

La regulación del cannabis y los tratados de drogas de la ONU : estrategias para la reforma	Titulo
Bewley-Taylor, David R. - Autor/a; Jelsma, Martin - Autor/a; Rolles, Steve - Autor/a; Walsh, John - Autor/a;	Autor(es)
Amsterdam	Lugar
Centro Internacional de Derechos Humanos y Políticas de Drogas Coalición Canadiense de Políticas sobre Drogas Fundación Transform para la Política de Drogas México Unido Contra la Delincuencia Observatorio Global de Políticas sobre Drogas Transnational Institute Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos Red Jurídica Canadiense VIH/SIDA	Editorial/Editor
2016	Fecha
	Colección
ONU - Organización de las Naciones Unidas; los tratados de drogas de la ONU; cannabis; Tráfico de drogas; Drogas;	Temas
Doc. de trabajo / Informes	Tipo de documento
"http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paises_Bajos/tni/20160719064219/la_regulacion_del_cannabis_y_los_tratados_de_drogas_web.pdf"	URL
Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO
<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)
Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)
www.clacso.edu.ar



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences



LA REGULACIÓN DEL CANNABIS Y LOS TRATADOS DE DROGAS DE LA ONU

Estrategias para la reforma

JUNIO DE 2016

INFORME



En un momento en que diversas jurisdicciones están promulgando reformas que generan un acceso legal al cannabis con fines distintos a los exclusivamente “médicos y científicos”, las tensiones en torno a los tratados de drogas de la ONU y las nuevas leyes y prácticas de los Estados miembros van en aumento. ¿Cómo pueden los gobiernos y el sistema de la ONU abordar estas crecientes tensiones de forma que se reconozcan los cambios normativos que ya se están produciendo y se ayude a modernizar el régimen de tratados de drogas en sí, fortaleciendo así los pilares de la ONU en materia de derechos humanos, desarrollo, paz y seguridad y el Estado de derecho?

ÍNDICE

Reformas en materia de cannabis y tensiones con los tratados:	
Un tema tabú.....	4
Opciones para seguir avanzando.....	7
I. Reforma de los tratados aplicable a todos los Estados signatarios y que requiere aprobación por consenso.....	9
II. Reforma de los tratados aplicable a todos los Estados signatarios y que requiere aprobación por mayoría.....	11
III. Reforma de los tratados aplicable a un grupo de Estados	11
IV. Reforma de los tratados aplicable a Estados individuales	13
Aplicación de la regulación del cannabis en situaciones de incumplimiento de los tratados.....	15
1. Eludir o negar los problemas de incumplimiento.....	15
2. Seguir actuando al amparo del “no cumplimiento por cuestión de principios”.....	16
Transición hacia un régimen jurídico internacional que ampare la regulación de los mercados de drogas.....	18
Recursos adicionales	21
Notas.....	22

REFORMAS EN MATERIA DE CANNABIS Y TENSIONES CON LOS TRATADOS: UN TEMA TABÚ

La prohibición del cannabis no ha resultado ser una estrategia eficaz para reducir el alcance del mercado ilícito ni los daños a la salud asociados con la planta. Al contrario: la estrategia ha impuesto una pesada carga sobre los sistemas de justicia penal, ha provocado impactos sociales y de salud pública profundamente negativos y ha generado mercados delictivos que apuntalan la delincuencia organizada, la violencia y la corrupción. Por todo ello, la posibilidad de introducir una regulación legal de los mercados de cannabis se ha convertido en una opción cada vez más atractiva para los países, lo cual crea tensiones evidentes con el marco prohibicionista de los tratados de fiscalización de drogas de las Naciones Unidas. El cannabis es una de las sustancias psicoactivas que se incluyen en el régimen de control de drogas de la ONU, mismo que se basa en tres tratados: la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. Las tensiones actuales emanan de la decisión de someter el cannabis a unos estrictos controles en el marco de la piedra angular del régimen contemporáneo: la Convención Única de 1961. Esta estipula que, al igual que sucede con otra serie de sustancias fiscalizadas, se debe “limitar exclusivamente la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la posesión de estupefacientes a los fines médicos y científicos”. Esta estipula que, al igual que sucede con otra serie de sustancias fiscalizadas, se debe “limitar exclusivamente la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la posesión de estupefacientes a los fines médicos y científicos”.¹

El cannabis, la droga ilícita más usada del mundo, está clasificada en la Convención Única en la misma lista que la cocaína y la heroína.² Cabe destacar que esta decisión, tomada hace más de 50 años, tuvo muy poco que ver con un examen de las pruebas científicas disponibles sobre los riesgos relativos para la salud. Hoy en día, las convenciones de drogas se encuentran, en apariencia, entre los instrumentos de la ONU con una adhesión más amplia.³ Sin embargo, este apoyo prácticamente universal oculta una serie de cuestiones importantes.

En primer lugar, los países firmaron la Convención Única en una época radicalmente distinta a la que vivimos hoy día. El tratado se redactó y se negoció en las décadas de 1940 y 1950, consolidando las estructuras y la filosofía de una serie de tratados de control de drogas que se remontaban a 1912.⁴ Esta era una época en que las cuestiones de drogas eran solo un motivo de preocupación menor para muchos Estados, lo cual permitió que unos pocos países dominaran el proceso y encarrilaran el desarrollo del sistema de control internacional en su dirección preferida, de carácter prohibicionista.

Los resultados de estudios acreditados que sugerían que no era necesario imponer controles orientados a la prohibición internacional del cannabis se ignoraron en gran medida. Sin embargo, ciertas delegaciones y algunas figuras clave muy activas de la propia burocracia del control internacional de drogas consiguieron que se impusieran ciertas conclusiones sensacionalistas de “estudios científicos” haciendo que, poco a poco, el cannabis quedara sometido a la arquitectura de control multilateral de carácter cada vez más prohibicionista. Ciertos informes pseudocientíficos, a menudo racistas, que vinculaban el cannabis con la demencia, la delincuencia, la decadencia moral y su papel como pasarela hacia otras drogas consiguieron demonizar la sustancia y a quienes la usaban.⁵

Cabe destacar que el Comité de Expertos en Farmacodependencia (*Expert Committee on Drug Dependence*, ECDD) de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el organismo al que los tratados de 1961 y 1971 encomiendan el examen médico y científico de las propuestas de clasificación de sustancias,⁶ nunca ha efectuado una revisión formal de la clasificación del cannabis en la Convención. Como apuntó el propio Comité en 2014: “El cannabis y la resina de cannabis no se han sometido al examen científico del Comité de Expertos desde el examen efectuado por el Comité de Higiene de la Sociedad de las Naciones en 1935”.⁷

En segundo lugar, el descontento con las repercusiones que se derivan de la condición del cannabis en el sistema de tratados no es un fenómeno nuevo. Numerosas jurisdicciones nacionales y subnacionales han cuestionado y han ido abandonando paulatinamente las prohibiciones punitivas sobre el

cannabis que fomentan las convenciones. Esto se ha manifestado en oleadas sucesivas de lo que se podría considerar como una “deserción blanda”, por la que las autoridades procuran mantenerse dentro de los límites de la flexibilidad que otorga el marco de los tratados^{8,9} mientras se apartan de la norma prohibicionista en que se fundamenta el régimen.¹⁰

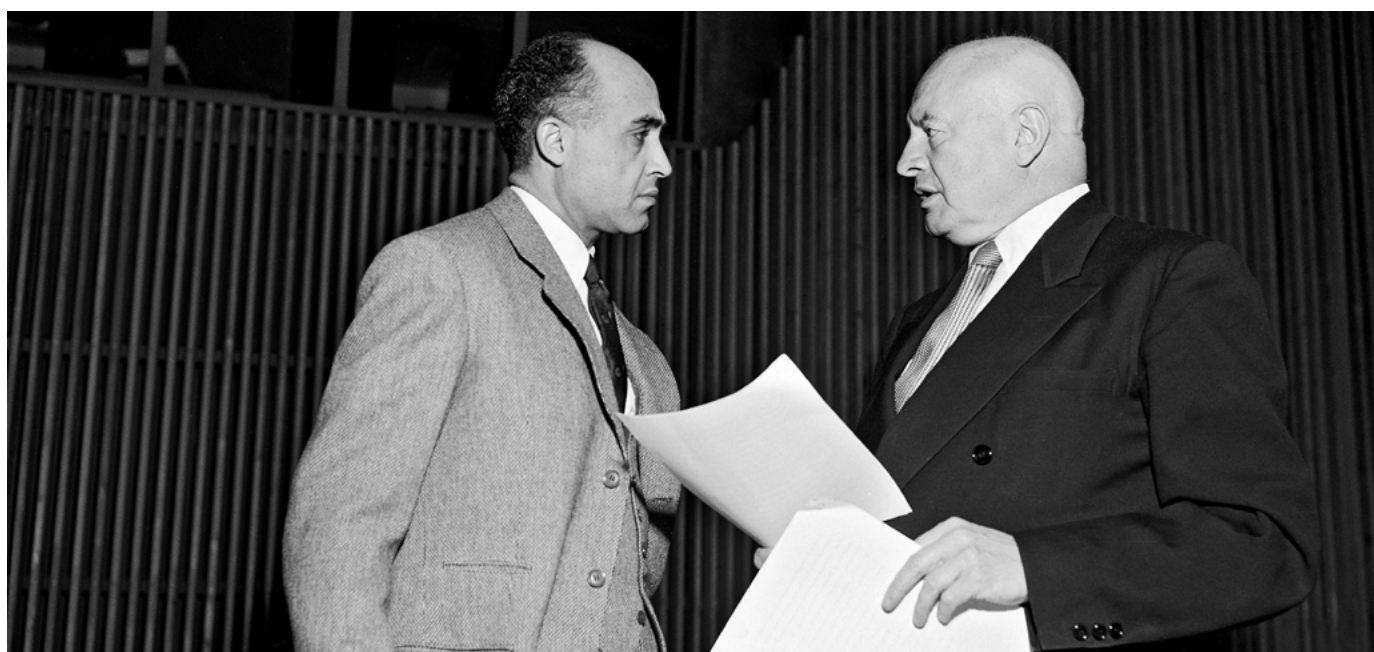
Ya en la década de 1970, y a pesar de que el presidente Richard Nixon hubiera declarado la “guerra contra las drogas”, algunos estados de los Estados Unidos despenalizaron formalmente la posesión de cannabis para uso personal. Más o menos en esa misma época, las autoridades de los Países Bajos se replantearon las políticas de cannabis, lo cual llevó a desarrollar el actual sistema de “coffee shops”. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE, “el órgano independiente y cuasi judicial constituido por expertos” que supervisa el cumplimiento de los tratados) ha criticado durante mucho tiempo el modelo holandés por no satisfacer las exigencias de las convenciones (aunque nunca ha proporcionado el argumento jurídico exhaustivo en que basa su crítica).¹¹

Más recientemente, se ha producido una segunda oleada de reformas —calificada de “revolución silenciosa” de despenalización— en varios países latinoamericanos y europeos, y en algunos estados y territorios australianos.¹² En España, una forma cada

vez más popular que han adoptado los usuarios para eludir los problemas del mercado ilícito pasa por el establecimiento de clubes sociales de cannabis.¹³ Estos clubes están pensados para garantizar una fuente de aprovisionamiento de facto no delictivo que funciona sobre una base informal, de pequeña escala y sin fines de lucro en el marco de un modelo despenalizado.

Por otro lado, en muchos lugares del mundo —entre los que se encuentran 20 estados de los Estados Unidos— han surgido una serie de sistemas de cannabis medicinal. Estos sistemas han sido objeto de las críticas de la JIFE en muchas ocasiones. Si bien la JIFE pisa terreno firme en lo que se refiere a sus críticas con respecto a los requisitos de la Convención Única de 1961, que exigen la creación de agencias nacionales encargadas del cannabis medicinal, la Junta sobrepasa su mandato cuando cuestiona la utilidad médica de la sustancia. Dicho esto, en algunas jurisdicciones, el hecho de que se hayan difuminado las fronteras entre el uso de cannabis para auténticos fines médicos y para usos pseudomédicos y otros usos ha creado una serie de mercados grises que no contribuyen a la imagen del cannabis como medicina.¹⁴

También existen tensiones con respecto al uso tradicional y religioso del cannabis. Reconociendo el desafío que suponía erradicar el consolidado uso cultural y religioso del cannabis entre muchas sociedades, la Convención Única incorporó una



Dos de los delegados en el séptimo período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes intercambian opiniones antes de una reunión: el Sr. Saleh A. Mahmoud (izquierda), de Egipto, y el Sr. Harry J. Anslinger, de los Estados Unidos. Fotografía: UN Photo/MB.

reserva transitoria, que permitía a los signatarios abandonar este uso de forma gradual, dentro de un plazo de 25 años a partir de la entrada en vigor de la Convención.¹⁵ Teniendo en cuenta que esta fecha límite se superó silenciosamente en 1989, está claro que, a diferencia de los cambios normativos más formalizados que se han descrito, muchos países —sobre todo del “Sur Global”— están optando por “hacerse de la vista gorda” frente al cultivo y el uso prohibido por las convenciones.¹⁶ Además, en el contexto de un mayor reconocimiento de los derechos indígenas y religiosos, algunos países, como Jamaica, se están encontrando en una situación cada vez más difícil con respecto a la relación entre instrumentos jurídicos nacionales, las convenciones de fiscalización internacional de drogas y otros tratados de la ONU en materia de derechos humanos e indígenas.¹⁷

Mientras tanto, en el plano multilateral, algunas reuniones recientes de la Comisión de Estupefacientes (*Commission on Narcotic Drugs*, CND) —el principal órgano de formulación de políticas sobre drogas de la ONU— han sido testigo de cómo algunos Estados miembros como Argentina, Ecuador, México y la República Checa, instaban abiertamente a reexaminar algunos aspectos del actual marco de tratados.¹⁸

Las tensiones en torno al cannabis en el marco de los tratados se han puesto especialmente de manifiesto en las Américas, con la reciente aprobación de leyes que legalizan y regulan de forma explícita el cannabis para usos no médicos ni científicos, una política que está expresamente prohibida por los tratados de drogas de la ONU. En los Estados Unidos, exitosas iniciativas populares en 2012 en los estados de Colorado y Washington, con el fin de establecer mercados de cannabis regulados y sujetos a impuestos, se han visto seguidas por otras iniciativas similares en Alaska y Oregón. Es probable que otros estados, como California —la séptima mayor economía del mundo— también sigan estos pasos de forma inminente.

En el plano nacional, en diciembre de 2013, Uruguay se convirtió en el primer país del mundo en regular el mercado de cannabis, con la aprobación de la Ley 19.172, que garantiza al gobierno pleno control sobre la importación, la exportación, el cultivo, la producción y la venta de cannabis a través de un organismo de reciente creación, el Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA).¹⁹ Más recientemente, el nuevo gobierno canadiense, elegido en 2015 con la promesa de legalizar y regular el cannabis para usos

no médicos ni científicos, anunció en la UNGASS que adoptará medidas legislativas en la primavera de 2017 para tal efecto.²⁰ Finalmente, y con distintos niveles de apoyo político, también se están estudiando diversas propuestas legislativas para la regulación del cannabis en Guatemala, Italia, Marruecos y México.

Es obvio que las tensiones en torno al cannabis en el régimen de tratados vienen de lejos y van en aumento. La comunidad internacional, incluida la propia burocracia de control de drogas de la ONU, es muy consciente de estas tensiones desde hace tiempo. En efecto, en un informe muy señalado de 2008, titulado “Perfeccionamiento de la fiscalización de drogas para adecuarla a la finalidad para la que fue creada”, el director ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito de la ONU (ONUDD), escribía: “El cannabis es el punto más vulnerable de toda la construcción multilateral. Conforme a lo dispuesto en la Convención Única de 1961, debería fiscalizarse con el mismo grado de severidad que la cocaína y los opiáceos. En la práctica ese es rara vez el caso, y muchos países vacilan con respecto al grado de fiscalización que ejercen sobre el cannabis”.²¹

Desde entonces, las “deserciones blandas” con respecto a la política de cannabis han dado lugar a contravenciones directas de la prohibición que imponen las convenciones sobre el cannabis para usos no médicos o científicos. En un momento en que cada vez más jurisdicciones parecen dispuestas a promulgar reformas para regular el uso del cannabis por parte de adultos, estas tensiones con los tratados se han convertido en “el gran tabú” en los foros de alto nivel, como la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre drogas, donde obviamente están presentes, pero donde se evitan cuidadosamente. Distintos países y organismos internacionales tienen distintos motivos para intentar eludir el tener que abordar de frente la cuestión de qué hacer con estas tensiones. Pero las contravenciones de los tratados que podrían haber parecido meramente hipotéticas hace apenas unos años ya son una realidad hoy en día, y no desaparecerán como por arte de magia. Los gobiernos y el sistema de la ONU deberían estudiar seriamente diversas opciones para gestionar estos cambios normativos de forma que se ayude a modernizar el régimen de tratados de drogas en sí, y de este modo fortalecer los pilares de la ONU en materia de derechos humanos, desarrollo, paz y seguridad, y el Estado de derecho.

OPCIONES PARA SEGUIR AVANZANDO

Así pues, en el escenario de las políticas de drogas ha surgido un complejo dilema. No hay duda de que las últimas novedades normativas con respecto a la regulación del cannabis han sobrepasado los límites jurídicos que marcan los tratados. Sin embargo, iniciar un procedimiento formal para examinar o modificar el marco de tratados actual no solo desencadenaría una avalancha inmediata de fricciones políticas con algunos de los países más poderosos del mundo, sino que podría incluso desembocar en resultados negativos inesperados. En efecto, aunque muchos Gobiernos siguen tratando de celebrar el supuesto consenso global en el ámbito de la política de drogas, los funcionarios son muy conscientes de las importantes y crecientes diferencias normativas entre los Estados miembros que son Parte de los tratados de drogas; si alguna vez existió un consenso realmente global, ahora está fragmentado, y no se atisba ningún otro consenso que ocupe su lugar.

En tales circunstancias, no es difícil entender por qué muchos países preferirían evitar o aplazar el confrontar las cuestiones que plantea la regulación del cannabis con respecto a los tratados. De hecho, estas preocupaciones explican en gran medida

la atracción por la postura jurídicamente falaz — pero políticamente potente — de que los tratados de drogas, en su versión actual, son lo bastantes flexibles como para dar cabida a la regulación del uso de cannabis entre adultos. Los distintos países tienen distintas razones para sentirse atraídos por el concepto de la flexibilidad de los tratados. Durante las negociaciones del documento final de la UNGASS que tuvieron lugar en marzo de 2016 en Viena, diversas líneas de apoyo a la idea de la flexibilidad confluyeron en torno a un pasaje que declaraba que los nuevos retos “deberían afrontarse de conformidad con lo dispuesto en los tres tratados de fiscalización internacional de drogas, los cuales ofrecen a los Estados parte

suficiente flexibilidad para formular y aplicar políticas nacionales en materia de drogas con arreglo a sus prioridades y necesidades...” (el resaltado es nuestro).²² Una misma expresión servía así a fines distintos e incluso contradictorios.

El término “suficiente flexibilidad” tiene su origen en la posición común de la Unión Europea (UE) sobre la UNGASS, en el que iba acompañado por la determinación de la UE de “mantener un compromiso firme e inequívoco con las convenciones de la ONU”.²³ Para la UE, por lo tanto, la flexibilidad es aplicable a políticas como la reducción de daños, la despenalización de la tenencia y el cultivo de cannabis para uso personal y las alternativas al encarcelamiento, pero ciertamente no a la regulación del cannabis, que la UE considera que no está comprendida en el ámbito de opciones normativas contempladas por los tratados.



No hay duda de que las últimas novedades normativas con respecto a la regulación del cannabis han sobrepasado los límites jurídicos que marcan los tratados.



No obstante, a los Gobiernos a los que políticamente les convendría sostener que la regulación del cannabis entra dentro de los límites de las convenciones — en especial los Estados Unidos —, “suficiente flexibilidad” se podría interpretar de forma que abarcara dicha regulación. Durante las

negociaciones, ese párrafo también obtuvo el apoyo de países que se encuentran en el otro extremo del espectro normativo, como Rusia y China. Al fin y al cabo, razonaron, la Convención Única también establece que “no estará vedado a las Partes ni podrá presumirse que les esté vedado, adoptar medidas de fiscalización más estrictas o rigurosas que las previstas en la Convención” (artículo 39); los tratados, por lo tanto, ofrecen a los países la “suficiente flexibilidad” para mantener medidas como el tratamiento forzoso o la pena de muerte. Los intentos por contener esa línea de argumentación solo consiguieron introducir en el párrafo una vaga referencia al hecho de que

las políticas nacionales deben ser conformes al “derecho internacional aplicable”.

Para países como Jamaica o los Países Bajos las implicaciones del término son muy distintas. En estos países, donde el principio de la regulación legal goza de un amplio apoyo político, el hecho de que la regulación sea contraria a las obligaciones contraídas en virtud de los tratados se considera un impedimento para su aplicación. En este sentido, aceptar la fórmula de “suficiente flexibilidad” equivale a adoptar una posición política contra la regulación del cannabis, ya que, atendiendo al derecho internacional, su lectura se basa en la interpretación (una interpretación precisa y que comparte la JIFE) de que las convenciones de drogas de la ONU desautorizan de forma expresa la regulación legal.

En caso de que quedara alguna duda sobre la opinión de la JIFE, su presidente, Werner Sipp, abordó directamente el tema de la flexibilidad en el discurso que pronunció en marzo de 2016 en el período de sesiones de la CND, mientras se estaba negociando el documento final de la UNGASS. Algunos partidarios de promulgar nuevas leyes que permitan el uso no médico del cannabis, manifestó, “pretenden que la flexibilidad de las convenciones permite tales regulaciones. En efecto, el debate sobre la flexibilidad es la pieza central del debate general sobre el futuro de la política de drogas, ya que contempla las posibilidades y las limitaciones de los convenios. Sin lugar a dudas, los convenios prevén cierta flexibilidad, pero no en todos y cada uno de los sentidos”. Por ejemplo, explicó Sipp, “de los convenios no se desprende ninguna obligación de encarcelar a los usuarios de drogas que han cometido delitos menores” y “ofrecen flexibilidad para la determinación de las sanciones pertinentes”. Sin embargo, “los convenios no

contemplan **ninguna flexibilidad** para autorizar y regular ningún tipo de uso no médico” (el resaltado es del original).²⁴ Estas declaraciones ampliaban el prefacio de Sipp al informe de la JIFE para 2015, en el que escribió: “Los Estados partes en los tratados tienen cierta flexibilidad para interpretarlos y aplicarlos, dentro de los límites que ellos mismos establecieron y acordaron durante las negociaciones previas”.²⁵

Los negociadores del documento final de la UNGASS —al consensuar unos términos que tienen unos significados tan distintos e incluso contradictorios para diferentes grupos de países— sí consiguieron lo que deseaba la mayoría de los países: una forma de evitar abrir un debate sobre la idoneidad de los propios tratados. La cuestión es, sin embargo, que el vertiginoso proceso de reformas nacionales ya ha desplazado las políticas de cannabis más allá de los límites de lo que pueden acomodar jurídicamente las convenciones. Con el fin de hacer avanzar el debate, este informe busca poner de relieve las diferentes opciones de las que disponen los países para asegurarse de que sus nuevas leyes y políticas internas en materia de cannabis estén en sintonía con sus obligaciones internacionales, modernizando así el sistema de control global de drogas conforme al derecho internacional y los objetivos generales del sistema de la ONU.

Teniendo en cuenta las tensiones políticas que se han evidenciado durante el proceso de la UNGASS 2016, es importante destacar que la reforma de los tratados no exige necesariamente la negociación de un nuevo consenso global. Este informe, por lo tanto, distingue cuatro categorías de reformas, reconociendo que las diferentes opciones se solapan en ocasiones y que no se excluyen necesariamente entre sí:

CUATRO CATEGORÍAS DE REFORMAS

- I. Reforma de los tratados aplicable a todos los Estados signatarios y que requiere aprobación por consenso;
- II. Reforma de los tratados aplicable a todos los Estados signatarios y que requiere aprobación por mayoría;
- III. Reforma de los tratados aplicable a un grupo de Estados; y
- IV. Reforma de los tratados aplicable a Estados individuales.

I. REFORMA DE LOS TRATADOS APLICABLE A TODOS LOS ESTADOS SIGNATARIOS Y QUE REQUIERE APROBACIÓN POR CONSENSO

MODIFICACIÓN DE LOS TRATADOS

Cualquier Estado parte puede comunicar al Secretario General de la ONU una propuesta de enmienda, incluido el motivo que impulsa la iniciativa. A continuación, el Secretario General transmite la enmienda propuesta y las razones para ello a los Estados partes y al Consejo Económico y Social (*Economic and Social Council, ECOSOC*), que puede optar por:

- Convocar una Conferencia de las Partes (COP) del tratado para estudiar la enmienda;
- Preguntar a las Partes si aceptan la enmienda; o
- No adoptar ninguna medida y esperar a ver si algún Estado parte presenta objeciones.

Si ninguna Parte rechaza la propuesta de enmienda en un plazo de 18 meses (24 meses en el caso de la Convención de 1988), esta se acepta automáticamente. En el caso de los tratados de 1961 y 1971, la enmienda entra entonces en vigor para todas las Partes (es decir, la no objeción equivale a una aceptación), mientras que en el caso de la Convención de 1988, la enmienda solo entra en vigor para aquellas Partes que “haya[n] depositado ante el Secretario General un instrumento en el que exprese su consentimiento a quedar obligada por esa enmienda” (es decir, se exige una notificación explícita de la aceptación).²⁶

Si los Estados partes presentan objeciones a la propuesta de enmienda, el ECOSOC puede decidir:

- Aprobar la enmienda de todos modos (en cuyo caso esta no sería aplicable a los Estados que hayan objetado);
- Rechazarla (si se plantean varias objeciones que argumentan con convicción que la enmienda comprometería el objeto y la finalidad del tratado); o

- Convocar una COP para estudiar la enmienda.

Por otro lado, el ECOSOC también puede presentar propuestas de enmienda a la Asamblea General para que las examine.²⁷ Además, la propia Asamblea General puede tomar la iniciativa de convocar una COP, e incluso tiene la facultad de debatir y adoptar enmiendas a las convenciones de la ONU por una mayoría simple de votos.

En teoría, las tres convenciones de control de drogas de la ONU podrían modificarse utilizando estos procedimientos. Si bien muchos consideran que se trata de un escenario políticamente improbable en el futuro inmediato, es importante recordar que la Convención Única de 1961 se modificó con el Protocolo de 1972, después de que se convocara una COP y se acordaran cambios sustanciales en los tratados. En aquella ocasión, el Gobierno de los Estados Unidos arguyó que “ha llegado la hora de que la comunidad internacional construya sobre los cimientos de la Convención Única, pues el decenio transcurrido nos ha dado una mejor perspectiva de sus aciertos y debilidades”.²⁸ El margen de maniobra que prevé la Convención Única de 1961 con respecto a las alternativas al encarcelamiento —que ha sido el centro de atención de muchos debates recientes— solo existe debido a una enmienda al tratado adoptada mediante el Protocolo de 1972.²⁹

Para contar con una perspectiva histórica, también es útil recordar que muchas de las decisiones en el proceso de negociación de los tratados de drogas fueron tomadas por una mayoría de votos. La falsa idea de que el sistema de control de drogas de la ONU siempre se ha basado en el pleno consenso es una construcción más reciente, concebida para reforzar una imagen de acuerdo universal, incluso cuando las tensiones se estaban volviendo cada vez más visibles. Además, en el caso de que se aprueben las enmiendas de los tratados, los Estados pueden optar por no convertirse en Parte del acuerdo modificado. Como deja claro la Convención de Viena sobre el derecho de los



La planta de cannabis como producto médico lícito y como prueba policial.

tratados de 1969: “El acuerdo en virtud del cual se enmienda el tratado no obligará a ningún Estado que sea ya parte en el tratado pero no llegue a serlo en ese acuerdo”.³⁰ Por lo tanto, los Estados que no deseen contraer obligaciones con el tratado en su forma enmendada podrán mantener las obligaciones anteriores.³¹

La mayoría de los tratados modernos, como la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000 (UNTOC), la Convención contra la Corrupción de 2003 (UNCAC) y el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco de 2003 (CMCT) cuentan con un mecanismo integrado para convocar COP que les exige efectuar exámenes periódicos y les permite evolucionar y modernizarse de ser necesario. El sistema de control internacional de drogas, sin embargo, cuyos orígenes son anteriores a las propias Naciones Unidas, carecen de tal mecanismo de examen periódico, lo cual ayuda a explicar su carácter obsoleto y su resistencia a la reforma. El reto de modernizar el régimen de control de drogas a través de un mecanismo de COP se ve aún más complicado por el hecho de que el régimen está formado por tres tratados separados, y se deberían enmendar todos ellos. Un cauce más racional de evolución sistémica podría pasar por tratar de resolver las incoherencias

entre los tratados de 1961 y 1971 fusionándolos, junto con los controles de los precursores en el marco de la Convención de 1988, en una nueva Convención Única que contemplara:

- Un mecanismo estructurado de examen periódico;
- Un procedimiento de clasificación mejorado, que logre un mejor equilibrio entre el garantizar la disponibilidad de sustancias fiscalizadas para usos legítimos y evitar su uso indebido;
- Un enfoque más tolerante y jurídicamente sólido frente a los usos sociales tradicionales, espirituales y no problemáticos; y
- La incorporación de los otros elementos de la Convención de drogas de 1988 en los tratados posteriores que abordan la delincuencia organizada y la corrupción, y con los que el tratado drogas de 1988 está estrechamente vinculado.

Los debates sobre más reformas sustantivas de esta naturaleza aún no se han producido formalmente, pero sí se han apuntado en un informe publicado en 2013 por la Organización de los Estados Americanos (OEA) y titulado Escenarios para el problema de drogas en las Américas.³²

II. REFORMA DE LOS TRATADOS APLICABLE A TODOS LOS ESTADOS SIGNATARIOS Y QUE REQUIERE APROBACIÓN POR MAYORÍA

RECLASIFICACIÓN

Como ya se ha señalado, el cannabis entró por primera vez en el sistema de control internacional de drogas en la época de la Sociedad de las Naciones sobre bases dudosas, y su actual inclusión en las Listas I y IV de la Convención Única nunca ha sido debidamente examinada por el Comité de Expertos de la OMS.³³ Solo este es motivo suficiente para cuestionar por motivos de procedimiento la legitimidad de la actual clasificación del cannabis.

La Convención Única de 1961 permite que la OMS o cualquier Estado parte inicie, en cualquier momento, el proceso de modificación que podría reclasificar una determinada droga o retirarla de las convenciones. La OMS es el único organismo con el mandato de formular recomendaciones de clasificación, que posteriormente deben ser aprobadas por la Comisión de Estupefacientes (*Commission on Narcotic Drugs*, CND). Modificar las listas no requiere un consenso; estas son las únicas decisiones que la CND adopta mediante votación. Nuevas sustancias se clasifican sistemáticamente de esta forma, por lo que el sistema de tratados se ve modificado de manera

constante. En el caso del cannabis, clasificado en virtud de la Convención Única, se podría tomar una decisión de reclasificación por una simple mayoría de sus “miembros presentes y votantes”.³⁴ El delta-9-THC (el principal ingrediente activo del cannabis, o dronabinol, como se conoce el extracto farmacéutico) está clasificado como una ‘sustancia psicotrópica’ en el Convenio de 1971, en el que una decisión de reclasificación requiere una mayoría de dos tercios; de hecho, el Comité de Expertos en Farmacodependencia de la OMS ya ha recomendado en varias ocasiones que el dronabinol se reclasifique.³⁵

En el caso del cannabis, sin embargo, este proceso se ve aún más complicado por el hecho de que (junto con la coca y el opio) también es mencionado de forma explícita en artículos concretos de las convenciones de 1961 y 1988. Por lo tanto, puede que reclasificar el cannabis o retirarlo de las listas no baste para permitir unos mercados totalmente regulados en la línea de los cambios que se están poniendo en marcha en varias jurisdicciones actualmente. Lo más probable es que también se necesitara algún tipo de enmienda, modificación o reserva a esos tratados.



En el caso del cannabis, clasificado en virtud de la Convención Única, se podría tomar una decisión de reclasificación por una simple mayoría de sus “miembros presentes y votantes”.



Hojas de coca secándose en Bolivia. Fotografía: cortesía de Sara Shahriari.

III. REFORMA DE LOS TRATADOS APLICABLE A UN GRUPO DE ESTADOS

MODIFICACIÓN DE LOS TRATADOS *INTER SE*

La Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 también prevé la posibilidad de modificar los tratados solo entre ciertas Partes, ofreciendo en este contexto una opción jurídica interesante y poco estudiada, que se situaría a medio camino entre la denuncia selectiva y una reserva colectiva (véase abajo). Según el artículo 41 de dicha Convención: “Dos o más partes en un tratado multilateral podrán celebrar un acuerdo que tenga por objeto modificar el tratado únicamente en sus relaciones mutuas”, siempre que ello “no afecte al disfrute de los derechos que a las demás partes correspondan en virtud del tratado ni al cumplimiento de sus obligaciones” y “no se refiera a ninguna disposición cuya modificación sea incompatible con la consecución efectiva del objeto y del fin del tratado en su conjunto”.³⁶

En principio, se podrían cumplir ambas condiciones. Sería necesario que el acuerdo incluyera un compromiso claro con las obligaciones del tratado original con respecto a los países que no fueran Parte del acuerdo de modificación *inter se*, en especial en lo que respecta a la prevención del comercio o la fuga de jurisdicciones reguladas a otras prohibidas. Todas las disposiciones de los tratados —incluidas las relativas al cannabis— seguirían en vigor para los Estados partes del tratado que no se sumaran al acuerdo *inter se*. Con el tiempo, el acuerdo *inter se* podría ir evolucionando hasta convertirse en un marco de tratados alternativo al que se podrían adherir cada vez más países, evitando así el arduo (por no decir imposible) proceso de una aprobación unánime de enmiendas al régimen actual.³⁷

En teoría, la modificación *inter se* podría ser usada por un grupo de países afines que desearan solventar los problemas de incumplimiento de los tratados derivados de medidas internas para regular legalmente el mercado de cannabis, como ya ha hecho Uruguay, y como parece que hará próximamente Canadá. Estos países podrían firmar un acuerdo que solo tuviera efecto entre ellos, y que modificara o anulara las disposiciones sobre control de cannabis de las convenciones de la ONU. Esta también podría ser una opción que valdría la pena explorar para proporcionar una base jurídica que justifique el comercio internacional entre aquellas jurisdicciones nacionales que permitan o toleren la existencia de un mercado lícito de una sustancia en virtud de disposiciones

internas, pero cuyo comercio internacional no esté autorizado por las obligaciones de los actuales tratados de la ONU.

Los redactores de la Convención de Viena de 1969 consideraban que la opción de las modificaciones *inter se* era

un principio básico del derecho internacional y la cuestión se debatió largamente en la Comisión de Derecho Internacional en 1964: “No es menester subrayar la importancia del asunto, que supone la conciliación de la necesidad de garantizar la estabilidad de los tratados con las exigencias del cambio pacífico”.³⁸ Ya desde un buen principio, el carácter evolutivo de los tratados se consideraba como algo fundamental para el sistema de las Naciones Unidas; un sistema en el que todos los Estados miembros “se comprometen a respetar los acuerdos y tratados en que hayan llegado a ser partes contratantes, sin perjuicio del derecho de revisión”, según el delegado egipcio en aquella época. Por ese motivo, subrayaba, “[d]e igual importancia es garantizar que no puedan crearse arbitrariamente obstáculos que impidan ese proceso. Ha habido en el pasado muchos ejemplos

de obstinada negativa de los Estados a estudiar la modificación de un tratado, que obligaba a otros a denunciar el instrumento”.³⁹

Una de las principales autoridades en el campo del derecho internacional de los tratados, Jan Klabbers, señala que la opción *inter se* sería “quizá la solución más elegante”, pero también apunta que, aunque la modificación *inter se* se basa en un viejo principio del derecho internacional, “es difícil encontrar ejemplos prácticos”.⁴⁰ En efecto, parece que este es un terreno jurídico inexplorado, pero podría argüirse que las crecientes tensiones entre las tendencias normativas con respecto al cannabis

y el inmovilismo del sistema de tratados de drogas es un claro ejemplo de las circunstancias para las que se concibió esta opción excepcional y por las que se consideró de una importancia fundamental. Efectivamente, aunque su uso ha sido poco habitual, la opción *inter se* se ha entendido desde el principio del sistema de la ONU como un medio para reforzar los regímenes de los tratados, no para socavarlos. Cuando los regímenes se revelan excepcionalmente resistentes a la reforma, y por lo tanto susceptibles de hacerse frágiles y anticuados, una posibilidad como la modificación *inter se* en realidad podría fortalecer el régimen, al demostrar que puede modernizarse.

IV. REFORMA DE LOS TRATADOS APLICABLE A ESTADOS INDIVIDUALES

A. RETIRADA DE LOS TRATADOS

A la luz del carácter obsoleto de los tratados de control de drogas y los obstáculos de procedimiento y políticos al parecer insuperables para modernizarlos, a menudo se plantea la pregunta de por qué los países no podrían limitarse a retirarse del régimen de tratados de control de drogas de la ONU. Cualquiera de los Estados miembros signatarios goza de la opción de retirarse de los tratados a través del proceso de denuncia; la salida de los tratados “resolvería” técnicamente los problemas de contravención o incumplimiento desde un punto de vista jurídico.

Sin embargo, un motivo clave por el que los Estados con voluntad de reforma tal vez deseen seguir siendo Parte de los tratados de control de drogas de la ONU es que éstos también regulan el comercio mundial de drogas con fines médicos lícitos, como las sustancias incluidas en la lista de medicamentos esenciales de la OMS. El acceso inadecuado a medicamentos controlados ya es un problema grave en la mayoría de los países en desarrollo, y retirarse del sistema global de estimaciones y necesidades administrado por la JIFE y que funciona en el marco de las convenciones de control de drogas de la ONU podría empeorar aún más la situación.

Para los países que reciben ayuda al desarrollo o

que gozan de acuerdos comerciales preferenciales, la denuncia también podría desencadenar sanciones económicas. Ser Estado parte de las tres convenciones de control de drogas es una condición de varios acuerdos comerciales preferenciales o para entrar en la Unión Europea. El Gobierno estadounidense —aunque ahora es más probable que se muestre condescendiente con las reformas del cannabis en otros lugares debido a los cambios que se están produciendo dentro de sus propias fronteras— aún mantiene el mecanismo disciplinario de la certificación, y la retirada de los tratados de control de drogas conduciría con casi total seguridad a la pérdida de la certificación y daría lugar a sanciones. Por lo tanto, la denuncia puede tener consecuencias políticas y económicas graves, en especial para los países menos poderosos y pobres. Incluso en el caso de países que son menos vulnerables económicamente, el simple hecho de retirarse de los tratados de drogas podría entrañar importantes costes en términos de reputación.

B. DENUNCIA SELECTIVA

La Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 contempla que un “error” histórico (artículo 48) o un “cambio fundamental en las circunstancias” (*rebus sic stantibus*, literalmente “estando así las cosas”, artículo 62) son motivos válidos para que un Estado miembro revoque su

adhesión a un tratado.⁴¹ Sin embargo, el uso de la doctrina del *rebus sic stantibus* y la opción de la “denuncia selectiva” son rarezas en el ámbito del derecho internacional. El informe para la Comisión Global del Cannabis de la Fundación Beckley, por lo tanto, concluía en 2008 que “seguir esta vía podría resultar menos defendible desde el punto de vista jurídico que la denuncia y la readhesión con reservas” (véase abajo), que culminaría con el mismo resultado final.⁴² Y para un grupo de países, la opción del acuerdo *inter se* parece constituir una solución más elegante, con un efecto parecido.

C. DENUNCIA SEGUIDA POR LA READHESIÓN CON UNA RESERVA

En el momento de firmar un tratado, adherirse a él o ratificarlo, los Estados tienen la opción de presentar reservas en relación con disposiciones específicas, como, de hecho, hicieron muchos países en el caso de los tres tratados de control de drogas.⁴³ Las reservas u otras “declaraciones interpretativas” formales unilaterales tienen el propósito de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones de un tratado para el Estado que la formula.

Con el procedimiento de la denuncia de un tratado seguida por la readhesión con una reserva, un país puede retirarse por completo de un tratado, con la intención de volver a sumarse a él con reservas concretas. En el caso de la Convención de 1961, si a ello se opone un tercio o más Estados partes, se bloquearía la readhesión del país en cuestión.⁴⁴ La denuncia seguida por la readhesión con una reserva se considera un procedimiento legítimo, aunque en la práctica se ha limitado a casos excepcionales.^{45, 46}

En el caso de los tratados de drogas, existe un precedente reciente: en 2011, Bolivia notificó al Secretario General que había decidido retirarse de la Convención Única, a partir de enero de 2012, con la intención de volver a adherirse a ella con una reserva sobre la coca. La JIFE condenó la iniciativa y 15 países —entre los cuales todos los miembros del G8— presentaron objeciones formales. Pero el número de objeciones quedó muy por debajo de las 62 (un tercio de todos los Estados partes

de la Convención) que se necesitaban para impedir que Bolivia re-accediera al tratado. A principios de 2013, se aceptó formalmente la re-adhesión de Bolivia, con unas reservas que defienden el derecho de permitir en su territorio la práctica tradicional de masticar hoja de coca, el uso de la hoja de coca en su estado natural, y el cultivo, el comercio y la posesión de la hoja de coca en la medida necesaria para estos fines lícitos. (Bolivia había intentado en un primer momento enmendar los tratados, pero un pequeño número de objeciones se lo impidió.) El procedimiento resolvió así las tensiones jurídicas —al menos para Bolivia— entre la obligación de la Convención Única de 1961 de abolir la cultura indígena en torno a la coca y las obligaciones legales contraídas por el país en virtud de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007 y su Constitución nacional para protegerla.

Por lo tanto, podría intentarse introducir una reserva por la que un Estado se autoeximiría de aplicar las obligaciones de la Convención para el cannabis siguiendo el mismo procedimiento previsto por el tratado, pero hay algunas diferencias que deben tenerse en cuenta. La principal cuestión jurídica se refiere al artículo 19 de la Convención de Viena, que exige que una reserva no sea “incompatible con el objeto y el fin del tratado”. Esos objetivos generales de la Convención Única se expresan en el primer párrafo del Preámbulo, que alude a la preocupación por la salud física y el bienestar de la humanidad”, y en la obligación general del tratado de limitar las drogas fiscalizadas “exclusivamente... a los fines médicos y científicos”. Formular una reserva para eximir una determinada sustancia de la obligación general del tratado de limitar las drogas exclusivamente a fines médicos y científicos es algo que se menciona de forma explícita en los Comentarios a la Convención Única de 1961 como una posibilidad que estaría contemplada por el procedimiento, tanto para la hoja de coca como para el cannabis.⁴⁷ Si bien la falta de una nota de cautela en los Comentarios parece implicar que la exención mediante una reserva de una sustancia concreta de las obligaciones generales no plantearía de por sí un conflicto con el objeto y fin del tratado en su conjunto, este sería sin duda un importante debate jurídico que se debería plantear en el contexto de la formulación de reservas. Estas mismas cuestiones surgirían con un acuerdo *inter se* (véase arriba), que en este caso sería parecido a una forma de “reserva colectiva”.

APLICACIÓN DE LA REGULACIÓN DEL CANNABIS EN SITUACIONES DE INCUMPLIMIENTO DE LOS TRATADOS

Todas las opciones de reforma de los tratados descritas arriba —con sus diversas consideraciones políticas y procedimentales— entrañan que al menos un Estado decida alterar de forma proactiva su relación con los tratados actuales en lo que se refiere al cannabis. Los Estados podrían decantarse por eludir los problemas con los tratados que surjan en el contexto de las reformas de cannabis o bien apuntar que los cambios que se están produciendo en sus países son permisibles

en el marco de los tratados vigentes, negando por lo tanto que se deba emprender o estudiar alguna opción de reforma de los tratados. Otra posibilidad —reconociendo el hecho de que se daría un incumplimiento transitorio de los tratados y se trabajaría hacia una eventual armonización de la legislación nacional con las obligaciones del tratado— abriría las puertas a explorar deliberadamente un conjunto de opciones de reforma de los tratados.

ELUDIR O NEGAR LOS PROBLEMAS DE INCUMPLIMIENTO

Los dos Estados que hasta la fecha han iniciado el desarrollo y la puesta en práctica de mercados regulados de cannabis no médicos son los Estados Unidos y Uruguay. Sus situaciones son muy distintas y han dado lugar a comentarios muy diversos sobre las consecuencias de sus medidas, aunque ambos arguyen que los cambios normativos dentro de sus fronteras no suponen una contravención de las convenciones de control de drogas de la ONU.

Uruguay ha defendido que su política está plenamente en consonancia con los objetivos originales que subrayan los tratados de control de drogas, pero que no han conseguido lograr, es decir, la protección de la salud y el bienestar de la humanidad. Las autoridades uruguayas han señalado expresamente que la creación de un mercado regulado para el uso de cannabis entre adultos está impulsada por imperativos de salud y de seguridad y que, por lo tanto, es una cuestión de derechos humanos. Como tal, las autoridades apuntan a las obligaciones más generales de la ONU en materia de derechos humanos que se deben respetar, apelando en particular a que los principios de derechos humanos prevalecen sobre las obligaciones de control de drogas. En tanto que el primer país con el



Las autoridades uruguayas han señalado expresamente que la creación de un mercado regulado para el uso de cannabis entre adultos está impulsada por imperativos de salud y de seguridad y que, por lo tanto, es una cuestión de derechos humanos.



valor suficiente para dar el paso de regular el cannabis para todos los usos, es muy significativo que Uruguay haya explicado su reforma haciendo referencia a las obligaciones generales de derechos humanos que impone el derecho internacional.⁴⁸ Por otro lado, aunque reacio a reconocer que su modelo de regulación del cannabis representa un incumplimiento de los tratados de drogas, Uruguay sí ha señalado que crea unas tensiones jurídicas dentro del sistema de tratados, que necesitaría revisarse y modernizarse. En el período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes de 2013, por ejemplo, Diego Cánepa, jefe de la delegación uruguaya, declaró: “Hoy más que nunca necesitamos del liderazgo y el coraje que nos permita discutir en la comunidad internacional si es necesario la revisión y la actualización de los instrumentos internacionales que nos hemos dado en los últimos 50 años”.⁴⁹

Las autoridades estadounidenses, por su parte, han argüido que, como el cultivo, el comercio y la tenencia de cannabis que se está produciendo en varios estados del país siguen siendo delitos penales en virtud de la legislación federal, el Gobierno federal, en tanto que Estado parte de las convenciones, no las contraviene. Esto a pesar de que el Gobierno federal decidiera

admitir estos cambios en el plano estatal, siempre que se desarrollen dentro de ciertos parámetros.⁵⁰ Según un reciente discurso de los Estados Unidos, promovido por el embajador William Brownfield (subsecretario de Estado para Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley), el marco de tratados vigente cuenta con flexibilidad suficiente como para permitir mercados de cannabis regulados.⁵¹ Este argumento se ve menoscabado por cualquier interpretación razonable de los tratados y de su objeto y fin, mismos que son abiertamente prohibicionistas, y parece reflejar una posición de conveniencia política más que un razonamiento jurídico convincente.⁵² Podría aducirse que el principal objetivo del argumento de la flexibilidad del embajador Brownfield es “impedir que las claras contravenciones de los tratados que representan las iniciativas de legalización del cannabis a nivel de los estados desencadenen un debate internacional abierto sobre la reforma de los tratados”.⁵³ No obstante, ese debate es ya inevitable, entre otras razones porque la JIFE ha realizado declaraciones inequívocas de que

ambos modelos de regulación del cannabis, tanto el uruguayo como el estadounidense, no están en conformidad con los tratados, y el propio Brownfield ha reconocido la autoridad de la JIFE para determinar si los Estados partes cumplen o no con las obligaciones contraídas.⁵⁴

Otro argumento que se ha planteado (aunque no lo ha hecho ningún Estado parte) es que la regulación legal tiene cabida dentro de los límites de los tratados si se interpreta que la expresión “con fines científicos” que consta en las convenciones abarca la experimentación con opciones normativas alternativas, siempre y cuando estas se estén investigando. Sin embargo, esto supone malinterpretar el significado de “fines científicos” en los tratados, confundiendo los usos a los que se pueden someter a las sustancias con la base científica o empírica para formular políticas. También saca la frase de su contexto, tanto dentro del artículo en cuestión como en el conjunto del tratado, algo que es contrario a las reglas básicas de la Convención de Viena relativas a la interpretación de disposiciones.⁵⁵

SEGUIR ACTUANDO AL AMPARO DEL “NO CUMPLIMIENTO POR CUESTIÓN DE PRINCIPIOS”

En lugar de intentar argumentar por qué la regulación legal del cannabis no constituiría un problema de cumplimiento de las convenciones de 1961 y 1988, los Estados que deseen seguir adelante con esta opción normativa podrían decantarse por reconocer abiertamente que esto daría lugar, efectivamente, a una contravención de los tratados. Básicamente, esta opción exige que el Estado exponga sus razones para la reforma de las políticas nacionales, cómo estas influirán en el cumplimiento de los tratados y, en concreto, por qué esta medida es necesaria para hacer efectivos otros compromisos jurídicos y normativos internacionales. Por otra parte, esta situación de incumplimiento debería entenderse y presentarse como temporal, con el objetivo de garantizar que el reajuste de las nuevas leyes y prácticas internas del país con sus obligaciones en virtud de los tratados sean un elemento integral de la iniciativa de reforma. En paralelo, el Estado debería solicitar que se mantengan debates multilaterales para resolver la situación, por ejemplo, apoyando que

se cree un grupo consultivo de expertos sobre la reforma de las convenciones,⁵⁶ y promoviendo que posteriormente se convoque una Conferencia de las Partes (COP). A la espera de estos acontecimientos, el Estado seguiría actuando en conformidad con el resto de sus compromisos en virtud de los tratados, presentando sus informes habituales la JIFE y haciendo llegar a la CND informes sobre los resultados de sus políticas.

Obviamente, el incumplimiento abierto de obligaciones jurídicas internacionales no es algo deseable, pero todas las opciones de reforma que figuran en este informe se ven impulsadas por la necesidad. El problema aquí no es que los países estén optando por enfoques regulatorios sino que las disposiciones desfasadas e inviables de los tratados dan lugar a la necesidad de un período temporal y transitorio de “no cumplimiento por cuestión de principios”. En este contexto, el reconocimiento de que un Estado ya no puede cumplir plenamente con las obligaciones de las

convenciones en materia de cannabis no tiene por qué verse como una falta de respeto al Estado de derecho. Al contrario: confirma que los compromisos adoptados en virtud de los tratados son importantes. De hecho, el incumplimiento de los tratados cuando las leyes y las prácticas nacionales cambian es una característica bastante común de la evolución y la modernización de los regímenes.⁵⁷ Restar importancia a las preocupaciones que genera el incumplimiento de los tratados recurriendo a justificaciones jurídicas dudosas es más bien una expresión de falta de respeto por el derecho internacional. Muchos gobiernos que están reformando sus leyes de cannabis lo están haciendo por motivos de salud, desarrollo, derechos humanos, seguridad u otros, y por que se preocupan por los compromisos jurídicos internacionales adoptados en estos ámbitos, cuyo cumplimiento se ha visto afectado negativamente por la aplicación de las convenciones de drogas. Como ha señalado la Comisión Global de Políticas de Drogas:

Las deserciones unilaterales de los tratados de drogas no son deseables desde la

perspectiva de las relaciones internacionales y de un sistema basado en el consenso. Sin embargo, la integridad de ese mismo sistema no será válida a largo plazo si se insiste en la adhesión dogmática a un marco de normas desactualizado y disfuncional. Una evolución de los sistemas legales que dé cuenta de las circunstancias cambiantes es fundamental para su supervivencia y utilidad, y los experimentos regulatorios llevados a cabo por diversos Estados están sirviendo como catalizadores de este proceso. De hecho, el respeto por el Estado de Derecho requiere desafiar las leyes que generan daños o que son ineficaces.⁵⁸

Además, lo que ahora podemos ver es que no se dará el caso de que los Estados enfrenten una condena significativa de la comunidad internacional por unas reformas de cannabis que son una práctica cada vez más habitual en todo el mundo. Optar por la reforma y admitir el incumplimiento de los tratados puede ayudar a sentar las bases para unas opciones de reforma que se puedan aplicar colectivamente entre Estados afines, como la opción *inter se*.



Cannabis secándose en Marruecos. Fotografía: cortesía de Pien Metaal.

TRANSICIÓN HACIA UN RÉGIMEN JURÍDICO INTERNACIONAL QUE AMPARE LA REGULACIÓN DE LOS MERCADOS DE DROGAS

Cada vez más Estados están reconociendo los poderosos argumentos para cuestionar el modelo prohibicionista para el control del cannabis que imponen los tratados. Como hemos esbozado en estas páginas, la inclusión original del cannabis en el marco internacional vigente es fruto de procedimientos cuestionables y de evidencias dudosas. Nunca se ha realizado un examen formal que se ajuste a los criterios y conocimientos científicos aceptados actualmente. Por todos estos motivos, diversas formas de deserción blanda, incumplimiento de los tratados, despenalización y regulación de facto se han mantenido en los países donde el uso tradicional está extendido, y han florecido en todo el mundo, en prácticamente todos los países y territorios donde el cannabis se ha popularizado en el último medio siglo.

Décadas de dudas, deserciones blandas, hipocresías jurídicas y experimentos normativos han culminado ahora en un punto en el que la regulación de jure de todo el mercado de cannabis está ganando aceptación política, incluso

aunque contravenga ciertos elementos obsoletos de las convenciones de la ONU. Es probable que las tensiones se incrementen aún más entre los países que están siguiendo enfoques regulatorios y aquellos que defienden fuertemente el orden establecido, y el sistema de control de drogas de la ONU y sus organismos especializados.

En el complejo conflicto entre las restricciones procedimentales y políticas que pesan sobre la reforma de los tratados y el giro hacia un régimen global de control de drogas modernizado, es probable que el sistema atraviese un período de interpretaciones jurídicamente cuestionables y justificaciones dudosas para la adopción de un creciente número de reformas nacionales y sub-nacionales. Y es poco probable que la situación cambie hasta que se alcance un punto de no

retorno y un grupo de países afines esté dispuesto a aceptar el desafío de reconciliar las numerosas y crecientes incoherencias y disputas jurídicas.

Parece que la inevitabilidad de que se sigan profundizando las reformas en materia de cannabis será el tema que abrirá el debate sobre el sistema de tratados de control de drogas de la ONU, y es probable que, antes o después, se planteen cuestiones en torno a posibles modelos de regulación para otras drogas. De hecho, ese debate ya ha comenzado con respecto a la hoja de coca y otras plantas psicoactivas, y ha surgido regularmente en el contexto de las respuestas a las nuevas sustancias psicoactivas. Si bien los argumentos que impulsan la actual dinámica

hacia la regulación del cannabis no pueden aplicarse de la misma forma a otras sustancias fiscalizadas, las reformas en curso con respecto al cannabis no pondrán punto y final a la historia, sino que probablemente actuarán como catalizador para revisar la eficacia de la sistema

de control internacional de drogas también con respecto a otras sustancias. Esta situación se debe tener en cuenta en los debates en torno al cannabis.

En efecto, la cuestión que se vislumbra en la agenda normativa internacional ya no es si es necesario evaluar y modernizar el sistema de control de drogas de la ONU, sino más bien cuándo y cómo. La cuestión está en si se podrá encontrar un mecanismo lo bastante pronto como para abordar las crecientes tensiones y transformar de manera ordenada el sistema vigente en otro más adaptable a las preocupaciones y prioridades locales, y más compatible con las bases científicas esenciales y las normas de la ONU de hoy en día. Entre los elementos clave que debería incluir una estrategia eficaz para seguir avanzando cabría mencionar:



La inclusión original del cannabis en el marco internacional vigente es fruto de procedimientos cuestionables y de evidencias dudosas.



PROMOVER UN DIÁLOGO DE ALTO NIVEL PARA RESOLVER LAS TENSIONES ENTRE PRÁCTICAS INCIPIENTES DE LOS ESTADOS Y OBLIGACIONES OBSOLETAS Y CONTRAPRODUCENTES DE LOS TRATADOS

Los Estados que deseen estudiar, desarrollar o aplicar activamente modelos de regulación del cannabis se enfrentarán a distintos retos jurídicos y políticos, tanto internamente como en el plano internacional. Sean cuales sean las reformas emprendidas, los Estados deberían asegurarse de que el tema se explore, no se ignore, en foros multilaterales clave. El liderazgo de los Estados partidarios de la reforma a la hora de promover este debate será fundamental. Hay varias formas de enriquecer y fomentar este debate:

- Apoyar las propuestas que abogan por un **grupo consultivo de expertos** que estudie las cuestiones que plantean los retos emergentes —como la regulación del cannabis, entre otros— y la modernización del marco internacional de control de drogas, además de formular recomendaciones para informar el debate de la ONU con miras a 2019, cuando se prevé que se adopten una nueva Declaración política y Plan de acción. Algunos Estados partes ya están promoviendo activamente propuestas de este tipo.⁵⁹
- Avanzar con **mecanismos formales para reformar el sistema de tratados**, como la enmienda, la modificación, las opciones de reserva o un cambio más sustantivo. Estas acciones, aunque inicialmente no tengan éxito, garantizarán que la cuestión de la modernización de los tratados se estudie de forma significativa en los foros correspondientes y, a la vez, pondrá de manifiesto el deseo de los Estados favorables a la reforma de resolver las tensiones y los posibles problemas de incumplimiento de los tratados utilizando mecanismos jurídicos establecidos.
- Convocar **diálogos informales sobre**

políticas de drogas o conferencias intergubernamentales para que los países afines discutan preocupaciones y dilemas compartidos al margen del marco institucional de la ONU y de estructuras regionales como la OEA y la UE, y tal vez puedan preparar resoluciones para que se estudien en la CND y en otros organismos de la ONU o regionales.

IMPULSAR REFORMAS INTERNAS EN PARALELO A PROCESOS MULTILATERALES DE DIÁLOGO Y REFORMA

La modernización del marco de los tratados para dar cabida a las necesidades de los Estados partidarios de la reforma parece inevitable ahora que el número de Estados disidentes no deja de aumentar. A menos que el sistema de tratados pueda empezar a demostrar que es capaz de modernizarse, corre el riesgo de perder su relevancia, lo cual afectaría no solo a aquellos elementos que son claramente obsoletos y susceptibles de reforma, sino también a otros elementos sobre los que todavía existe un relativo consenso. Sin embargo, lograr unas reformas multilaterales formales entrañará seguramente un proceso prolongado y difícil. Hasta que estas se concreten, es probable que las reformas en el corto plazo impliquen a varios Estados que se estén dirigiendo hacia una situación de incumplimiento técnico y transitorio de los tratados. Los desafíos que esto plantea se pueden minimizar:

- Evitando eludir o negar la situación de incumplimiento ofreciendo justificaciones jurídicas inverosímiles.
- Reconociendo el “no cumplimiento por cuestión de principios” temporal y proporcionando los argumentos para ello, fundamentados en la salud y el bienestar de la ciudadanía, y en otros compromisos más amplios asumidos en virtud de la Carta de la ONU.
- Promoviendo activamente el debate y las iniciativas de reforma multilaterales (como se ha comentado arriba) en paralelo a las reformas internas.
- Estableciendo un modelo de regulación del cannabis⁶⁰ que establezca claramente la salud y

el bienestar público como objetivo fundamental, funcione bajo los auspicios de un organismo nacional y minimice las consecuencias negativas para los Estados vecinos.

- Garantizando un marco para una supervisión y evaluación integrales, que entrañe la presentación regular de informes a los órganos legislativos nacionales, las agencias pertinentes de la ONU y otras partes interesadas.⁶¹

voluntad de reforma puede sentar las bases de un enfoque más eficaz para la política de cannabis que, con el tiempo, pueda demostrar su eficacia y atraer a más partidarios. Trabajando de forma coordinada, más que aislada, el grupo inicial de Estados con espíritu de reforma pueden aprender unos de otros, y también proporcionar liderazgo a la hora de abrir el espacio político para que otros países puedan superar los enfoques prohibicionistas que han demostrado ser tan perjudiciales para la salud humana, el desarrollo, la seguridad y el mismo Estado de derecho.⁶²

PROMOVER LA ACCIÓN COLECTIVA

Cualquier intento de promover el diálogo de alto nivel, explorar posibles reformas internas o lograr reformas del marco multilateral se verá facilitado por la acción colectiva de los Estados afines que trabajan por una causa común. Aprovechando la diversidad de los distintos países, una alianza de Estados con



Una mujer seca hoja de coca en Apolo, Bolivia. Fotografía: cortesía de Godofredo Reinicke.

RECURSOS ADICIONALES

“Cannabis Policy: Briefing Note” (Canadian Drug Policy Coalition y Canadian HIV/AIDS Legal Network, 2015), <http://drugpolicy.ca/wp-content/uploads/2015/09/CDPC-Cannabis-Brief-Final-Web.pdf>

How to Regulate Cannabis: A Practical Guide (Transform Drug Policy Foundation, 2013), <http://www.tdpf.org.uk/sites/default/files/How-to-Regulate-Cannabis-Guide.pdf>

“International Law and Drug Policy Reform: Report of a GDPO/ICHRDP/TNI/WOLA Expert Seminar” (julio de 2015), <https://www.tni.org/en/publication/international-law-and-drug-policy-reform>

Asumiendo el control: Caminos hacia políticas de drogas eficaces (Comisión Global de Políticas de Drogas, 2014), <http://www.gcdpsummary2014.com/bienvenidos/#foreword-from-the-chair-es>

Auge y caída de la prohibición del cannabis. La historia del cannabis en el sistema de control de drogas de la ONU y opciones de reforma (Transnational Institute y Global Drug Policy Observatory, marzo de 2014), <https://www.tni.org/es/publicacion/auge-y-caida-de-la-prohibicion-del-cannabis>



Segunda Conferencia del Opio en Ginebra, 1924-1925. Fotografía: cortesía de la Biblioteca de la UNOG, Archivos de la Sociedad de Naciones.

NOTAS

- ¹ Artículo 4 Obligaciones generales, *Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972 de modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes*, Nueva York: Naciones Unidas, https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Int_Drug_Control_Conventions/Ebook/The_International_Drug_Control_Conventions_S.pdf.
- ² El cannabis tiene una doble clasificación en la Convención Única. El cannabis, la resina, los extractos y la tintura de cannabis figuran en la Lista I, junto con otras sustancias cuyas propiedades puedan dar lugar a dependencia y que presentan un grave riesgo de abuso y, por lo tanto, están sometidas a todas las medidas de control contempladas por la Convención. El cannabis y la resina de cannabis también están clasificados en la Lista IV, junto con otras sustancias que también figuran en la Lista I, y que se consideran especialmente peligrosas por lo que se entienden como sus características nocivas, riesgos de abuso y su muy limitado valor terapéutico. Véase D.R. Bewley-Taylor, *International Drug Control: Consensus Fractured*, Cambridge University Press, 2012, pp. 154-157.
- ³ 31 de marzo de 2016, la Convención Única cuenta con 185 Partes, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=VI-18&chapter=6&lang=en#1.
- ⁴ W. B. McAllister, *Drug Diplomacy in the Twentieth Century: An International History*, Routledge: Londres y Nueva York, 2000.
- ⁵ Para una crónica detallada de cómo el cannabis se incluyó en el marco de control internacional, véase D. Bewley-Taylor, T. Blickman y M. Jelsma, *Auge y caída de la prohibición del cannabis. La historia del cannabis en el sistema de control de drogas de la ONU y opciones de reforma*, Transnational Institute: Ámsterdam/Global Drug Policy Observatory: Swansea, marzo de 2014.
- ⁶ Véase C. Hallam, D. Bewley-Taylor y M. Jelsma, M., *La clasificación en el sistema internacional de control de drogas*, Transnational Institute-Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, Serie Reforma legislativa en materia de drogas, No. 25, junio de 2014, <https://www.tni.org/es/publicacion/la-clasificacion-en-el-sistema-internacional-de-control-de-drogas>.
- ⁷ *Cannabis and cannabis resin: Information Document*, Comité de Expertos de la OMS en Farmacodependencia, 36ª reunión, Ginebra, 16 a 20 de junio de 2014. Véase también E. Danenberg, L.A. Sorge, W. Wieniawski, S. Elliott, L. Amato y W.K. Scholten, 'Modernizing methodology for the WHO assessment of substances for the international drug control conventions', *Drug and Alcohol Dependence*, 2013, 131 (3): 175-181, <http://dx.doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2013.02.032>.
- ⁸ Para un análisis de la flexibilidad que contemplan los tratados de control de drogas, véase D. Bewley-Taylor y M. Jelsma, Los límites de la flexibilidad: Las convenciones de control de drogas de la ONU, Serie Reforma legislativa en materia de drogas, No. 18, marzo de 2012, <https://www.tni.org/es/publicacion/los-limites-de-la-flexibilidad>.
- ⁹ D. R. Bewley-Taylor, *International Drug Control: Consensus Fractured*. Cambridge University Press, 2012.
- ¹⁰ A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge University Press, 2007, p. 207.
- ¹¹ Véase <https://www.incb.org/incb/es/about.html>. Sobre la posición de la JIFE con respecto a los 'coffee shops' holandeses y a las políticas de drogas más en general, véase D. Bewley-Taylor, T. Blickman y M. Jelsma, *Auge y caída de la prohibición del cannabis. La historia del cannabis en el sistema de control de drogas de la ONU y opciones de reforma*, Transnational Institute: Ámsterdam/Global Drug Policy Observatory: Swansea, marzo de 2014, pp. 32-42.
- ¹² A. Rosmarin y N. Eastwood, *A Quiet Revolution: Drug Decriminalisation Policies in Practice Across the Globe*, Londres: Release, 2012. Véase también D.R. Bewley-Taylor, *International Drug Control: Consensus Fractured*, Cambridge University Press, 2012, pp. 157-190.
- ¹³ T. Blickman, *La reforma de las políticas de cannabis en Europa: De lo local a lo nacional*, Transnational Institute, Serie Reforma legislativa en materia de drogas, No. 28, diciembre de 2014, <https://www.tni.org/es/publicacion/la-reforma-de-las-politicas-de-cannabis-en-europa>.
- ¹⁴ Véase D. R. Bewley-Taylor, *International Drug Control: Consensus Fractured*. Cambridge University Press, 2012, pp. 177-181.
- ¹⁵ Artículo 49, *Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes*; India, Nepal, Pakistán y, más tarde, Bangladesh hicieron uso de esa exención transitoria con respecto al cannabis.
- ¹⁶ Véase, por ejemplo, la situación en Marruecos. D. Bewley-Taylor, T. Blickman y M. Jelsma, *Auge y caída de la prohibición del cannabis. La historia del cannabis en el sistema de control de drogas de la ONU y opciones de reforma*, Transnational Institute: Ámsterdam/Global Drug Policy Observatory: Swansea, marzo de 2014, pp. 12-13. Es de destacar, asimismo, el caso de India. Además del uso del bhang que se permite en el marco de la Convención Única, el cultivo y el uso del cannabis en muchas zonas del país sigue siendo un fenómeno extendido. Véase R. Bhattacharji, "View from the Ground: Heading for the Hills; Cannabis in Malana". Global Drug Policy Observatory, Swansea, Blog, <http://gdpo.swan.ac.uk/?p=365>.

- ¹⁸ Véase, por ejemplo, Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, *The 2015 Commission on Narcotic Drugs and its Special Segment on Preparations for the United Nations General Assembly Special Session on the World Drug Problem: Report of Proceedings*, mayo de 2015, <https://www.tni.org/files/publication-downloads/cnd-proceedings-report-2015.pdf>.
- ¹⁹ Para una descripción de la ley de regulación del cannabis de Uruguay, incluida su aprobación, contenido, objetivos y retos, véase John Walsh y Geoff Ramsey, "Cannabis Regulation in Uruguay: An Innovative Law Facing Major Challenges", *Journal of Drug Policy Analysis* (próxima publicación).
- ²⁰ J. Philpott, "Plenary Statement for the Honourable Jane Philpott Minister of Health - UNGASS on the World Drug Problem", Gobierno de Canadá, abril de 2016, <http://news.gc.ca/web/article-en.do?nid=1054489>.
- ²¹ *Perfeccionamiento de la fiscalización de drogas para adecuarla a la finalidad para la que fue creada: Aprovechando la experiencia de diez años de acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas*, Informe del Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito a modo de contribución al examen de los resultados del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, pp. 15-16, https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_51/1_CRP/E-CN7-2008-CRP17_S.pdf.
- ²² Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, E/CN.7/2016/L.12/Rev.1, 22 de marzo de 2016, <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=E/CN.7/2016/L.12/Rev.1>.
- ²³ Unión Europea, "Common Position on UNGASS 2016", https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/IO/EU_COMMON_POSITION_ON_UNGASS.pdf.
- ²⁴ Statement by Mr. Werner Sipp, President, International Narcotics Control Board (INCB), 59º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes, 14 de marzo de 2016, http://www.incb.org/incb/en/news/speeches/2016/ungass_cnd.html.
- ²⁵ JIFE, Informe correspondiente a 2015, enero de 2016, Prefacio, p. iv., http://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2015/Spanish/AR_2015_S.pdf.
- ²⁶ Las enmiendas de los tratados adoptadas mediante este procedimiento no son aplicables a las Partes que hayan presentado objeciones en el caso de los tratados de 1961 y 1971, o a aquellas que no hayan notificado su consentimiento explícito en el caso de la Convención de 1988. Artículo 47 de la Convención de 1961 (modificada); artículo 30 del Convenio de 1971; artículo 31 de la Convención de 1988.
- ²⁷ De acuerdo con el párrafo 3, artículo 62, de la Carta de las Naciones Unidas.
- ²⁸ Naciones Unidas, "Enmiendas propuestas por los Estados Unidos de América – Exposición de motivos", E/CONF.63/10, en *Conferencia de las Naciones Unidas para examinar enmiendas a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes*, Ginebra, 6–24 de marzo de 1972: Documentos Oficiales, Volumen I, Nueva York: Naciones Unidas, 1974, pp. 3–4.
- ²⁹ El artículo 36 de la Convención de 1961 enmendada dispone: "Cuando las personas que hagan uso indebido de estupefacientes hayan cometido esos delitos, las Partes podrán en vez de declararlas culpables o de sancionarlas penalmente, o además de declararlas culpables o de sancionarlas, someterlas a medidas de tratamiento, educación, postratamiento, rehabilitación y readaptación social". El Protocolo de enmienda de 1972 también afinó las disposiciones de la Convención Única relativas al sistema de previsiones, la recopilación y la salida de datos, y reforzó otras disposiciones, como las referentes a la extradición y el funcionamiento de la JIFE. Véase: D. Bewley-Taylor y Martin Jelsma, "Regime change: Re-visiting the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs", *International Journal of Drug Policy*, Volume 23, 2012, pp. 72–81.
- ³⁰ Artículo 40.4, *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*, 23 de mayo de 1969, <http://www.wipo.int/export/sites/www/wipolex/es/glossary/vienna-convention-es.pdf>.
- ³¹ La situación de la adhesión de los Estados a la Convención Única de 1961 y al Protocolo de 1972 se presentó en el Informe de la JIFE correspondiente a 2015, p. 9, párrafo 50: "Tras la adhesión del Afganistán, el número de Estados partes en la Convención de 1961 enmendada por el Protocolo de 1972 ascendía, al 1 de noviembre de 2015, a 185. Antes de su adhesión, el Afganistán había sido parte en la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes en su forma no enmendada. En la actualidad, el Chad es el único Estado parte en la Convención de 1961 que aún no se ha adherido al Protocolo de 1972. Solo hay 11 Estados que aún no se han adherido a la Convención de 1961 en su forma enmendada: dos en África (Guinea Ecuatorial y Sudán del Sur), dos en Asia (Estado de Palestina y Timor-Leste) siete en Oceanía (Islas Cook, Kiribati, Nauru, Niue, Samoa, Tuvalu y Vanuatu)".
- ³² Organización de los Estados Americanos, *Escenarios para el problema de drogas en las Américas*, 2013 http://www.oas.org/documents/spa/press/informe_de_escenarios.pdf.
- ³³ E. Danenberg, L.A. Sorge, W. Wieniawski, S. Elliott, L. Amato, W.K. Scholten, "Modernizing methodology for the WHO assessment of

substances for the international drug control conventions”, en *Drug and Alcohol Dependence*, Volume 131, Issue 3, pp. 175-181, 1 de agosto de 2013, <http://dx.doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2013.02.032>.

³⁴ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, E/CN.7/2014/10, 2014, p. 20.

³⁵ Para más información sobre la clasificación, véase: Christopher Hallam, Dave Bewley-Taylor y Martin Jelsma, *La clasificación en el sistema internacional de control de drogas*, Transnational Institute-Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, Serie Reforma legislativa en materia de drogas, No. 25, junio de 2014, <https://www.tni.org/es/publicacion/la-clasificacion-en-el-sistema-internacional-de-control-de-drogas>

³⁶ Artículo 41, *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*, 1969, <http://www.wipo.int/export/sites/www/wipolex/es/glossary/vienna-convention-es.pdf>.

³⁷ M. Jelsma, “UNGASS 2016: Prospects for Treaty Reform and UN System-Wide Coherence on Drug Policy”, *Journal of Drug Policy Analysis*, 2016, <http://www.degruyter.com/view/j/jdpa.ahead-of-print/jdpa-2015-0021/jdpa-2015-0021.xml>. Según un comentario a la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969: “Debido a los intereses enfrentados que imperan en el plano internacional, las enmiendas de tratados multilaterales, especialmente de aquellos con un gran número de Partes, pueden resultar ser un proceso extremadamente largo y difícil; en ocasiones, una enmienda parece incluso imposible. Por ello, puede darse el caso de que algunos de los Estados Partes deseen modificar el tratado solo entre ellos”. Véase Dörr, Oliver y Kirsten Schmalenbach, eds., *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*, Londres y Nueva York: Springer Heidelberg Dordrecht, 2012, p. 719.

³⁸ Comisión de Derecho Internacional (ILC), “Acta resumida de la 745ª sesión – 15 de junio de 1964”, A/CN.4/SR.745, en: *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional: 1964*, Vol. 1, Nueva York: Naciones Unidas, 1965, p. 150, párrafo 49.

³⁹ *Ibid.*, párrafo 53.

⁴⁰ J. Klabbbers, “Treaties, Amendment and Revision”, en *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, diciembre de 2006, pp. 1084-1089, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1483>

⁴¹ Según un comentario: “Si la situación fundamental que subyace a las disposiciones del tratado cambia tanto que la aplicación del tratado no cumplirá el objetivo que se perseguía originalmente, podrá excusarse el desempeño de dichas obligaciones”. Véase M. Leinwand, ‘The International Law of Treaties and United States Legalization of Marijuana’, *Columbia Journal of Transnational Law*, Volume 10, 1971, pp. 413-441.

⁴² R. Room, W. Hall, P. Reuter, B. Fischer, S. Lenton y A. Feilding, (coordinadora), *Cannabis Policy: Moving Beyond Stalemate*, Global Cannabis Commission, The Beckley Foundation, 2008, p. 155.

⁴³ Las reservas se pueden consultar en la base de datos que reúne la Colección de Tratados de las Naciones Unidas, <https://treaties.un.org/>.

⁴⁴ La Convención de 1988 no contiene normas específicas para las reservas y, por lo tanto, se rige por los criterios generales establecidos en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 y, en concreto, los artículos 19 a 23, que no fijan un número mínimo de objeciones. Por lo general, esto significa que las reservas se aceptan sin que ello tenga ningún efecto para los Estados partes que se hayan opuesto.

⁴⁵ L.R. Helfer, “Not fully committed? Reservations, risk and treaty design”, *Yale Journal of International Law*, Volume 31, 2006.

⁴⁶ Existen también ejemplos de Estados que han formulado “reservas tardías” después de haberse adherido a un tratado sin antes retirarse de este. La presentación de estas “reservas tardías”, que representa un atajo procedimental comparado con el proceso de retirarse y después readherirse con una nueva reserva, ha sido objeto de debate entre expertos en derecho y en la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas porque contraviene normas básicas relativas a las reservas establecidas por la Convención de Viena. La práctica actual del depositario de los tratados de la ONU es la de aceptarlas solamente si no se opone ningún otro Estado parte; incluso una sola objeción impediría que entrara en vigor una reserva tardía.

⁴⁷ En Naciones Unidas, *Comentarios a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes*, Nueva York, 1973, pp. 518-520.

⁴⁸ En 2015, Uruguay copatrocinó una resolución del Consejo de Derechos Humanos de la ONU que instaba al Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) a elaborar un informe “sobre las repercusiones del problema mundial de las drogas en el ejercicio de los derechos humanos”. La aportación de Uruguay al informe del ACNUDH puso de relieve la posición del país con respecto a la primacía de los derechos humanos: “Reafirmamos la importancia de velar por el sistema de derechos humanos, subrayando que los derechos son universales, intrínsecos, interdependientes e inalienables, y que es obligación de los Estados garantizar su prioridad sobre otros acuerdos internacionales con énfasis en las Convenciones para el control de drogas”. Véase Junta Nacional de Drogas, *Repercusiones del problema mundial de las drogas en el ejercicio de los derechos humanos*, 15 de mayo de 2015, http://druglawreform.info/images/stories/Uruguay_DDHH_Drogas_OACNUDH_jnd_2015.pdf.

- ⁴⁹ Comisión de Estupefacientes, *Intervención del Jefe de Delegación de Uruguay*, 56° Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, Prosecretario de la Presidencia del Uruguay, 11 de marzo de 2013.
- ⁵⁰ Véase el memorando de James M. Cole, Vice-fiscal general de los Estados Unidos, agosto de 2013, <https://www.justice.gov/iso/opa/resources/3052013829132756857467.pdf>.
- ⁵¹ M. Jelsma, D. Barrett y D. R. Bewley-Taylor, “Atracción fatal: la doctrina de la flexibilidad de Brownfield y la reforma global de las políticas de drogas”, 11 de noviembre de 2015, <https://www.tni.org/es/weblog/item/5775-atraccion-fatal-la-doctrina-de-la-flexibilidad-de-brownfield-y-la-reforma-global-de-las-politicas-de-drogas>.
- ⁵² Para un análisis más detallado de la posición de los Estados Unidos de que los tratados son lo bastante flexibles como para abarcar la regulación legal del cannabis, véase Wells Bennett y John Walsh, “Marijuana Legalization is an Opportunity Modernize International Drug Treaties”, Brookings and WOLA, octubre de 2014, <http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2014/10/15-marijuana-legalization-modernize-drug-treaties-bennett-walsh/cepmjlegalizationv4.pdf>.
- ⁵³ Véase M. Jelsma, ‘UNGASS 2016: Prospects for Treaty Reform and UN-System-Wide Coherence on Drug Policy’, *Journal of Drug Policy Analysis*, <http://www.degruyter.com/view/j/jdpa.ahead-of-print/jdpa-2015-0021/jdpa-2015-0021.xml>.
- ⁵⁴ “Trends in Global Drug Policy”, mesa redonda con William R. Brownfield, subsecretario de Estado de los Estados Unidos, 8 de marzo de 2016. Respondiendo a la pregunta de un periodista, Brownfield señaló a la JIFE como el organismo autorizado para juzgar si la política de un determinado país se ajusta a las convenciones: “Si lo que me pregunta es si considero que puede que algunos Gobiernos hayan estado a punto de dejar de cumplir con los convenios, probablemente es así. Pero no me toca a mí determinarlo, ni le toca hacerlo al Gobierno de los Estados Unidos. Determinar esto le corresponde a un órgano de las Naciones Unidas, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, que fue establecido con este fin específico”. <http://fpc.state.gov/254116.htm>. El mandato de la JIFE en este sentido solo es aplicable a los tratados de 1961 y 1971. La Convención de 1988 carece de un organismo de supervisión; las posibles diferencias de interpretación se deberían resolver a través de una consulta entre los propios Estados partes o, en última instancia, podrían someterse a la decisión de la Corte Internacional de Justicia (artículo 32).
- ⁵⁵ Véase, por ejemplo, All Party Parliamentary Group for Drug Policy Reform, “Guidance on Drug Policy: Interpreting the UN Drug Conventions”, https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/Civil/APPG_for_Drug_Policy_Reform/Guidance_print_copy.pdf. Véase también, “Development First: Multilateralism in the Post-‘War on Drugs’ Era”, y Francisco Thoumi, “Re-examining the ‘Medical and Scientific’ Basis for Interpreting the Drug Treaties: Does the ‘Regime’ Have Any Clothes”, en London School of Economics, *After the Drug Wars: Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy*, pp. 9-29, <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/LSE-IDEAS-After-the-Drug-Wars.pdf>.
- ⁵⁶ Véase TNI, “UNGASS 2016: Antecedentes de la propuesta para establecer un grupo consultivo de expertos”, noviembre de 2015, https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/Civil/Transnational_Institute/Background_memo_November_UNGASS_2016_spanish_final.pdf.
- ⁵⁷ J.K. Cogan, “Noncompliance and the International Rule of Law”, *Yale Journal of International Law*, Vol. 31, 2006, pp. 189-210.
- ⁵⁸ Comisión Global de Políticas de Drogas, *Asumiendo el control: Caminos hacia políticas de drogas eficaces*, 2014, <http://www.gcdpsummary2014.com/bienvenidos/#foreword-from-the-chair-es>.
- ⁵⁹ Por ejemplo, en mayo de 2015, Jamaica también instó a que se estableciera un “grupo consultivo de expertos” durante el “debate temático de alto nivel de la Asamblea General de la ONU como contribución al proceso hacia la UNGASS de 2016”, <http://www.undrugcontrol.info/images/stories/documents/JamaicaStmt-HLTD-NY07052015.pdf>. En la misma línea, como parte de la aportación al proceso de la UNGASS presentada en agosto de 2015, Uruguay exhortó a que se creara un “Grupo Consultivo de Expertos”, http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/uy_ungass_2016_esp-eng.pdf. Y durante el 59° período de sesiones de la CND en marzo de 2016, Colombia solicitó que se creara un “grupo de expertos”, https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_59/Statements/08_Colombia.pdf.
- ⁶⁰ Véase S. Rolles y G. Murkin, “How to Regulate Cannabis: A practical guide”, Transform Drug Policy Foundation, 2014, <http://www.tdpf.org.uk/sites/default/files/How-to-Regulate-Cannabis-Guide.pdf>.
- ⁶¹ Para un debate sobre marcos de supervisión y evaluación, véase “Evaluating Cannabis Legalization”, WOLA/ACLU, 14 de marzo de 2016, http://www.wola.org/commentary/evaluating_cannabis_legalization.
- ⁶² Para un análisis de los grupos afines en el marco de las relaciones internacionales y de las políticas de drogas más en particular, véase D. R. Bewley-Taylor, “Towards revision of the UN drug control conventions: Harnessing like-mindedness”, *The International Journal of Drug Policy*, Volume 24, Issue 1, enero de 2013, pp. 60-68.



SOBRE LAS ORGANIZACIONES COLABORADORAS

EL CENTRO INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICAS DE DROGAS (HRDP), establecido en 2009, se dedica a desarrollar y promover investigaciones y enseñanzas innovadoras y de alta calidad en materia jurídica y de derechos humanos sobre temas relacionados con las leyes y las políticas de drogas, y la aplicación de estas. Desde 2011, el HRDP tiene su sede en el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Essex. (www.hr-dp.org)

LA COALICIÓN CANADIENSE DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS (CDPC) es una coalición nacional de organizaciones y personas que trabajan para mejorar el enfoque de Canadá frente a las drogas y las políticas globales en la materia. Es un proyecto asociado a la Facultad de Ciencias de la Salud de la Universidad Simon Fraser, Vancouver, Canadá. (www.drugpolicy.ca)

LA FUNDACIÓN TRANSFORM PARA LA POLÍTICA DE DROGAS (TDPF) es un centro de investigación sobre políticas de drogas con sede en el Reino Unido y que actúa a escala global desde sus oficinas en Londres, Bristol y Ciudad de México. A través de su labor de investigación, análisis e incidencia política, Transform persigue promover sistemas humanos y eficaces para la regulación jurídica de drogas. (www.tdpf.org.uk)

MÉXICO UNIDO CONTRA LA DELINCUENCIA (MUCD) es una organización sin ánimo de lucro que trabaja a favor de la seguridad ciudadana, la legalidad y la justicia. En sus más de 19 años de trayectoria, ha proporcionado asistencia a miles de víctimas, ha consolidado el mayor programa Cultura de la Legalidad del país y se ha erigido como una organización líder en el debate mundial sobre las políticas de drogas. (www.mucd.org.mx)

EL OBSERVATORIO GLOBAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS (GDPO), con sede en la Universidad de Swansea, Reino Unido, persigue fomentar políticas de drogas basadas en pruebas empíricas y derechos humanos mediante la elaboración de informes, el seguimiento y el análisis exhaustivo y riguroso de la evolución normativa en los ámbitos nacional e internacional. (www.swansea.ac.uk/gdpo)

EL PROGRAMA DROGAS Y DEMOCRACIA DEL TRANSNATIONAL INSTITUTE (TNI) viene analizando las tendencias mundiales de los mercados ilegales y las políticas de drogas desde 1996. El programa se ha hecho un nombre internacional como uno de los principales institutos de investigación sobre políticas de drogas y como observatorio crítico de las instituciones de control de drogas de la ONU. (www.tni.org/en/work-area/drugs-and-democracy)

LA OFICINA EN WASHINGTON PARA ASUNTOS LATINOAMERICANOS (WOLA) es una organización de investigación e incidencia que promueve los derechos humanos en las Américas. Imaginamos un futuro en el que las políticas públicas protejan los derechos humanos y reconozcan la dignidad humana, y donde la justicia se imponga a la violencia. (www.wola.org)

LA RED JURÍDICA CANADIENSE VIH/SIDA promueve los derechos humanos de las personas que viven con el VIH y que son vulnerables al virus, tanto en Canadá como en el resto del mundo, mediante actividades de investigación y análisis, incidencia y litigio, educación pública y movilización comunitaria. (www.aidslaw.ca)

Este informe ha sido escrito por David Bewley-Taylor (GDPO), Martin Jelsma (TNI), Steve Rolles (TDPF) y John Walsh (WOLA). Los autores desean agradecer a Damon Barrett, Tom Blickman y Rick Lines sus aportaciones. El diseño del informe ha corrido a cargo de Adam Schaffer, y fue traducido por Beatriz Martinez. Para ponerse en contacto con los autores: info@wola.org.

Foto portada: Una planta de cannabis en un centro de cultivo legal en Colorado, Estados Unidos. Jessamine Bartley-Matthews/WOLA.