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT) afirmó que *“hay numerosas pruebas que confirman la posibilidad de que el suministro de agujas y jeringuillas de intercambio puede servir como una importante contribución para reducir la transmisión del VIH entre los toxicómanos que se inyectan. Además, el suministro de agujas y jeringuillas de intercambio puede ser eficaz para entrar en contacto con la población de toxicómanos que está relacionada con otros servicios, y puede servir como conducto para el tratamiento por drogas y para servicios primarios de salud. No*

---

<sup>1</sup> Council Recommendation of 18 June 2003 on the prevention and reduction of health-related harm associated with drug dependence (2003/488/EC).

<sup>2</sup> COM(2005) 45 final, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a EU Drugs Action Plan (2005-2008), Brussels, 14 de febrero de 2005.

*existen pruebas convincentes de que este suministro repercute de manera negativa sobre la prevención o las actividades de control de drogas".<sup>3</sup>*

Esto quedó confirmado en la declaración que resultó de la Décimo Quinta Conferencia Internacional sobre SIDA en Bangkok en julio de 2004: *"Existe evidencia abrumadora y de alta calidad de que las estrategias de reducción del daño son muy efectivas, seguras y de menor costo para reducir las consecuencias negativas para la salud y la sociedad por el uso de drogas por vía intravenosa. [...] Las experiencias de numerosos programas y proyectos en todas las regiones del mundo indican que se puede prevenir, estabilizar e incluso revertir el VIH/SIDA entre los adictos por vía intravenosa si se aplican a tiempo y de manera rigurosa estrategias de reducción del daño".<sup>4</sup>* La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja lo expresó muy explícitamente en su guía sobre reducción del daño relacionada con el uso de drogas por vía intravenosa: *"El mensaje es claro. Ya es hora de que seamos regidos a la luz de la ciencia y no por la oscuridad de la ignorancia y el miedo".<sup>5</sup>*

Mientras tanto las prácticas básicas de reducción del daño se han estado extendiendo rápidamente en todo el mundo, incluso en países con leyes antidrogas muy estrictas. Un país como China por ejemplo ha comenzado hace varios años programas de intercambio de jeringas y a partir del 2006 empezó con la apertura de mil clínicas de tratamiento de sustitución por metadona. También países como Irán, Pakistán y Vietnam hablan abiertamente de reducción del daño. El gobierno federal estadounidense aún mantiene una cruzada ideológica en contra de la reducción del daño, pero a nivel mundial solamente cuenta con el apoyo de Rusia, Japón y unos países africanos e islámicos como Sudan y Arabia Saudita.

Mientras en los últimos cinco años el mundo vivió una ola fuerte de programas de intercambio de jeringas y tratamientos de sustitución, en una cantidad menor de países (Alemania, Holanda, Suiza, España, Bélgica, Luxemburgo, Canadá y

---

<sup>3</sup> *A European perspective on responding to blood borne infections among injecting drug users*, A Short Briefing Paper, EMCDDA, Lisbon 2005.

<sup>4</sup> Leadership Statement on Injecting drug use and HIV/AIDS, Bangkok, 2004. [http://www.unaids.org/bangkok2004/docs/leadership/LS\\_IDU.pdf](http://www.unaids.org/bangkok2004/docs/leadership/LS_IDU.pdf)

<sup>5</sup> *Spreading the light of science: Guidelines on harm reduction related to injecting drug use*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2003. [http://www.ifrc.org/what/health/tools/harm\\_reduction.asp](http://www.ifrc.org/what/health/tools/harm_reduction.asp)

Australia) se siguió experimentando con proyectos de reducción del daño todavía más controvertidos, como el de las salas de venopunción ('narcosalas') en 35 ciudades y el suministro de heroína a usuarios problemáticos.

### **III.2 Desarrollo Alternativo**

La tendencia hacia políticas más pragmáticas para el consumo está ganando terreno, gracias también a la cierta flexibilidad que dejan los tratados internacionales de control de drogas en lo que respecta al consumo. Sin embargo, durante la última década se ha endurecido el enfoque represivo para la producción. La erradicación forzosa y la implementación rigurosa de una proscripción del opio han tenido consecuencias nefastas en el área andina, el sudeste asiático y Afganistán, que han conducido a una profundización de los conflictos sociales y armados, y a dramas humanitarios por la destrucción de medios de vida. La ausencia de flexibilidad jurídica bajo las convenciones respecto de la producción es un obstáculo mayor para la introducción de políticas pragmáticas en el sector de pequeños campesinos de cultivos ilícitos. En el contexto de los programas de desarrollo alternativo, esto también obstaculiza los intentos de permitir esquemas de reducción gradual, más realistas y menos represivos, sobre una base de largo plazo, conforme al paso lento como se vayan asegurando otros medios alternativos de sustento y una reducción de la demanda.

En el debate sobre desarrollo alternativo en el marco de la reconstrucción de Afganistán, el tema de las drogas se percibe cada vez más como una cuestión compleja para la que se deben hallar respuestas equilibradas que tengan en cuenta aspectos pertenecientes a las áreas de desarrollo, derechos humanos, gobernabilidad y resolución de conflicto. Para lograrlo, no obstante, se debe disponer de cierto margen de maniobra y hacer a un lado la obsesión de querer obtener resultados rápidos reduciendo el número de hectáreas de cultivo.

En el nivel del discurso el debate en este ámbito ha avanzado mucho a partir de la sesión especial de la Asamblea General de la ONU (UNGASS) sobre drogas en

el 1998.<sup>6</sup> El *Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en Erradicación de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo*, aprobado por la UNGASS, menciona el objetivo de *"promover opciones legales y sostenibles socio-económicamente para estas comunidades y pueblos que han recurrido a los cultivos ilícitos como la única manera de obtener el sustento, que contribuyan de manera integral a la erradicación de la pobreza"*. Fue el reconocimiento oficial por parte de la ONU de la importancia del desarrollo alternativo. Sin embargo, la Asamblea adoptó también una declaración política en que los gobiernos se comprometen a eliminar o reducir considerablemente los cultivos ilícitos en el año 2008, un plazo poco realista que ha aumentado la presión para aplicar medidas represivas en contra de los cultivadores.

Bajo los auspicios del gobierno alemán y de la ONUDD (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) en 2002 empezó una serie de conferencias y evaluaciones temáticas con el objetivo de valorar 25 años de desarrollo alternativo y de sacar conclusiones sobre su futuro. La declaración final de la primera conferencia afirmaba que *"El Desarrollo Alternativo no debe ser condicionado a la eliminación previa del cultivo de estupefacientes, ni debe forzarse una reducción de dichos cultivos en tanto no se hayan fortalecido en grado suficiente los componentes lícitos de las estrategias de subsistencia"*.<sup>7</sup> En la sesión de marzo de 2008 de la Comisión de Estupefacientes se presentó el informe de balance de diez años del Plan de Acción, incorporando las lecciones aprendidas en el conjunto de conferencias y evaluaciones realizadas.<sup>8</sup>

El informe de la ONUDD es el mejor ejemplo de los avances en el debate sobre desarrollo alternativo. Reconoce que en *"el último decenio cabe decir que el cultivo ilícito mundial de arbusto de coca y adormidera se ha mantenido en gran medida sin cambios ."* Con respecto a Afganistán el informe observa que *"es frecuente que*

---

<sup>6</sup> Para un detallado artículo sobre la historia y el desarrollo de la UNGASS de 1998, véase: M. Jelsma, *UNGASS: la historia no escrita*, disponible en [ungassondrugs.org](http://ungassondrugs.org)

<sup>7</sup> *Feldafing Declaration*, <http://www.unodc.un.or.th/ad/feldafing/document/declaration.pdf>

<sup>8</sup> E/CN.7/2008/2/Add.2, *El problema mundial de las drogas, Quinto informe del Director Ejecutivo, Plan de Acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y desarrollo alternativo*, Comisión de Estupefacientes, 51º período de sesiones, Viena, 10 a 14 de marzo de 2008. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/V07/892/24/PDF/V0789224.pdf>

*las medidas represivas fuertes contra los campesinos de zonas remotas, donde los recursos, los activos y los mercados son limitados, sean ineficaces. La erradicación de cultivos de adormidera, y la disminución de la superficie cultivada que está amenazada de erradicación, tienden a afectar principalmente a los campesinos pobres y los peones, quienes al carecer de apoyo político no pueden pagar sobornos ni protegerse de otro modo*". En general, con base en evaluaciones hechas por la ONUDD, el informe indica *"que hay pocas pruebas de que las erradicaciones reduzcan los cultivos ilícitos a largo plazo, pues éstos se desplazan, las tecnologías productivas evolucionan y la producción total disminuye muy lentamente en el mejor de los casos"*. Por lo tanto en sus recomendaciones el informe pide a los estados miembros que aumenten su apoyo al desarrollo rural en regiones y poblaciones afectadas por el cultivo ilícito, y que faciliten un mayor acceso a los mercados para los productos del desarrollo alternativo. Y concluye que el *"desarrollo alternativo ha de evaluarse mediante indicadores del desarrollo humano y no técnicamente en función de las estadísticas de producción ilícita."* Es muy significativo que el informe no pide a los países aumentar ni continuar con esfuerzos de erradicación forzosa.

### **III.3 Despenalización y crisis carcelaria**

Las últimas dos décadas han mostrado un crecimiento rápido de la población carcelaria en casi todo el mundo, en parte debido a un endurecimiento de las leyes antidrogas bajo influencia de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Drogas de 1988. La Convención introduce de manera obligatoria que los países firmantes deben adoptar *"las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales en su derecho interno"* (art.3, para.1) todas las actividades relacionadas con producción, venta, transporte, distribución, etc, de las sustancias incluidas en las listas más restrictas de las convenciones de 1961 y 1971. También debe ser sujeto a sanciones penales el *"cultivo de la adormidera, el arbusto de coca o la planta de cannabis con objeto de producir estupefacientes"*. El texto diferencia entre el objeto de tráfico y objeto de consumo personal, diciendo que *"la posesión, la adquisición o el cultivo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas para el consumo personal"* deben ser tipificados también como delitos

penales, sin embargo a *“reserva de sus principios constitucionales y de los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico”* (art.3, para.2). En EEUU, Rusia y China se han producido encarcelamientos masivos, y en gran parte de Europa y América Latina se ha registrado también un fuerte incremento. La crisis carcelaria y la ausencia de un impacto positivo en términos de una reducción del mercado de las drogas ilícitas, han servido para impulsar campañas de despenalización de diferente tipo.

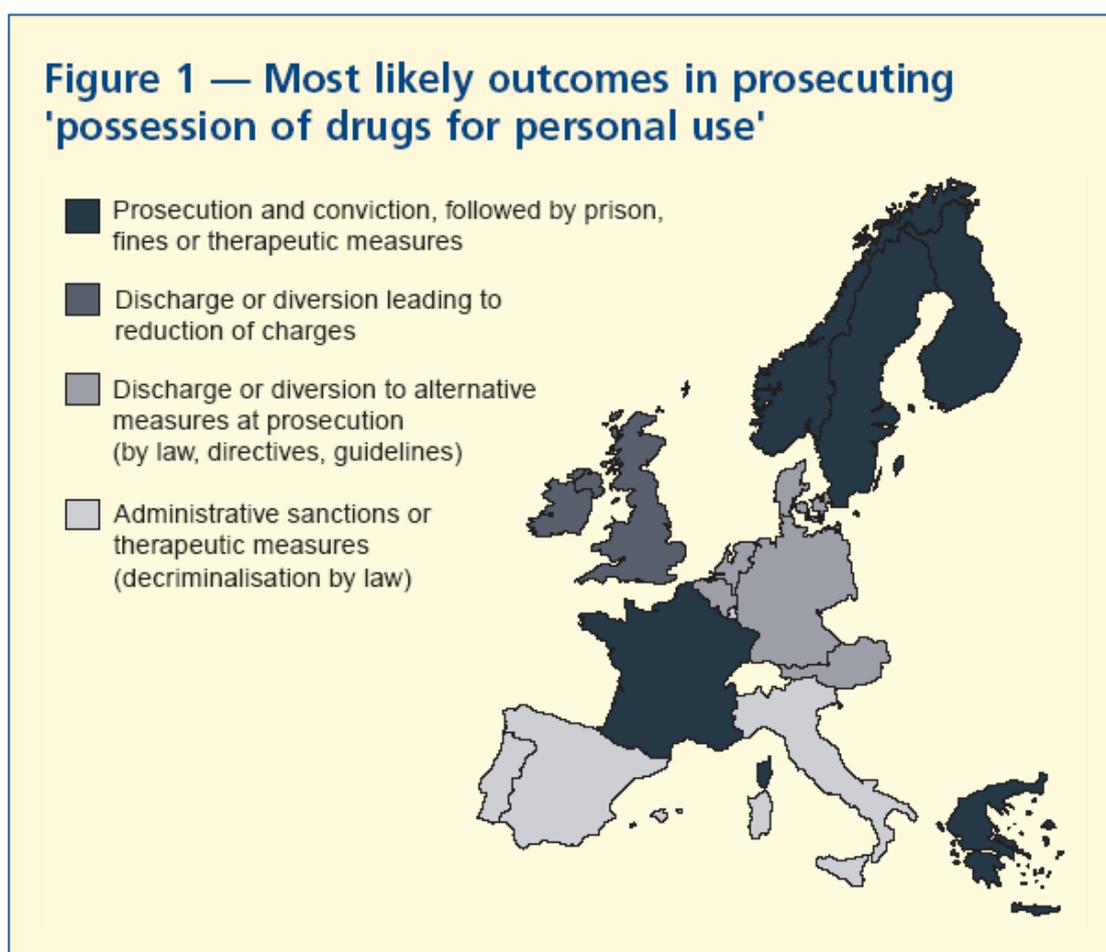
En muchos países el consumo personal como tal ya no es una infracción. Las convenciones no obligan a imponer una pena por el consumo en sí, como dice claramente el Comentario oficial a la Convención de 1988: *“Se notará que, al igual que en la Convenciones de 1961 y de 1971, el párrafo 2 no requiere que el consumo de drogas como tal se establezca como una ofensa punible”*.<sup>9</sup> Hoy día hay varios países en donde también la posesión de una cantidad de droga para uso personal está completamente descriminalizada, y hay muchos más donde esto ha dejado de ser una prioridad para la fiscalización, o donde se han reducido las condenas. Tales cambios de la ley o de las directrices de la jurisprudencia, pueden disminuir directamente la gran cantidad de dramas personales y familiares provocados por la detención, y pueden tener un efecto positivo inmediato sobre la congestión del aparato judicial y el sistema penitenciario.

La obligación de seguir las pautas de la UE se ha establecido solamente para las transgresiones por tráfico (incluyendo actos preparatorios para el tráfico) pero no para los actos relacionados con el uso personal. De modo que en la UE hay enormes diferencias sobre cómo tratar el consumo de drogas. España e Italia, y más recientemente Portugal y Luxemburgo, por ejemplo, no consideran la posesión para uso personal como un delito. Otros países como Holanda, Alemania y la República Checa mantienen pautas para la policía, procesos o tribunales para evitar que se imponga un castigo —o pequeñas multas— si la cantidad es insignificante o es para el consumo personal. Las definiciones legales sobre cuánto es la cantidad para ‘uso personal’ también difieren. Portugal, por ejemplo, usa la definición de *“la cantidad requerida para el consumo individual promedio durante un*

---

<sup>9</sup> E/CN.7/590. *Commentary on the United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, Done at Vienna on 20 December 1988*, New York: United Nations, 1998, ISBN 92-1-148106-6, para 3.95, p. 82.

*período de diez días*”. Otras jurisdicciones la definen según una cantidad específica de gramos o unidades. En Austria, por ejemplo, el límite de la ‘falta grave’ (que se castiga con sentencia de prisión) es 15 gramos de cocaína y 3 gramos de heroína; las ‘cantidades pequeñas’ se definen como 0,5 gramos de heroína, 1,0 gramos de ATS y 1,5 gramos de cocaína. En Finlandia, en comparación, la ley se refiere a 1 gramo de heroína o 1,5 gramos de cocaína, aunque según la práctica judicial el límite más bajo para que se dicte sentencia de custodia es de 10 gramos de ATS, 40 tabletas de éxtasis, 4 gramos de cocaína y 2 gramos de heroína.<sup>10</sup> Véase el gráfico 1 para apreciar las principales diferencias sobre cómo tratar la posesión del uso personal en Europa.



Fuente: *European legal database on drugs (ELDD) 'Country profiles'* (<http://eldd.emcdda.org>) y EMCDDA *Insights No 5* [3].

<sup>10</sup> *Illicit drug use in the EU: legislative approaches*, EMCDDA thematic papers, Lisbon 2005, ISBN 92-9168-215-2.

### **III.4 Descriminalización del cannabis**

En el caso específico del cannabis, la sustancia ilícita de mayor consumo masivo que se estima en alrededor de 200 millones de personas en el mundo, el porcentaje de usuarios recreativos que desarrolla patrones de consumo problemático es muy reducido. En varios países existen por lo tanto políticas más tolerantes hacia los consumidores de cannabis, a pesar de que esta sustancia está clasificada en los tratados de la ONU en la misma categoría que la heroína. En muchos casos la policía y el sistema judicial simplemente han bajado la prioridad de la persecución a usuarios de cannabis. En algunos países, como en Holanda, Suiza, Bélgica, Luxemburgo, Portugal, Irlanda, Reino Unido y en una decena de estados en los EEUU, se han producido cambios en las leyes para despenalizar o descriminalizar la posesión del cannabis en cantidades pequeñas. Holanda es el ejemplo más conocido por permitir la venta a mayores de cantidades hasta de 5 g de cannabis en los llamados ‘*coffee shops*’. Es importante destacar que aún con el sistema holandés de venta abierta, los niveles de consumo de cannabis en el país son similares a los de países vecinos como Alemania y Bélgica, y mucho más bajos en comparación con Inglaterra, Francia o España.<sup>11</sup> En la práctica en la mayoría de los países europeos, las infracciones que involucran cantidades pequeñas de cannabis (hasta 30 g) no son procesadas o llevan solamente a sanciones administrativas. Además, existen numerosas propuestas parlamentarias (en Inglaterra, Canadá, varios estados de Estados Unidos, Holanda y Suiza) que proponen una regularización legal del mercado del cannabis similar a los controles existentes para el alcohol y el tabaco. Estas propuestas no han sido nunca implementadas, ni siquiera en los casos en que había una mayoría legislativa a favor, debido a su contradicción con los tratados internacionales.

### **III.5 Revalorización de la hoja de coca**

En el caso específico de la hoja de coca, al parecer ni siquiera existe un uso problemático. Según un informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS), “*El*

---

<sup>11</sup> 2007 Annual report on the state of the drugs problem in Europe, EMCDDA, Lisbon 2008, [www.emcdda.europa.eu](http://www.emcdda.europa.eu)

*consumo de hojas de coca no parece provocar efectos negativos sobre la salud y, en cambio, posee una función terapéutica, ritual y social positiva en las comunidades indígenas andinas*".<sup>12</sup> La OMS no pudo publicar este estudio por la amenaza de Estados Unidos de recortar sus fondos en caso de que se publicaran sus resultados. En referencia a la hoja de coca, existe una contradicción intrínseca entre las convenciones por un lado, y la práctica del cultivo y consumo tradicional por el otro. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) en sus informes condena a Bolivia y Perú por seguir permitiendo el uso de la hoja de coca, masticado o en forma de mate de coca, y de otros productos industrializados de la coca. La inclusión de la hoja de coca en la Convención Única de 1961 – que estableció un plazo de 25 años para abolir completamente cualquier uso de la coca (con excepción de la Coca Cola) - ha sido un error histórico, algo que el actual gobierno de Evo Morales en Bolivia busca reparar con una revalorización de la hoja de coca y finalmente con su retiro de las listas de sustancias prohibidas de la ONU.<sup>13</sup>

#### **IV. La revisión de la UNGASS: 1998-2008**

En 2008-2009 se realizará una revisión de los objetivos y metas establecidos en 1998 durante la Sesión Especial sobre drogas de la Asamblea General de la ONU, UNGASS. Esta es una oportunidad histórica para avanzar en la búsqueda de un mejor equilibrio en las políticas de control de drogas.

Ha pasado casi medio siglo desde la primera convención de las Naciones Unidas para el control de las drogas, la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961. Dicha convención unificó los diferentes instrumentos multilaterales negociados a lo largo del medio siglo anterior, es decir, desde la primera convención sobre el opio acordada en 1912 en La Haya. Desde entonces las Naciones Unidas han llevado a cabo numerosas conferencias y cumbres con el propósito de negociar una propuesta global hacia las drogas ilícitas. Sin embargo,

---

<sup>12</sup> WHO/UNICRI Cocaine Project. <http://www.tni.org/docs/200703081409275046.pdf>

<sup>13</sup> *Una señal equivocada, La JIFE y la desclasificación de la hoja de coca*, TNI Informe sobre políticas de drogas No.21, marzo 2007. <http://www.tni.org/policybriefings/brief21s.pdf>

cada vez son más las grietas que le aparecen a este modelo supuestamente universal que, en realidad, se basa en un consenso frágil.

Con la Convención Única de la ONU de 1961, se acordó eliminar progresivamente el opio en un lapso de 15 años, y la coca y el cannabis en 25. La Convención Única se estableció como un sistema universal para controlar el cultivo, producción, distribución, comercio, uso y posesión de sustancias narcóticas, con especial atención en las que se basan en plantas: opio/heroína, coca/cocaína y cannabis. En las cuatro listas de la Convención aparecen clasificadas más de cien sustancias bajo diversos grados de control. Entre las clasificaciones más controvertidas de las listas está la de la hoja de coca que aparece bajo la Lista I, y el cannabis que aparece tanto en la Lista I como en la IV, reservada para las sustancias más peligrosas.

El Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, desarrollado en respuesta a la diversificación en el uso de las drogas, introdujo controles sobre el uso de más de cien drogas psicotrópicas como anfetaminas, LSD, éxtasis, valium, etc., distribuidas de nuevo en cuatro listas. Comparados con los controles estrictos impuestos a las drogas basadas en plantas, el tratado de 1971 impuso una estructura de control más débil debido a la influencia que ejerció la industria farmacéutica europea y norteamericana a lo largo de las negociaciones.

Como respuesta al creciente mercado de drogas ilícitas durante los años setenta y ochenta, la Convención contra el Tráfico Ilícito de 1988 proporcionó medidas contra el narcotráfico, blanqueo de dineros y la desviación de precursores químicos, así como acuerdos sobre asistencia legal mutua, incluida la extradición. La Convención refuerza también la obligación de los países de aplicar las sanciones de la justicia penal para combatir todos los aspectos de la producción, posesión y tráfico global de drogas.

Diez años después de que se adoptara la tercera convención, la comunidad internacional se reunió en Nueva York para la asamblea general sobre drogas conocida como UNGASS. La búsqueda de consenso, eje del funcionamiento del sistema de la ONU, no resultó fácil en medio de las divisiones existentes. Por un lado estaban los que decían – con referencia al tratado de 1988 – que “la

*convención es un instrumento con dientes y ahora debemos conseguir que muerda*”, es decir los que querían dedicar la UNGASS a reafirmar y reforzar el sistema mundial de control. Por el otro, especialmente algunos países latinoamericanos, los que pensaban que el actual régimen es sesgado porque pone el énfasis en los países productores de la materia prima (coca y opio). Este grupo habló de la necesidad de buscar un mayor equilibrio bajo el lema de la ‘responsabilidad compartida’: se le debía dar más atención al problema del consumo, fondos para desarrollo alternativo, medidas más estrictas contra el lavado de dinero y para prevenir el desvío de precursores. Es decir, se debía hacer hincapié en la parte del mercado con la correspondiente responsabilidad de los países desarrollados. Hubo además un tercer grupo para el que la incapacidad, hasta la fecha, para contrarrestar los crecientes problemas debería llevar a cuestionar la validez de las políticas en curso y por tal razón – por el lado europeo – ya había introducido estrategias más pragmáticas de reducción del daño, alejadas de la ideología estadounidense de la tolerancia cero.

Lo que resultó de la UNGASS de 1998 fue una serie de Planes de Acción en los temas de reducción de la demanda, precursores químicos, anfetaminas, blanqueo de dinero, y desarrollo alternativo. También se incluyó en la Declaración Política un nuevo plazo - después del fracaso de los plazos de la Convención de 1961- para *“eliminar o reducir significativamente los cultivos ilícitos del arbusto de coca, la planta de cannabis y la adormidera para opio para 2008”*. Para la demanda se acordó el compromiso de *“lograr resultados significativos y mensurables”* para el año 2008.

La misma cuestión que dominó la UNGASS-1998 – reafirmar o replantear – ha surgido nuevamente en la revisión de 2008-2009. Esto es lo que pasará en 2008-2009:

- No se celebrará una nueva UNGASS. El proceso de revisión ha sido delegado a la Comisión de Estupefacientes que se reúne anualmente en Viena.
- En marzo de 2008 hubo dos días de Debate Temático - una parte especial de la sesión de la Comisión - dedicados a los logros y obstáculos encontrados en el camino hacia la realización de los objetivos de la UNGASS. La Oficina de las

Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) elaboró el informe del balance, el documento principal de debate.

- Después se inicia un 'período de reflexión' con grupos de trabajo para preparar una cumbre en 2009 en la que habrá que sacar conclusiones para el futuro.
- En marzo de 2009 habrá un 'segmento de alto nivel' (con participación de ministros de varios países) en la sesión de la Comisión de Estupefacientes para llegar a una nueva Declaración Política y/o a cualquier otro instrumento que resulte del período de reflexión.
- La sociedad civil tiene posibilidades de participar en todo este proceso guiada por el Comité de ONG sobre Estupefacientes de Viena. Para julio de 2008 se prevé una cumbre de ONG para reunir las opiniones de la sociedad civil sobre la revisión de la UNGASS, con base en varios encuentros regionales que tuvieron lugar entre finales de 2007 y principios de 2008.

## **V. Perspectivas y principales desafíos**

En conclusión, retomando las consideraciones de partida, los principios para un mejor balance entre protección y represión y los diferentes ámbitos de debate, ¿cuáles serían las perspectivas y principales desafíos en este proceso de 2008-2009?

### **V.1 *Evaluación honesta***

La cuestión parece seguir centrándose en la dicotomía entre reafirmar o replantear. La ONUDD intentará durante todo este período argumentar que se realizó un progreso alentador con respecto a los objetivos y metas de la UNGASS para 2008. Así lo hicieron en la revisión de mitad de período en 2003. Ahora su línea de defensa se basa en que el mundo ha logrado una 'estabilización' del mercado, gracias, a su modo de ver, a todas las medidas que los Estados miembro adoptaron en el marco de la implementación de los Planes de Acción de la UNGASS en 1998. La visión que quieren promover es que sin el compromiso fuerte de la lucha antidroga acordado hace diez años, el mundo va a padecer una

epidemia de drogas ilícitas comparable con los niveles de consumo de alcohol y tabaco.

La falta de avances considerables con vistas al plazo de 2008 para “eliminar o reducir significativamente” el mercado de las drogas, debería inducir a un grupo significativo de países a cuestionar las actuales políticas de drogas. Estos países deben hacer presente el hecho de que todos los intentos por controlar este mercado con medidas represivas simplemente no han logrado crear una escasez de sustancias psicoactivas; no se ha parado la producción de ninguna de las sustancias (cocaína, ATS, cannabis) e incluso en el caso del opio/heroína se ha duplicado. En casi todo el mundo es fácil encontrar estos productos, y a precios más bajos de los que tenían hace una década. Además los esfuerzos antidrogas han generado serios daños colaterales en términos de la crisis carcelaria y violaciones de derechos humanos. Sería difícil concluir que el mundo está bien encaminado y que no hay razones para un replanteamiento.

Un documento de debate para la revisión presentado en la sesión de Viena en marzo de 2008 por el Director Ejecutivo de la ONUDD, Sr. Antonio Maria Costa, presenta una serie de propuestas interesantes para hacer la fiscalización de drogas ‘apta según las intenciones’ (*‘Fit for purpose’*), que es el título de su contribución. El Sr. Costa habla de la necesidad de ‘humanizar’ nuestro régimen de control de drogas porque en su opinión hay demasiada gente en prisión; demasiados recursos para la represión y demasiado pocos para la prevención, tratamiento, rehabilitación y reducción del daño; demasiado énfasis en la destrucción de cultivos ilícitos y muy pocos recursos para la ayuda al desarrollo de los campesinos. Subraya también la necesidad de mitigar las consecuencias negativas involuntarias, y –por primera vez– defiende abiertamente el principio de la reducción del daño recalcando que la *“implementación de las Convenciones de drogas debe proceder con el debido respeto a la salud y a los derechos humanos”*.

## **V.2 Aceptar el concepto de Reducción del Daño en el nivel de la ONU**

La introducción de la filosofía de reducción del daño en el sistema de la ONU ha sido muy difícil y fuertemente atacada. El trío central de la maquinaria de control de

drogas de la ONU (la Comisión, la ONUDD y la JIFE) ha rechazado hasta ahora de manera sistemática el uso de estos términos en el debate de las políticas, debido a la fuerte presión de EEUU que ha amenazado con recortar los fondos que destina a la ONUDD. Esta actitud contrasta con la asumida por agencias como la OMS, ONUSIDA y el PNUD, que ya están usando el concepto de reducción del daño. Así pues, está en juego la aceptación de este concepto en todo el sistema de la ONU.<sup>14</sup>

Las palabras de Costa indican que ha llegado el momento de hacer avances importantes en la adopción del concepto de reducción del daño. Dicho concepto debería pasar a ser parte normal del debate en la ONU, igual a como ya lo es en gran parte del mundo. También el último informe de la JIFE refleja un paulatino progreso hacia una normalización del término. Pero sería clave que la reunión de alto nivel de la Comisión de Estupefacientes en 2009 adoptara sin ambigüedad el discurso y el concepto de la reducción del daño.

### **V.3 Pleno respeto a los derechos humanos**

El artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dice que *“toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”*.<sup>15</sup> Desde 1948, la asistencia médica ha quedado consagrada como un derecho humano para todos, incluidos los toxicómanos. No obstante, en la sesión en marzo de 2008 resultó difícil adoptar una resolución en la Comisión de Estupefacientes que pide simplemente el pleno respeto de los derechos humanos en los esfuerzos de control de drogas.

Los derechos humanos son un núcleo esencial del sistema de la ONU, de ahí que debe quedar claro que los esfuerzos de control de drogas no pueden en ningún caso violar la Carta y la Declaración Universal, ni ninguno de los tratados sobre derechos humanos adoptados por la comunidad internacional, como los

---

<sup>14</sup> Para más detalles, véase: *Las Naciones Unidas y la Reducción del Daño, TNI 2005*, <http://www.tni.org/policybriefings/brief12s.pdf>

<sup>15</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 25, Asamblea General, Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948.

socioeconómicos, los derechos relacionados con la salud, y los derechos de los indígenas. Para esto se requiere una clara normativa sobre la proporcionalidad de las sentencias, así como un reconocimiento explícito de los derechos humanos de los usuarios de drogas, comerciantes, y campesinos involucrados en cultivos ilícitos.

#### **V.4 Mejorar el funcionamiento de las agencias de la ONU**

Tanto en la ONUDD como en la JIFE han tenido lugar numerosas controversias en la última década. Un problema de la ONUDD es que depende fuertemente de donaciones voluntarias, lo que le otorga a los principales donantes un mayor poder de decisión, poniendo con esto límites al rol que la agencia debe jugar como agencia independiente con información confiable. Esto contradice el espíritu multilateral que dio fundamento a la creación de una agencia de control de drogas en la ONU.

La JIFE suele interpretar las convenciones de manera muy estricta, y con frecuencia sobrepasa su mandato, condenando las políticas nacionales que un país determinado haya tomado con base en interpretaciones alternativas de las convenciones, lo que a menudo genera tensiones.<sup>16</sup> El comportamiento de la JIFE no está en conformidad con los principios básicos de Naciones Unidas en términos de transparencia, de coherencia interna del sistema, y de la participación de la sociedad civil. El período de reflexión en el proceso de la revisión de la UNGASS ofrece también una buena oportunidad para evaluar y mejorar el funcionamiento de las agencias.

#### **V.5 Abrir la puerta para una revisión de las tres Convenciones**

El actual régimen de los tratados tiene innegables inconsistencias:

---

<sup>16</sup> *The International Narcotics Control Board: Current Tensions and Options for Reform*, IDPC Briefing Paper 7, February 2008. [http://ungassondrugs.org/images/stories/IDPC\\_BP\\_07\\_INCB\\_TensionsAndOptions\\_EN.pdf](http://ungassondrugs.org/images/stories/IDPC_BP_07_INCB_TensionsAndOptions_EN.pdf)

1) Hay que resolver las tensiones reales que se plantean entre las convenciones y ciertas prácticas de reducción del daño como la de las salas de consumo. La urgencia de detener la epidemia del VIH/SIDA ya es una justificación suficiente para no obstaculizar más la búsqueda de respuestas eficaces con reglas establecidas hace medio siglo cuando este peligro para la salud pública mundial todavía no existía.

2) El carácter obligatorio de los artículos que establecen sanciones penales para posesión, venta y cultivo – incluso por cantidades pequeñas para consumo personal o para la sobrevivencia de una familia - obstaculiza la búsqueda de un mejor equilibrio entre protección y represión. Se requiere más flexibilidad para enfrentar la crisis penitenciaria y para enmarcar la reducción gradual de los cultivos ilícitos en el contexto de la resolución y prevención de conflictos y el respeto de los derechos humanos.

3) Los países que quieren experimentar con una regularización legal para el mercado del cannabis, usando la Convención sobre Tabaco de la OMS como ejemplo, deben tener la flexibilidad para hacerlo. Los países que piensan que mantener una prohibición total del cannabis es la mejor forma de proteger la salud pública, pueden seguir con las actuales políticas, del mismo modo como algunos países islámicos continúan prohibiendo el alcohol.

4) Es urgente encontrar una solución para la situación de la hoja de coca y reparar la injusticia de una actitud colonial que niega el valor de una cultura andina milenaria. Hay que sacar a la hoja de coca de la Lista I de la Convención Única de 1961 y anular la obligación de abolir el masticado y otros usos de la coca en su forma natural.

Hay otros problemas relacionados con ciertos artículos de las convenciones, pero estos cuatro puntos merecen un esfuerzo especial de reelaboración del marco jurídico mundial para el control de drogas. Después de 50 años ya es hora de modernizar el régimen y llegar por ejemplo a una nueva Convención Única que reemplace los tres tratados existentes. Si los países quieren llegar seriamente a un mejor equilibrio entre protección y represión, deben perder el miedo político que ahora los domina y que les hace creer que meterse con las sagradas convenciones sería como abrir una caja de Pandora. No hay otra salida para el impasse en el que nos encontramos en el mundo que la de reconocer honestamente que los tratados

sobre drogas son instrumentos caducos plagados de incoherencias. Como dice el primer *Informe Mundial de Drogas* de la ONU de 1997, publicado justo antes de la UNGASS: *“Las leyes – incluso las Convenciones internacionales – no han sido escritas en piedra. Se pueden cambiar si la voluntad democrática de las naciones así lo desea”*.

Los expertos legales de la ONUDD también adujeron en un memorando confidencial y autorizado a la JIFE en 2002, refiriéndose a la crisis del VIH/SIDA, que: *“Se podría incluso aducir que los tratados de control de drogas como tal, han quedado desconectados de la realidad, puesto que en la época en que se introdujeron no podían en modo alguno prever estas nuevas amenazas”*.<sup>17</sup>

Es alentador que en su último documento de debate, incluso el Sr Costa afirma que *“hay en efecto un espíritu de reforma en el ambiente, para adecuar las convenciones según el propósito y adaptarlas a la realidad sobre la base de las diferencias entre estos tiempos y los tiempos en los que fueron concebidas. Disponiendo ya de la maquinaria multilateral para adaptar las convenciones, todo lo que necesitamos es: primero, renovar el compromiso con los principios del multilateralismo y de la responsabilidad compartida; segundo, comprometernos a basar nuestra reforma en la evidencia empírica y no en la ideología; y tercero, llevar a cabo acciones concretas que apoyen lo dicho arriba, más allá de la mera retórica y de los pronunciamientos”*.<sup>18</sup>

El año 2012, un siglo después de la aprobación del primer tratado internacional de control de drogas, sería un momento simbólico y oportuno para hacerlo.

*Amsterdam, abril de 2008*

*Martin Jelsma - TNI*

[mjelsma@tni.org](mailto:mjelsma@tni.org)

**TRANSNATIONAL INSTITUTE - TNI**  
**Drugs & Democracy Programme**  
De Wittenstraat 25  
1052 AK Amsterdam  
The Netherlands  
Tel: + 31 20 662 66 08  
Fax: + 31 20 675 71 76  
Email: [mjelsma@tni.org](mailto:mjelsma@tni.org)  
<http://www.tni.org/drugs>  
<http://ungassondrugs.org>

<sup>17</sup> E/INCB/2002/W.13/SS.5, *Flexibility of treaty provisions* a preparado por la Sección de Asuntos Legales del PNUFID, septiembre, 2002. <http://www.tni.org/drugsreform-docs/un300902.pdf>

<sup>18</sup> E/CN.7/2008/CRP.17, *“Making drug control ‘fit for purpose’: Building on the UNGASS decade”*, Informe del Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Delito como una contribución a la revisión de la Vigésima Sesión Especial de la Asamblea General, 7 de marzo de 2008.