

# ➤ El sistema internacional contemporáneo para el control de drogas: Un recuento de la década de UNGASS

David R. Bewley-Taylor

**E**n marzo de 2009, representantes de más de 130 países se reunieron en Viena, sede de las entidades de las NN.UU. que se ocupan del “problema mundial de las drogas”. Los delegados estaban concluyendo una evaluación de un año de duración sobre los avances logrados por el sistema internacional para el control de drogas, en relación a las metas trazadas más de una década atrás, durante las sesiones extraordinarias de la Asamblea General de las NN.UU. sobre el VIH/SIDA (UNGASS). En aquella sesión realizada en Nueva York en 1998, los Estados miembros habían acordado emitir una Declaración Política, bajo el quijotesco lema: “Un Mundo Libre de las Drogas. ¡Podemos Lograrlo!” Con ello, se comprometían a eliminar o, por lo menos, reducir considerablemente la producción ilícita de coca, cannabis y opio, así como a lograr una reducción a gran escala de la demanda para el año 2008.

En el año 2009, tras seis penosos meses de negociación, la reunión anunció también una Declaración Política y un Plan de Acción nuevos. Estos instrumentos de legislación no vinculante, al igual que aquellos que los habían precedido once años atrás, influenciarían en gran medida la dirección de los esfuerzos para el control internacional de drogas durante la siguiente década. Durante el debate general, varios Estados miembros señalaron que no se habían cumplido las metas de UNGASS y lamentaron las deficiencias que percibían al interior del borrador de la Declaración. Ello no obstante, la aprobación de los documentos finales –que se asemejaban en mucho a los de UNGASS– marcó una ostensible aceptación de la estructura y los valores del sistema multilateral de las NN.UU. para control de drogas: un sistema construido sobre la doctrina de la prohibición.

Sin embargo, tal como lo enfatizarían los dramáticos eventos que tendrían lugar en la reunión, no todos los Estados miembros compartían el mismo entusiasmo por apoyar la prohibición punitiva. De hecho, entre los años 1998 y 2009 (la década de UNGASS), el sistema de las NN.UU. para el control de drogas experimentó crecientes tensiones internas, así como una sutil transformación.

## EL SISTEMA INTERNACIONAL PARA EL CONTROL DE DROGAS: ESTRUCTURAS Y DINÁMICA

El sistema contemporáneo –o régimen global de prohibición de las drogas– esta construido sobre un conjunto de tratados de las NN.UU.<sup>1</sup> Remontándose hasta el año 1912, estos tratados se proponían eliminar la producción, suministro y consumo de estupefacientes y drogas psicotrópicas que no tuvieran propósitos científicos o médicos. El sistema basado en los tratados se desarrolló sobre la base de dos

---

<sup>1</sup> Ethan A. Nadelmann, “Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society” [Regímenes de Prohibición Global: La Evolución de las Normas en la Sociedad Internacional], *International Organization* 44 (1990): 479–526.

principios interconectados: la creencia de que la mejor manera para reducir los problemas causados por el consumo de drogas ilícitas es minimizar la escala del mercado de drogas ilícitas; y la noción de que este objetivo puede lograrse a través de medidas orientadas por la prohibición del lado de la oferta.

Al igual que la mayoría de los regímenes basados en tratados de las NN.UU., existe una serie de entidades que supervisan sus diversos aspectos. Entre éstas, una figura clave es la Comisión de Estupefacientes (CND, siglas en inglés), que es la principal entidad para gestión de políticas. La CND está conformada por 53 Estados miembros, y cuenta con la asistencia de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Junta Internacional para Fiscalización de Estupefacientes (JIFE, o la Junta). La Junta se autodefine como un órgano de control “independiente y cuasi-judicial” que se encarga de la implementación de los tratados. La Junta evalúa los requerimientos científicos y médicos procedentes de todo el mundo, referidos a las sustancias incluidas en sus listas, y monitorea el cumplimiento de las convenciones pertinentes. En términos de apoyo administrativo y técnico, tanto la CND como la JIFE se apoyan en la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD) –la agencia de las NN.UU. responsable por coordinar las acciones para el control de drogas.

Dentro de este marco, la ambigüedad de los textos y la interpretación legal subjetiva permiten cierta libertad de acción al momento de formular políticas nacionales. Sin embargo, tal flexibilidad tiene límites. En consecuencia, aunque desde hace mucho se han producido variaciones en cuanto a políticas nacionales –un espectro que oscila entre cafetines cuasi-legales en los Países Bajos hasta un patrullaje de tolerancia cero en otros lugares–, el régimen restringe en gran medida la libertad de acción a nivel nacional. Por ejemplo, ningún Estado miembro puede crear un mercado regulado de cannabis para consumo recreacional y mantenerse dentro de los parámetros de los tratados. Lo que es más, las convenciones generan una poderosa “expectativa de trasfondo prohibicionista” sobre las naciones, en relación al consumo personal de drogas.<sup>2</sup>

Aunque en última instancia se trata de un constructo multilateral, el diseño y la operatividad del actual sistema de tratados es, en gran medida, resultado de un esfuerzo de los EE.UU. La norma prohibicionista que constituye el núcleo del régimen se debe en gran parte a una exitosa internacionalización de su enfoque doméstico –a saber, que el consumo recreacional de ciertas sustancias es moralmente malo. Más aún, los niveles casi universales de adhesión al régimen no pueden concebirse independientemente del apoyo de Washington. Los Estados obviamente perciben beneficios provenientes de su adhesión al régimen. Empero, la combinación de imagen benevolente por parte de las NN.UU., y de presión por parte de los EE.UU. –tanto en las sesiones anuales de la CND como a través de mecanismos unilaterales como la certificación–, ha ayudado a garantizar que las naciones suscriban las convenciones y que no se aparten de sus principios prohibitivos desde que se integran al sistema. Los costos, tanto en términos de reputación nacional como de buenas relaciones, particularmente con respecto a los lazos económicos con Washington, constituyen consideraciones importantes. Tal como lo señalaba un estudio realizado en 1975:

“Cuando una ‘superpotencia’ muestra [un alto grado de involucramiento] es improbable que haya mucha resistencia o indiferencia por parte de los países a los cuales se solicita apoyo, a menos que tal apoyo resulte contrario a los intereses nacionales. En términos generales, la cooperación con los EE.UU. en asuntos de control de drogas no entra en conflicto de manera significativa alguna con los intereses de otros... países y, por esa razón, se le brinda sin reparos”.<sup>3</sup>

Aunque el fin de la Guerra Fría alteró significativamente el panorama internacional, la dinámica descrita arriba siguió siendo claramente identificable durante finales de la década de 1990 y la primera década del siglo XXI. Ello no obstante, los cambios producidos en el terreno geopolítico a fines de la década de 1980 e

2 Charles D. Kaplan, “*The Uneasy Consensus: Prohibitionist and Experimentalist Expectancies behind the International Narcotics Control System*” [El Consenso Incómodo: Expectativas Prohibicionistas y Experimentalistas detrás del Sistema Internacional para el Control de Drogas], *Tijdschrift Voor Criminologie* 26 (1984): 105.

3 Kettil Bruun, Lynn Pan e Ingemar Rexed, *The Gentlemen's Club: International Control of Drugs and Alcohol* [El Club de los Caballeros: Control Internacional de Drogas y Alcohol], (Chicago y Londres: University of Chicago Press, 1975), 142.

inicios de la década de 1990, desencadenaron una amplia reconsideración de los intereses nacionales. En los EE.UU., la era inmediatamente posterior a la Guerra Fría fue testigo de un complejo debate sobre “la esencia y el propósito mismos del internacionalismo estadounidense”.<sup>4</sup> En otros países, la pérdida de un concepto de guerra (es decir, la guerra contra el comunismo) por parte de la meta-narrativa dominante, permitió una reconsideración cada vez más difundida de una alternativa –la “guerra contra las drogas”. Irónicamente, el fin de la Guerra Fría también implicó en muchos Estados (particularmente en Europa) la actualización de cálculos en términos de costo-beneficio, donde por diversas razones el tema del consumo de drogas ilícitas tuvo acogida en las agendas de políticas domésticas.

Con el crecimiento, complejidad y naturaleza multifacética de los temas de drogas ilícitas, se hizo evidente para un número cada vez mayor de países que los beneficios de una interpretación flexible de las convenciones superaban los costos de apartarse de la expectativa normativa del régimen. En este respecto, el apoyo al enfoque de tolerancia cero del gobierno federal de los EE.UU. y, por asociación, al enfoque punitivo de prohibición internacional, fue considerado cada vez más como contrario a los intereses nacionales. En la medida en que pasaban a un primer plano inquietudes pragmáticas domésticas, menos gobiernos se mostraban satisfechos con la formulación de políticas a través de una perspectiva conceptual propia de los EE.UU., y que provenía de una inspiración moral. Este cambio de enfoque se produjo en relación tanto a un uso más eficiente de recursos limitados para la aplicación de la ley, como a un contexto de salud pública relacionado al consumo de drogas inyectables y a la difusión del VIH/SIDA. Ello coincidió con un realineamiento del entorno internacional tras el colapso del Muro de Berlín.

Fueron éstas las inquietudes que se convirtieron en importantes factores para determinar el comportamiento de algunos Estados y las crecientes tensiones sistémicas que iban a caracterizar la década de UNGASS. Cada vez más insatisfechos con el enfoque punitivo promovido por las convenciones, un número significativo de miembros del régimen tomaron parte en un proceso de “deserción blanda”.<sup>5</sup> Antes que abandonar el régimen, estos Estados se apartaron de su normatividad prohibitiva y aprovecharon la flexibilidad existente al interior de los tratados, al mismo tiempo que técnicamente se mantenían dentro de sus límites legales. Dado que las normas son cruciales para el carácter esencial de un régimen, tal proceso de desgaste normativo representó un canal importante para su transformación. Sin embargo, en este caso la transformación involucró de manera crucial el debilitamiento del régimen y cambios en su interior, antes que una modificación más estructural.

## DEBILITAMIENTO DEL RÉGIMEN: REDUCCIÓN DE DAÑOS

Un componente clave de este proceso de debilitamiento durante la década de UNGASS se produjo en relación a los temas de “reducción de daños”. Estos temas incluyen “programas y prácticas que se orientan principalmente a reducir las consecuencias adversas de salud, sociales y económicas del consumo de drogas psicoactivas legales e ilegales, sin necesariamente disminuir el consumo de drogas”.<sup>6</sup> El término es empleado aquí para referirnos a intervenciones específicas orientadas a la salud y diseñadas para reducir daños asociados al consumo de drogas inyectables.

El creciente involucramiento en intervenciones para reducción de daños a nivel nacional y de la UE produjo un debate significativo y en ocasiones acalorado al interior de las salas de conferencia en Viena. En efecto, aunque recibía la aprobación de un creciente número de Estados, su aceptación del consumo continuo de drogas ilícitas provocaba reacciones hostiles de los otros integrantes del régimen (particularmente de los

4 John Dumbrell, “America in the 1990s: Searching for a Purpose” [Los Estados Unidos en la Década de 1990: Buscando un Fin] en *US Foreign Policy* [Política Exterior de los EE.UU.], editado por Michael Cox y Doug Stokes (Oxford University Press, 2008), 89.

5 David R. Bewley-Taylor, *International Drug Control: Consensus Fractured* [Control Internacional de Drogas: Consenso Fracturado] (Cambridge University Press, 2012), 20.

6 Nota Informativa de la IHRA (2010), *What is Harm Reduction? A Position Statement from the International Harm Reduction Association* [¿En qué Consiste la Reducción de Daños? Un Pronunciamiento de la Asociación Internacional para la Reducción de Daños], [www.ihra.net/files/2010/08/10/Briefing\\_What\\_is\\_HR\\_English.pdf](http://www.ihra.net/files/2010/08/10/Briefing_What_is_HR_English.pdf)

EE.UU.), así como de los componentes del aparato para el control de drogas –los cuales favorecían una interpretación más rígida y prohibicionista de las convenciones. Las crecientes tensiones resultaban visibles durante los pronunciamientos y debates de países y regiones, relacionados a resoluciones de la CND.

En los años posteriores a 1998, el tema de reducción de daños reaparecía y desaparecía en la agenda de la Comisión, según formase parte o no de los debates sobre políticas nacionales. Ello no obstante, las declaraciones de los Estados particulares que favorecían este enfoque se volvieron más audaces y, eventualmente, contagiaron también a la posición de la UE hacia el final de la década. Tal postura resultó particularmente evidente en 2005, durante un debate temático sobre VIH/SIDA. En oposición a una postura tan asertiva, las declaraciones de los EE.UU. y de otros Estados orientados al prohibicionismo, incluyendo Japón, la Federación Rusa y (en cierto modo, incongruentemente) Suecia, se hicieron también más marcadas.

Por ejemplo, en la evaluación de mediano plazo sobre las metas de UNGASS, llevada a cabo en 2003, el jefe de la delegación estadounidense declaró: “debemos resistir los llamados a establecer políticas permisivas al consumo de drogas... [nosotros] sabemos que estas políticas no consiguen preservar nuestros importantes esfuerzos, representados por las convenciones internacionales sobre estupefacientes.”<sup>7</sup> Pronto, tal posición recibió apoyo de la JIFE y, en ocasiones, también del Director Ejecutivo de la ONUDD, Antonio María Costa. La Junta mostró en particular hostilidad contra las salas para consumo de drogas. Esto se produjo a pesar del consejo legal de la entidad que precedió a la ONUDD (el Programa de las Naciones Unidas para el Control Internacional de Drogas, UNDCP), en el sentido de que estas salas podían operar holgadamente dentro de los límites legales establecidos por el régimen.<sup>8</sup> No obstante, fueron los debates alrededor de las posturas de la CND sobre políticas relativas a VIH/SIDA los que revelaron la verdadera intensidad del desacuerdo sobre reducción de daños.

La Comisión promueve un entorno basado en el consenso, que resulta en resoluciones y declaraciones que son típicamente blandas y que a menudo disfrazan la intensidad de las negociaciones. Entre los años 1998 y 2009, la CND acordó emitir seis resoluciones relacionadas al consumo de drogas y el VIH/SIDA y que, por consiguiente, involucraban el tema de reducción de daños. Introducidas por un grupo de naciones, incluyendo Australia, Brasil y los Países Bajos, las versiones originales a menudo contenían el término “reducción de daños” y referencias explícitas al intercambio de jeringas. Sin embargo, como resultado de la oposición de los EE.UU. y de otros Estados, dichos términos terminaban siendo eliminados. El temor de los críticos residía en que, aunque las resoluciones no constituían acuerdos vinculantes, la inclusión de estos términos dentro de ellas legitimaría y estimularía dicho enfoque.

En el transcurso de los años, las negociaciones involucraron entrapamientos, maniobras obstruccionistas, acaloradas discusiones marginales, sesiones extendidas y, al menos en una ocasión, derramamiento de lágrimas antes de volver a casa al término de las reuniones. En muchas ocasiones, el acertado uso de la frase “reduciendo las consecuencias adversas sociales y de salud debidas al abuso de drogas”, tal como fuera acordado en la Declaración Política de 1998, eventualmente aseguraba el acuerdo, pero a medida que la década transcurría, se hacía más evidente la existencia de grietas cada vez más pronunciadas dentro del llamado Consenso de Viena.<sup>9</sup> Los debates sobre reducción de daños también ayudaron en gran medida a resaltar las crecientes tensiones entre el régimen de drogas y la posición más amplia de las NN.UU. sobre

derechos humanos. Tal era particularmente el caso en relación con la Junta, en tanto ésta se desfasaba cada

7 Phillip S. Smith, “Vienna: UN Reaffirms Prohibitionist Path. Cracks Appear in the Consensus As Clamour for Change Grows” [Viena: Las NN.UU. Reafirman Trayectoria Prohibicionista. Aparecen Grietas en el Consenso Mientras Crecen Pedidos de Cambio], DRCNet, 25 de abril de 2003, <http://stopthedrugwar.org/chronicle-old/284/vienna2003.shtml>.

8 UNDCP, Sección de Asuntos Legales, *Flexibility of the Treaty Provisions as Regards Harm Reduction Approaches* [Flexibilidad de los dispositivos de tratados en relación a estrategias para reducción de daños], 30 de setiembre de 2002, Documento de las NN.UU. No. E/CN/2002/W.13/SS.5 <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/archives/drugsreform-docs/un300902.pdf>.

9 Martin Jelsma y Pien Metaal, *Cracks in the Vienna Consensus: The UN Drug Control Debate* [Grietas en el Consenso de Viena: El Debate sobre Control de Drogas en las NN.UU.], (Washington: Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, 2004).

vez más con respecto a otros organismos de las NN.UU. que lidiaban con el tema de drogas, como por ejemplo ONUSIDA y el Programa de las NN.UU. para el Desarrollo (PNUD), pero también en relación a los principios básicos de derechos humanos dentro del sistema de las NN.UU. A Pesar de esto, el hecho de que la CND sólo haya emitido una resolución —la cual fue ferozmente debatida— durante la década del UNGASS que se ocupase de los derechos humanos subrayaba la noción de que no todos los Estados creían que los derechos humanos merecían ser considerados al discutir políticas sobre drogas.

La frágil fachada del consenso al interior de la CND se quebró finalmente en el Segmento de Alto Nivel (HLS, siglas en inglés) de la reunión de la Comisión en 2009, que se proponía concluir la evaluación de la Década de UNGASS y acordar de nuevo la Declaración Política y el Plan de Acción. Haciendo eco del documento que le precedía, emitido en 1998, el informe reafirma las metas prohibicionistas de régimen, para “promover activamente una sociedad libre del abuso de drogas”.<sup>10</sup> Sin embargo, no todos los Estados miembros estaban satisfechos con la Declaración. Con una presentación que Paralizó el salón de conferencias al, el embajador alemán se dirigió a los delegados. Lentamente, dio lectura a una lista de 26 Estados, predominantemente europeos (el IS 26), que deseaban añadir un Pronunciamiento Interpretativo a la Declaración ya acordada.<sup>11</sup> Habiéndose frustrado la inclusión, o siquiera una nota aclaratoria a pie de página, para referirse a la reducción de daños dentro del documento, el Pronunciamiento declaraba que estos países,

“interpretarán el término ‘servicios de apoyo relacionados’, utilizado en la Declaración Política y el Plan de Acción, como la inclusión de medidas que una serie de Estados, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales llaman medidas para la reducción de daños”.

Este insólito paso fue una demostración pública de que cualquier rastro de consenso entre los miembros del régimen sobre cómo enfocar el consumo problemático de drogas había quedado hecho trizas.

La introducción del Pronunciamiento Interpretativo por parte de los países que conformaban el IS-26 fue, sin lugar a dudas, uno de los eventos más notables de la década de UNGASS. También revelaba mucho sobre la naturaleza del sistema hacia el año 2009. Como era de esperarse, el pronunciamiento no fue bien recibido por los Estados prohibicionistas —en particular, por los EE.UU. y la cada vez más importante Federación Rusa. Para este grupo de países, el pronunciamiento socavaba más aún los principios esenciales del sistema de tratados.

Sin embargo, es importante señalar que, a pesar de la difundida implementación de una serie de medidas para la reducción de daños, sólo veintiséis Estados firmaron el Pronunciamiento. Este número representaba casi un tercio de los Estados que implementaban programas de intercambio de jeringas. Aunque quizá el Pronunciamiento fue, hasta cierto punto, resultado de un frenético entorno de negociación, esta incoherencia representaba un cálculo pragmático de costos. A pesar de que el Pronunciamiento ni siquiera desafiaba el tejido normativo del régimen, sólo veintiséis Estados lo consideraron suficientemente importante para invertir su capital político en la medida. Para el resto de los miembros del régimen, los costos —ya sea en términos de su reputación o de las relaciones con Washington— excedían los beneficios. Más aún, es probable que hubiera en juego cierto grado de parasitismo, donde ciertos Estados orientados hacia la reducción de daños se contentaban con permitir que otros países propusieran el tema en su nombre.

<sup>10</sup> Comisión de Estupefacientes, *Political Declaration and Plan of Action on International Cooperation Towards an Integrated and Balanced Strategy to Counter the World Drug Problem* [Declaración Política y Plan de Acción sobre la Cooperación Internacional Orientada a una Estrategia Integrada y Balanceada para Combatir el Problema Mundial de las Drogas], (Nueva York: Naciones Unidas, 2009), 7

<sup>11</sup> Australia, Bolivia, Bulgaria, Croacia, Chipre, Estonia, Finlandia, Georgia, Alemania, Grecia, Hungría, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, los Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, Santa Lucía, Eslovenia, España, Suiza y el Reino Unido.

## DEBILITAMIENTO DEL RÉGIMEN: CANNABIS

La consideración de intereses nacionales específicos también resulta crucial para entender los debates en la Década de UNGASS alrededor de otra área clave de discordia – el cannabis. Tras un período de relativa estabilidad de las políticas durante la década de 1990, el decenio de UNGASS permitió presenciar cómo un creciente número de Estados aplicaban medidas alternativas al encausamiento penal por posesión de drogas para consumo personal. Dentro de este contexto, el cannabis se convirtió, para sorpresa de pocos, en materia de significativa discusión en la CND entre los años 1998 y 2009. Entre los miembros del régimen se producía un nivel creciente de deserción blanda con respecto a los temas de “descriminalización” y “despenalización”, y especialmente con esquemas de marihuana para uso medicinal. En términos cuantitativos, el número de resoluciones específicas referidas al cannabis en la Comisión era comparable al relacionado al consumo de drogas y VIH/SIDA. Sin embargo, el poderoso y proactivo apoyo por parte de algunas naciones al interior de la CND hacia la reducción de daños no resultaba evidente en relación el cannabis. Por el contrario, los delegados de países inclinados a la deserción blanda por lo general se encontraban luchando contra una resistencia encarnizada. Las intervenciones al interior de debates y negociaciones sobre el texto de las resoluciones consistían a menudo en reacciones a ataques sobre una permisividad percibida por parte de los países prohibicionistas. Antes que buscar legitimar activamente alternativas de políticas a nivel nacional, la prioridad recaía en defenderlas. De muchas maneras, en ese momento el tema del cannabis creaba una inversión de roles respecto a aquellos que se habían evidenciado durante las discusiones sobre la reducción de daños y el VIH/SIDA.

Más aún, los ataques provenientes de ciertos Estados miembros estuvieron relacionados estrechamente a las críticas emitidas por el aparato de control de drogas de las NN.UU. debido a una percepción de deserción blanda. Tanto la JIFE como la ONUDD jugaron un papel importante en dar forma y, en ciertas instancias, coordinar e incluso sofocar el debate sobre el tema al interior de la CND. Por ejemplo, aunque el sistema de cafetines holandeses había sido por mucho tiempo el foco de la desaprobación de la Junta, durante la década de UNGASS se pudo apreciar que la JIFE ampliaba el alcance de su furor en respuesta a la expansión de políticas de tolerancia en otros lugares. Las críticas aparecieron bajo la forma de una narrativa que presentaba a un Estado productor como diligente, versus la imagen de uno consumidor presentado como “indulgente”. Desde esta perspectiva, los Estados consumidores tradicionales que se apartaban de un enfoque punitivo hacia la posesión de cannabis para consumo personal eran contrapuestos a Estados productores, que eran retratados haciendo sus mayores esfuerzos, dentro del espíritu y la letra de los tratados, para eliminar el tráfico ilícito. Este punto de vista, que ciertamente contaba con una relativa validez, tenía aceptación en países como los EE.UU., Suecia y Japón, los cuales se oponían a la tendencia liberal por razones ideológicas, así como en los Estados del Norte de África y del Golfo Pérsico, algunos de los cuales tenían un punto de vista más pragmático y esperaban asegurar financiamiento para sus esfuerzos por controlar el cannabis.

Curiosamente, mientras que el entorno del consenso en la CND funcionaba en contra de los Estados que incurrían en deserción blanda respecto a las resoluciones sobre el VIH/SIDA, también operaba en favor de los miembros del régimen que eran partidarios de políticas tolerantes hacia el cannabis. Todas las siete resoluciones sobre cannabis adoptadas durante la década de UNGASS fueron introducidas por naciones orientadas al prohibicionismo, con la intención de estrechar medidas de control. Sin embargo, una serie de Estados incluyendo a Portugal, España, Italia, Canadá y los Países Bajos, tuvieron éxito en “alisar” el lenguaje empleado en las resoluciones y eliminar la mención a la criminalización del consumo de cannabis para fines no médicos. Como meta de varias resoluciones, ello hubiera expandido significativamente el ámbito de los tratados e ido más allá de los requerimientos de la Convención de 1988, la cual no obliga específicamente a los Estados miembros a criminalizar el consumo de drogas.

## **BOLIVIA Y LA HOJA DE COCA: HOSTILIDAD DE LA JIFE Y LOS LÍMITES DE LA DESERCIÓN BLANDA**

La posición de la JIFE, tanto sobre la reducción de daños como respecto al cannabis, revelaba una actitud crecientemente antagonista hacia las interpretaciones de los tratados sue, si bien no ilegítimas, eran al menos contrarias al espíritu de estos instrumentos. A pesar de esto, fue el tema de la coca lo que realmente reveló el nivel de voluntad de la Junta para defender el régimen, antes que para tratar de suavizar las crecientes tensiones a su interior. El tema de la coca expuso también las limitaciones de la deserción blanda y el hecho de que muchos Estados, aunque descontentos con ciertos aspectos de las convenciones, seguían renuentes a apoyar medidas que fueran más allá del proceso de debilitamiento del régimen.

En lo que hoy es considerado por muchos analistas como un error histórico, la hoja de coca está incluida en la lista I de la Convención Única, junto con drogas como la heroína y la cocaína. Ello, pese al papel tradicional y socialmente consagrado de las costumbres de masticar la hoja y beber mate de coca, difundidas dentro de los países andinos. La Convención prohíbe el masticado de la hoja de coca, pero inicialmente permitía a los países una dispensa temporal bajo su artículo 49, para eliminar gradualmente la práctica al cabo de 25 años. Dado que la Convención entró en vigencia en 1964, este plazo expiró en 1989. La continuación de la práctica de masticado de la hoja de coca llevó a la Junta a examinar el tema y sugerir que los Estados pasen a resolver la discrepancia en la década de 1990. Ello ocurría a la luz de inconsistencias entre los artículos contenidos en la Convención Única y en la Convención de 1988, referidos a los usos lícitos tradicionales de las drogas. Cuando, a fines de la década de 1990, estudios científicos sobre las implicancias del masticado de hoja de coca para la salud desaparecieron sin dejar rastro en el sistema de las NN.UU., la posición de la Junta empezó a cambiar. Durante la década de UNGASS, la JIFE se volvió renuente a destacar las tensiones alrededor de la coca, o a animar a la CND y la OMS a resolver el asunto. En lugar de ello, la Junta se volvió cada vez más crítica de las políticas sobre la hoja de coca en

una serie de Estados andinos, escalando su condena tanto contra el consumo tradicional de la hoja, como respecto a la industrialización de productos de coca.

Dentro de este contexto, la JIFE expresó particular inquietud respecto a las intenciones de Bolivia de terminar con la confusión sobre la legitimidad de la continua práctica doméstica de masticar hojas de coca, y de adaptar los dispositivos relacionados a la coca dentro de la Convención Única. Para los funcionarios del gobierno boliviano, una enmienda del artículo 49 para eliminar las referencias al período de transición constituía un paso serio pero necesario. A diferencia de otros estados que, mediante la deserción blanda, pudieron reducir en otras ocasiones los diversos costos asociados con la pertenencia al régimen, el artículo 49 de la convención no estipula flexibilidad alguna en lo que concierne al masticado de la hoja de coca. Por consiguiente, la insólita decisión boliviana difería de las deserciones blandas referidas a los temas de reducción de daños y del cannabis, dado que iría más allá del debilitamiento del régimen y representaría un cambio, aunque ostensiblemente menor, al sistema en sí.

Las políticas y leyes bolivianas referidas a la hoja de coca estaban siendo evaluadas desde 2005, cuando se produjo la elección del Presidente Evo Morales, un ex dirigente cocalero y masticador él mismo de la hoja de coca. Morales confirió al tema un perfil más alto, lo cual dio como resultado la inusual aparición de un Jefe de Estado en la CND en un número de ocasiones. La JIFE adoptó prestamente una posición combativa y de oposición en su informe anual y a través de declaraciones de su Presidente. Pese a la presión por parte de la Junta, la cual fue adicionalmente reforzada por la oposición de los EE.UU., el propio Morales utilizó la plataforma del Segmento de Alto Nivel para anunciar formalmente que Bolivia empezaría a dar los pasos legales necesarios para acabar con la prohibición de los usos tradicionales de la hoja de coca. Lo hizo a pesar de la inclusión de su país en la lista de Estados considerados para recibir una descertificación en el año 2008. Después de muchos vericuetos, esta postura supondría el desafío más significativo al régimen para el control de drogas de las NN.UU. desde su origen en 1961.

## CONCLUSIONES

¿Cómo resumir la década de UNGASS? Fue ciertamente un período de transformación del régimen. Pero antes que un desafío difundido y anterior al sistema de tratados, esta transformación adoptó la forma de un cambio sutil al interior del propio régimen, mediante el cual un número creciente de Estados miembros se apartaron del núcleo de la norma prohibitiva. En términos de intereses nacionales, la mayoría de los Estados se mostraban renuentes a gastar su capital político y, de esta manera, incurrir en los diversos costos asociados a impulsar un cambio más sustancial del régimen. El proceso resultante de debilitamiento del régimen se desarrolló de diferentes maneras en la Comisión. Algunos Estados estaban dispuestos a trabajar para legitimar la reducción de daños a través de la inclusión del principio, si bien no del término, en resoluciones de la CND y, en última instancia, a luchar por la adición de la frase en sí en el registro oficial a través del Pronunciamiento Interpretativo en el Segmento de Alto Nivel. A la inversa, algunos de los mismos Estados mantenían un perfil bajo sobre políticas domésticas referidas al cannabis, pero se esforzaron por proteger su espacio de políticas respecto a los Estados prohibicionistas y ante ciertas instancias del aparato de control de drogas de las NN.UU. – particularmente, de la cada vez más beligerante JIFE.

Sin embargo, los años finales de la década también demostraron que no todos los Estados podían reivindicar la modificación de sus intereses nacionales a través de un proceso de deserción blanda. Debido a su propio conjunto muy específico de razones, Bolivia se convirtió en el primer Estado miembro en proponer una enmienda de uno de los tratados, y en iniciar un cambio formal del régimen. Ello desencadenó una respuesta hostil de un conjunto de países. De hecho, más allá de los muy publicitados reproches por parte de la Junta, la oposición concertada de un “Grupo de Amigos” de las convenciones –liderado por los EE.UU. y que incluía a algunos miembros del grupo IS-26— bloqueó intentos por enmendar la Convención Única durante los años 2010-2011. Ello dejó a Bolivia sin más opciones que retirarse del tratado y reingresar a éste, con una reserva en relación a la hoja de coca –un proceso sin precedentes que sigue en curso.

Esto también reveló que, habiendo alcanzado sus fines en relación a la reducción de daños, muchos Estados del grupo IS-26 no tenían interés en seguir creando controversias a causa de un tema que no revestía beneficios obvios para ellos – una decisión sin duda influenciada en cierta medida por la postura de Washington sobre el particular.

Dicho lo cual, eventos más recientes en América Latina sugieren que Bolivia puede no estar sola en una trayectoria que la coloca más allá de la práctica de la deserción blanda que caracterizó la década de UNGASS. Niveles cada vez mayores de violencia relacionada a las drogas en la región han dado como resultado una reevaluación de las políticas actuales al más alto nivel. Ello ha involucrado un compromiso para discutir todas las opciones, incluyendo la de mercados regulados. Más específicamente, en junio de 2012, el Presidente de Uruguay, José Mujica, anunció su intención de establecer un monopolio gubernamental para controlar el cannabis destinado al consumo recreativo, una opción de políticas que se encuentra prohibida dentro del actual marco de tratados. Quizá, entonces, estamos presenciando el inicio de un desafío más directo al régimen, y un punto del debate que cobrará cada vez más prominencia al interior de la CND en los años que quedan para la próxima evaluación de alto nivel en 2019. ■