
El marco legal internacional y la prevención de adicciones

*por Javier R. Hernández Muñoz**

Antes de que el problema de las drogodependencias se convirtiera en uno de los temas principales en las agendas de desarrollo humano en todo el mundo, el uso indebido y abuso de drogas (ahora consideradas como *ilícitas*) estaba restringido a comunidades y culturas aisladas; su importancia, en comparación con el uso del alcohol, era mínima, y hasta fines del siglo XIX, el abuso de drogas comenzó a expandirse por todo el mundo, cobrando una importancia significativa. El opio y la *cannabis* se convirtieron en embajadores de lo que sería una epidemia global con alcances inimaginables.

Desde su inicio, el marco jurídico internacional en materia de fiscalización de drogas ha reconocido la necesidad de establecer mecanismos de cooperación entre los Estados, sobre todo, mediante la coordinación y supervisión de organismos supranacionales, como la Liga de Naciones y, posteriormente, las Naciones Unidas, para frenar los problemas sociales y económicos derivados del uso y comercio ilícito de drogas.

Los instrumentos internacionales para el control de drogas, tratados multilaterales que, en teoría, son considerados como fuente fundamental del derecho, diseñados desde principios del siglo XX, han constituido un marco de referencia para la generación de estructuras legales nacionales adecuadas y óptimas que permitan la operación de sistemas para el control de las drogas y faciliten la cooperación internacional y la coordinación con los organismos internacionales dedicados. Ahora bien, la pregunta obligada en este punto es: ¿cómo es que los tratados internacionales funcionan? ¿Realmente son aplicados? De acuerdo con los principios del derecho de los tratados, cuando un tratado internacional es firmado, los Estados miembros aceptan la obligación legal de someterse a las disposiciones de dicho tratado,¹ acordando aplicarlo en su territorio por medio de leyes nacionales, medidas y controles administrativos.²

En los siguientes párrafos haré una revisión general e histórica acerca del marco legal internacional para la fiscalización de las drogas, tomando como referencia los tratados internacionales más destacados, que si bien, en particular aquellos diseñados en la primera mitad del siglo XX, parecieran obsoletos, aún mantienen cierta validez para

el establecimiento de relaciones internacionales con los Estados que sólo han adoptado estos instrumentos.

Hace más de 95 años, se llevó a cabo la primera conferencia internacional para tratar de controlar el tráfico de drogas. En 1909, 13 naciones se reunieron en lo que se pensaba era la fuente geográfica de los problemas de drogas: Shanghai, China. La Convención Internacional del Opio³ de 1912, como fue conocida posteriormente, estableció los principios del control internacional de drogas y un precedente importante para el diseño de instrumentos internacionales para la articulación de mecanismos eficientes de control internacional. Como es de esperarse, desde aquella primera conferencia hasta nuestros días, diversos instrumentos internacionales se han desarrollado de acuerdo con el avance del narcotráfico y sus efectos nocivos en la sociedad, la economía y la estabilidad política de los países.

Tratados internacionales como la Convención de 1931, que proponía la limitación de la manufactura y regulación de la distribución de estupefacientes para uso médico y científico exclusivamente, o bien, la Convención de 1936, que por primera vez proponía un castigo severo a los *narcotraficantes*, constituyen algunos de los instrumentos internacionales más importantes dentro del período de la Liga de Naciones.

Al término de la II Guerra Mundial y con el establecimiento de la Organización de las Naciones Unidas como un órgano supranacional para el mantenimiento de la paz y el incremento de la calidad de vida de los pueblos (además de otros objetivos clave),⁴ la Comisión de Estupefacientes tomó posesión como el órgano principal, derivado del Consejo Económico y Social (Ecosoc) para, entre otras cosas, retomar el trabajo desarrollado por la Liga de Naciones y desarrollar nuevos mecanismos de fiscalización.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, los instrumentos internacionales evolucionaron en la conformación de tratados multilaterales que proveían las herramientas necesarias para el establecimiento de órganos nacionales para el control eficiente de drogas adictivas y que estaban vinculados unos con otros mediante la Comisión de Estupefacientes. En los primeros años de la posguerra, aquellos productos derivados de plantas, como la amapola, la *cannabis* y la hoja de coca,

fueron integrados en las listas de sustancias sometidas a control internacional. Desde el Protocolo de 1948, el área de las drogas sintéticas o drogas de diseño fue tomada en consideración y también se le consideró objeto de fiscalización internacional.

Hasta la explosión en el consumo de sustancias para usos *recreativos*, que prevalecían en los años sesentas la comunidad internacional, preocupada por su alcance y efectos, condujo a la creación de estrategias importantes para incidir no sólo en la oferta de las drogas, sino también, de acuerdo a su Protocolo de 1972, en la creación de las bases para las acciones de reducción de la demanda, mediante nuevas disposiciones relativas al tratamiento y rehabilitación de los adictos. Es aquí en donde la Convención Única de Estupefacientes de 1961⁵ mantiene un papel preponderante como el primer instrumento internacional, aún vigente, que no sólo se estableció como un instrumento flexible y efectivo, sino que simplificó y optimizó, en gran medida, el control internacional de drogas al recopilar los tratados internacionales específicos en un sólo documento.

Aunados a la Convención Única de Estupefacientes de 1961, el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988⁶ constituyen, en la actualidad, los instrumentos de fiscalización internacional de drogas más importantes; las recomendaciones que en su conjunto las tres convenciones hacen a los países miembros, no sólo proporcionan un marco legal internacional para la fiscalización internacional de las drogas, tomando la reducción de la oferta y demanda como líneas principales de acción, sino que establece la fundación y operación de organismos especializados como la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) y el consenso de las listas de sustancias sujetas a fiscalización que hoy en día son la base para el control internacional del tráfico lícito de sustancias precursoras y esenciales básicos.

En este punto es importante destacar que el proceso histórico de la fiscalización internacional de drogas puede dividirse en dos períodos fundamentales, el primero de ellos en un lapso de tiempo que va desde la adopción de la primera conferencia internacional del Opio de 1912, hasta la firma del Protocolo del Opio de 1953. En este primer periodo, que comprende más de 40 años, se realizaron siete tratados caracterizados, esencialmente, por la dedicación de las acciones de fiscalización hacia el control del tráfico y producción de estupefacientes. Aunque los tratados internacionales de este periodo presentan un avance significativo en cuanto a la regulación de la disposición de drogas sólo para uso médico y científico, elementos tales como la prevención, el tratamiento y la rehabilitación de drogodependientes es ignorada completamente. El combate al uso indebido y abuso de drogas estaba compuesto solamente por estrategias represivas para el control de las drogas.

El segundo periodo, que comienza a partir de la Convención de 1961, marca un cambio fundamental en las

políticas internacionales hasta ahora establecidas, debido en gran medida a la aparición de un nuevo enfoque para enfrentar el fenómeno mundial de las drogas: la reducción de la demanda.

Aunque las tres Conferencias internacionales de 1961, 1971 y 1988 son el pilar de la legislación internacional para el control de drogas en la actualidad, algunos instrumentos como la Conferencia Internacional de 1987 sobre el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas proporcionaron recomendaciones específicas (complementarias a los tratados) en cuanto a la prevención y reducción de la demanda de drogas. El diseño del “Plan amplio y multidisciplinario de actividades futuras atinentes a los problemas del uso indebido y el tráfico ilícito de drogas”,⁷ emanado de esta conferencia, estableció los principios básicos para la creación de estrategias nacionales integrales para la reducción de la oferta y demanda de drogas en los Estados miembros, dando, una vez más, un papel preponderante a la prevención como una de las estrategias principales.

Otro hecho que marcó un paso más en la evolución histórica del control internacional de drogas fue la resolución 45/179⁸ (diciembre de 1990) de la Asamblea General, que establece la creación de la Oficina de las Naciones Unidas para la Fiscalización de Drogas (PNUFID) como un organismo internacional que integra las estructuras institucionales y sus funciones en el campo. Una de las razones principales para la creación de un organismo especializado era la de fomentar la cooperación internacional para combatir el uso indebido y abuso de drogas, promover la adopción de los instrumentos internacionales y proveer la cooperación técnica necesaria para poner en marcha planes nacionales sobre drogas diseñados sobre la base de las recomendaciones internacionales emanadas de los tratados multilaterales.

Al final de los años noventa el vigésimo periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General (UNGASS, por sus siglas en inglés), dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas de junio de 1998, dio como resultado un documento que se ha establecido como rector de las políticas internacionales en materia de fiscalización de drogas en la actualidad, la Declaración Política. Este documento representa, en palabras de Kofi Annan, “...un enfoque equilibrado [entre las acciones de reducción de la oferta y demanda de drogas] en que por vez primera se aborda la responsabilidad de los países de consumo y de los países de producción de drogas...”⁸ Las disposiciones de la Declaración Política representan un avance significativo en el diseño de estrategias nacionales para la reducción de la demanda con respecto de las acciones realizadas desde la década de los sesenta.

La Declaración Política, lejos de ser un documento que proclama el sentir de los Estados miembros de la Asamblea General ante el problema mundial de las drogas, funda las bases de los lineamientos políticos que procuran el establecimiento de las acciones de prevención como estrategias principales para la reducción de la demanda, y

establece la cooperación internacional como esencial para la lucha contra el problema mundial de las drogas.

Dentro de los objetivos establecidos en el vigésimo período de la UNGASS, los Estados miembros convinieron en trabajar por resultados importantes y mensurables en la reducción del consumo de drogas ilícitas para el año 2008, considerándose una reducción de 50% como indicador. De la misma manera, los compromisos para la reducción de la oferta, ofrecieron la “reducción sustancial o eliminación” de la producción y tráfico ilícitos para el mismo año.⁹

Parece improbable alcanzar estas metas en un período tan corto (2008), contando en la actualidad con sólo 80 %¹⁰ de los países miembros de las Naciones Unidas que han adoptado estrategias nacionales de control de drogas adecuadas a las recomendaciones internacionales emanadas de UNGASS 98 y de los demás instrumentos internacionales actualmente vigentes en materia de control internacional de las drogas.¹¹ Sin embargo, la comunidad internacional sigue apostando a la factibilidad de reducir el tráfico ilícito de drogas y su producción hasta el mínimo posible. Las estrategias nacionales de gran parte de los países miembros de las Naciones Unidas consideran que, mediante la Cooperación Internacional y acciones coordinadas y articuladas sobre la base de la combinación entre reducción de la oferta y la demanda, estas metas pueden alcanzarse.

Los últimos encuentros internacionales, como la Declaración Ministerial Conjunta de la 46ª Comisión de Estupeficientes, reafirman la estrategia establecida por la UNGASS 98 y declaran que [hacer frente al problema mundial de las drogas] “...requerirá un equilibrio entre la reducción de la oferta y la reducción de la demanda, así como una estrategia amplia que combine el desarrollo alternativo, [...] la erradicación, la interdicción, la represión, la prevención, el tratamiento y la rehabilitación, así como la educación...”.

Haciendo un ligero análisis del marco jurídico internacional para la fiscalización de drogas, podemos destacar el hecho de que éste provee solamente obligaciones generales, pero no crea mecanismo alguno o procedimiento legal específico, lo cual repercute de manera directa en la adaptación de los instrumentos internacionales a la necesidad o interés de cada Estado.

México, al ser parte de la Convención de 1961,¹² enmendada por el Protocolo de 1972,¹³ el Convenio de 1971¹⁴ y la Convención de 1988,¹⁵ se encuentra obligado, por el derecho internacional, a adoptar las medidas estipuladas en dichos instrumentos; sin embargo, la obligatoriedad en la adopción de las disposiciones, no especifica un lapso temporal para hacerlo. Valdría la pena hacer una comparación analítica entre las disposiciones de los instrumentos internacionales y la legislación nacional, lo cual nos proporcionaría un diagnóstico más acertado de la integración de los tratados multilaterales en materia de control de drogas en las leyes mexicanas y su eficaz aplicación.

Por otro lado, y no menos importantes, los compromisos internacionales para reducir la demanda y oferta de drogas,

en el caso del UNGASS 98, se establecen sobre políticas internacionales que no pueden ser obligatorias de acuerdo con la discrecionalidad de cada Estado y en contraposición a una disposición de derecho internacional, como en el caso de los tratados multilaterales. En este sentido, la falta en el cumplimiento de los compromisos establecidos por los Estados en la Declaración Política, por ejemplo, no tendrán consecuencias legales a escala internacional. México, por medio del Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006 (PNCD), adopta muchas de las recomendaciones que han sido establecidas por la UNGASS 98, en especial aquellas establecidas por los “Principios rectores de la reducción de la demanda de drogas”; sin embargo, también hay que destacar que no se adoptan los compromisos establecidos para los años 2003 y 2008.

Es notable que el enfoque propuesto por la legislación internacional para el control de las drogas promueve el establecimiento de estructuras nacionales multidisciplinarias que aborden el problema de las drogas desde todos los aspectos posibles. El avance significativo del narcotráfico y su evolución en redes intrincadas de operación, aunados al notable incremento de las tendencias mundiales del consumo de drogas (200 millones de usuarios en el año 2003)¹⁶ hacen también inminente una transformación de las estructuras internacionales de fiscalización de drogas. Los primeros pasos se han dado ya; la transformación progresiva a nivel mundial del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) hacia la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), resulta en el acercamiento al control de las drogas desde diferentes enfoques, que van desde el combate al narcotráfico, pasando por las acciones de prevención, tratamiento y rehabilitación, hasta el control del tráfico lícito de precursores, la promoción de desarrollo alternativo y sustitución de cultivos, el combate a la corrupción, la violencia, el delito y el terrorismo, entre otras muchas actividades delictivas relacionadas.

La evolución de un organismo internacional con un mandato específico, a un sistema internacional integral y multidisciplinario, coordinado y articulado por estrategias globales, marca una nueva era en la reducción de la demanda de las drogas que impactará, si no ha comenzado a hacerlo ya, en las políticas y estructuras mexicanas correspondientes. La falta de especificidad en los tratados internacionales y su pobre adecuación y adopción en las legislaciones nacionales nos muestran el futuro del sistema internacional de fiscalización de drogas y la necesidad primaria por desarrollar instrumentos internacionales de obligatoriedad específica, adecuados a la problemática internacional y manteniendo sus bases en los principios de derecho internacional.

Notas

* Consultor para el Instituto de Educación Preventiva y Atención a Riesgos, A.C., (Inepar) y Coordinador del Proyecto “Global Youth Network” para México y Centroamérica.

¹ El principio *pacta sunt servanda* de origen consuetudinario, recogido por la convención de Viena de 1969, en su artículo 26, afirma la

obligatoriedad de los tratados, respecto a las partes, añadiendo, además, la necesidad de su cumplimiento de acuerdo con la buena fe.

² Consúltase United Nations International Drug Control Programme (UNDCP), *Drug Abuse. The United Nations and Drug Abuse Control*, United Nations, Canadá 1993, p.61.

³ Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE); Convención Internacional del Opio, núm. de registro 0766, recurso en Internet: <http://tratados.sre.gob.mx/BusquedaGlobal.htm>

⁴ Véase United Nations, *Basic Facts About The United Nations*, UN Department of Public Information, 1999. pp. 3-5.

⁵ La Convención de 1961 fue enmendada por el Protocolo de 1972, incluyendo de esta manera las disposiciones relativas al tratamiento y rehabilitación.

⁶ Véase Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972 (Naciones Unidas, Recueil des Traités, Vol. 976, núm. 14152), Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 (Ibíd., Vol. 1019, núm. 14959) y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, Vol. 1. (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: s.94.XI.5).

⁷ Véase “Plan amplio y multidisciplinario de actividades futuras atinentes a los problemas del uso indebido y el tráfico ilícito de drogas”, Capítulo I, relativo a la prevención y reducción de la demanda ilícita de estupefacientes, UN document, ID number: ST/NAR.14, abril 1988.

⁸ Véase General Assembly; A/RES/45/179 “Enhancement of the United Nations structure for drug abuse control”, 71st Plenary Meeting, 21 December 1990.

⁹ Declaración del Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. Kofi Annan, en la inauguración del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General; Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas; 8 al 10 de junio de 1998, Austria, UN, 2000.

¹⁰ Véase Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas, junio de 1998, “Declaración Política”, párrafo 17. UN Publications.

¹¹ Véase UNODC, “Is the international community meeting its drug control targets?”, en UNODC “Update”, March 2003. http://www.unodc.org/unodc/en/newsletter_2003-03-31_1_page004.html

¹² Cuando un país no ha firmado alguno de estos tres instrumentos internacionales, el derecho internacional refiere a la aplicación de instrumentos anteriores, incluso por ejemplo, si así lo ameritara el caso, la aplicación de la Convención de 1909.

¹³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 1967.

¹⁴ Ibíd, 20 de enero de 1977.

¹⁵ Ibíd, 24 de junio de 1975.

¹⁶ Ibíd, 05 de septiembre de 1990.

¹⁷ Véase ONUDD, *Tendencias mundiales de las drogas ilícitas 2003*, Nueva York, Naciones Unidas, 2003, p. 105.

pensamiento de los clásicos, Vásquez, John, A. (Compilador), México, Limusa, 1997.

2. “Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1988”, Vol. 1., Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: s.94.XI.5.

3. De Rementería, Ibán, “Prevenir en drogas: Paradigmas, conceptos y criterios de intervención”, Santiago de Chile, CEPAL, 2001 (Serie Políticas Sociales, 53).

4. General Assembly, A/RES/45/179, “Enhancement of the United Nations structure for drug abuse control”, 71st Plenary Meeting, 21 December 1990.

5. JIFE, “Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2003”, Nueva York, Naciones Unidas, 2004.

6. Naciones Unidas, “Convención única de 1961 sobre estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972”, Naciones Unidas, Recueil des Traités, Vol. 976, núm. 14152.

7. ———— “*Convenio sobre sustancias psicotrópicas de 1971*”, Naciones Unidas, Recueil des Traités, Vol. 1019, núm 14959

8. ———— “Convención Internacional del Opio”, Secretaría de Relaciones Exteriores (SER), núm. de registro 0766, recurso en Internet: <http://tratados.sre.gob.mx/BusquedaGlobal.htm>

9. Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas, 8 a 10 de junio de 1998; *Declaración Política, Principios rectores de la reducción de la demanda de drogas y Medidas de fomento de la cooperación internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas*, Vienna, UN Publications, 1999.

10. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, “Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006”, México, Procuraduría General de la República (PGR), 2002.

11. Seara Vázquez, Modesto, *Derecho Internacional Público*, 15a. ed., México, Porrúa, 1994.

12. Ssa, et al., *Encuesta nacional de adicciones 2002. Tabaco, alcohol y otras drogas. Resumen Ejecutivo*, México, Conadic, 2002.

13. United Nations Drug Control Programme (UNDCP), “Plan amplio y multidisciplinario de actividades futuras atinentes a los problemas del uso indebido y el tráfico ilícito de drogas”, UN document, ID number: ST/NAR.14, Abril 1988.

14. ———— *Drug Abuse. The United Nations and Drug Abuse Control*, Canadá, United Nations, 1993.

15. United Nations, “Basic Facts About The United Nations”, UN Department of Public Information, 1999.

16. UNODC, “Is the international community meeting its drug control targets?”, en UNODC, “Update”, March 2003. Recurso en Internet: http://www.unodc.org/unodc/en/newsletter_2003-03-31_1_page004.html.

17. ———— *Tendencias Mundiales de las Drogas Ilícitas 2003*, Nueva York, Naciones Unidas, 2003.

18. UNODCCP, *World Drug Report 2000*, Oxford New York, Oxford University Press, 2000.

Fuentes consultadas

1. Burton, John, “Un desafío al paradigma realista. ¿Relaciones Internacionales o sociedad mundial?”, en *Relaciones Internacionales. El*