

Drogas ilícitas y narcotráfico

Nuevos desarrollos en América Latina

Editores | Kai Ambos, Ezequiel Malarino y Marie-Christine Fuchs

Alemania - Kai Ambos / Argentina - Esteban Mizrahi / Argentina - Noelia Núñez / Brasil - Fabíola Girão Monteconrado, Maria Thereza Rocha de Assis Moura, Marcos Zilli / Colombia - Alejandro Aponte / Colombia - Sergio Chaparro, Luis Felipe Cruz, Rodrigo Uprimny / Costa Rica - Alfredo Chirino Sánchez / Chile - José Luis Guzmán / Ecuador - Ramiro García Falconí / El Salvador - Jaime Martínez / España - Alicia Gil Gil / Guatemala - Julio Córdón / Italia - Emanuela Fronza / México - Javier Dondé / México - Gustavo Fondevila / Paraguay - César Alfonso / Perú - Dino Carlos Caro / Perú - Salvador Herencia Carrasco / Perú - Ricardo Soberón / Uruguay - Pablo Galain Palermo / Venezuela - Juan Luis Modolell



MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DROGAS

ESTADO ACTUAL Y DESAFÍOS PARA EL FUTURO

Kai Ambos
Noelia T. Núñez

RESUMEN. En este trabajo se analiza el marco normativo internacional sobre drogas en función de las tres convenciones de las Naciones Unidas sobre la materia (1961, 1971 y 1988). En primer lugar, se realiza un repaso general sobre el contenido esencial de cada una de ellas. En segundo lugar, el trabajo se concentra en los aspectos más relevantes de la normativa internacional para combatir el tráfico ilícito; en esta parte, se resalta el carácter represivo de la normativa internacional y se cuestiona la existencia de una obligación para los Estados de criminalizar la posesión para el consumo personal. Luego, se analizan algunos problemas a los que se enfrenta el régimen jurídico de las convenciones. Por un lado, se examina si la implementación de políticas alternativas a la criminalización es compatible con el régimen de las convenciones y, por otro, se ponen de manifiesto las falencias del régimen internacional de clasificación de drogas frente a la sucesiva aparición de las llamadas *nuevas sustancias psicoactivas*. Finalmente, se presentan algunas conclusiones en las que se sugiere que el régimen actual, basado en la criminalización, no cumple eficientemente con el propósito de proteger la salud, y se pone en evidencia la falta de un consenso sobre la política internacional en materia de drogas.

Palabras clave: drogas, marco normativo internacional, derecho (penal) internacional, criminalización, políticas alternativas, regulación, clasificación de sustancias.

ABSTRACT. This work analyzes the international legal framework on drugs, based on three United Nations conventions on the subject (1961, 1971 and 1988). First, it gives a general overview of the essential contents of each convention. Second, it focuses on the most relevant aspects of international law against illicit trafficking; in this part, it highlights the repressive nature of international law and questions the existence of the States' obligation to criminalize possession for personal consumption. Next, it analyzes some problems faced by the conventions' legal

regime. On the one hand, it examines whether the implementation of policy alternatives to criminalization is compatible with the conventions' regimes and, on the other, it reveals the shortcomings of the international drug classification regime in light of the successive appearance of so-called *new psychoactive substances*. Finally, the work presents some conclusions, suggesting that the current regime, based on criminalization, does not efficiently fulfill the purpose of protecting health, and it highlights the lack of consensus on international drug policy.

Keywords: Drugs, international legal framework, international (criminal) law, criminalization, alternative policies, regulation, classification of substances.

1. Panorama general

El sistema internacional de control de drogas está conformado, principalmente, por tres tratados sobre drogas de las Naciones Unidas: la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 y su Protocolo de Modificación de 1972, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. Los organismos encargados de diseñar, implementar y monitorear la aplicación de estos tratados son: la Comisión de Estupefacientes (CE), la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) que funciona como un ente asesor.

A nivel general, el objetivo principal de este sistema es el de limitar los usos de las sustancias a fines médicos y científicos exclusivamente. Los usos lícitos de las sustancias controladas se encuentran sujetos a medidas administrativas de fiscalización; los usos ilícitos deben ser eliminados y como principal instrumento de control se prevé la utilización del derecho penal. Para cumplir con estos objetivos, los tratados definieron listas de control donde se clasifican las sustancias según su peligrosidad y potencial uso médico. El trasfondo de esta regulación es el deseo de proteger la salud y el bienestar de los humanos y las bases sociales, económicas y políticas de la sociedad (ver preámbulos de las convenciones).¹

También es relevante la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional,² que si bien no tiene por objeto principal regular sobre el tráfico ilícito de drogas, complementa las acciones previstas en los instrumentos referidos, teniendo en cuenta nuevas figuras de delincuencia internacional.

¹ Si la política internacional en materia de drogas, tal y como está diseñada, es eficiente para cumplir con estos objetivos, es una cuestión bastante debatida. Al respecto ver *infra* nota al pie 12 y texto correspondiente.

² La Convención se firmó en el año 2000 y entró en vigor el 29 de septiembre de 2003. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>.

Además de estas convenciones, en el plano internacional existen otros instrumentos de menor jerarquía normativa, como decisiones y resoluciones de la CE³ y de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que en líneas generales tienen por objeto fortalecer las políticas de control diseñadas por las convenciones y organizar un esfuerzo coordinado entre los Estados en esa dirección. En este contexto, tienen un papel relevante las Sesiones Especiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Ungass) sobre drogas. En 1998, se celebró una Ungass sobre drogas en la que los Estados miembros acordaron una *declaración política* sobre el control mundial de estas sustancias.⁴ Diez años después, los Estados miembros se reunieron en Viena para discutir los progresos alcanzados y acordar una nueva *declaración política y plan de acción*. En abril de 2016, se celebró la tercera sesión especial en la historia de las Naciones Unidas dedicada a la cuestión de las drogas (Ungass 2016), en el marco de la cual se esperaba que tuviera lugar una reforma sustancial de la política internacional en la materia, especialmente en relación con temas hoy en día muy discutidos como la regulación de un mercado de cannabis, la despenalización de la tenencia para consumo o la introducción de estrategias para reducir los riesgos, por mencionar algunos ejemplos. Si bien el documento final de la Asamblea General contiene elementos positivos (por ejemplo, menciones específicas a la proporcionalidad de las penas, a la necesidad de tomar en cuenta los problemas socioeconómicos que se hallan no solo tras el cultivo, sino tras la producción y el tráfico), en esencia, apoya el *statu quo*, pues reafirma “las metas y los objetivos de los tres tratados de fiscalización internacional en materia de drogas” y la determinación de “promover activamente una sociedad libre del uso indebido de drogas”; asimismo reconoce –por cierto contrafácticamente– que con el régimen actual “se han logrado avances tangibles”.⁵

En este trabajo analizaremos el marco normativo internacional en función de las tres convenciones sobre drogas de las Naciones Unidas. En primer lugar, haremos un repaso general del contenido esencial de cada una de ellas. Luego nos concentraremos en los aspectos más relevantes de la normativa internacional para combatir el tráfico ilícito y analizaremos algunos problemas a los que se enfrenta el régimen jurídico de las convenciones. Finalmente, presentaremos algunas conclusiones.

³ Ver UNODC, Documentation. Disponible en: <https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/session/cnd-documents-index.html>.

⁴ Ver Declaración política. Disponible en: <http://www.un.org/ga/20special/poldecla.htm>.

⁵ Ver Ungass, *Documento Final del Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas, A/RES/S-30/1*, Nueva York, 2016 (resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de abril de 2016, distribución general, 4 de mayo de 2016). Disponible en: <http://www.unodc.org/postungass2016/>. Ver también David Bewley-Taylor y Martin Jelsma, “Ungass 2016: ¿Un consenso roto o a-m-p-l-i-o?”, *Informes sobre políticas de drogas*, núm. 45, agosto de 2016. Disponible en: <http://www.undrugcontrol.info/images/stories/documents/dpb45s.pdf> (con más información sobre los resultados de la Ungass 2016).

2. Las tres convenciones de las Naciones Unidas sobre drogas

Las tres convenciones de las Naciones Unidas fueron suscritas en diferentes años y, en esencia, regulan distintos aspectos del sistema de fiscalización internacional en materia de drogas. Puede decirse, por tanto, que funcionan de manera complementaria.

2.1. La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961

La Convención Única sobre Estupefacientes fue suscrita en 1961. Antes de esa fecha, el régimen normativo internacional en materia de drogas estaba conformado por un gran número de acuerdos y tratados.⁶ Esta Convención sustituyó la gran mayoría de estos instrumentos (art. 44) y, de esta forma, logró unificar el régimen de fiscalización internacional. Además, consolidó la competencia de las Naciones Unidas en materia de fiscalización de estupefacientes.

El término *estupefacientes*, empleado en el título de la Convención, abarca todas las sustancias, naturales o sintéticas, respecto de las cuales requiere la aplicación de las medidas de fiscalización (ver definición del art. 1(1) (j) de la Convención).⁷ Los estupefacientes se encuentran clasificados en cuatro listas sujetas a diferentes niveles de control, que sirven a su vez de modelo para los sistemas de clasificación nacional. La clasificación, en una u otra lista, está relacionada con la dependencia que crean las propiedades de las sustancias:

- La Lista I contiene sustancias que están sujetas a todas las medidas de fiscalización bajo la Convención (por ejemplo, el cannabis, la cocaína y heroína).
- La Lista II incluye sustancias utilizadas con propósitos médicos y que requieren un grado de control menos rígido en vistas a que conllevan un menor riesgo de abuso (por ejemplo, la codeína y la narcodeína).
- La Lista III incluye una serie de preparados médicos, confeccionados con sustancias que no generan un consumo abusivo, como líquidos y preparados con bajas dosis de opio.
- Las sustancias incluidas en la Lista IV son aquellas que pueden ser permitidas en determinadas cantidades necesarias para finalidades médicas y científicas.

⁶ El régimen internacional de control de drogas es el resultado de un largo proceso que empezó hace algo más de cien años. Los primeros esfuerzos para lograr un régimen normativo internacional se centraron en los opiáceos, a los que se le fueron agregando otras drogas. En un primer momento, el énfasis estaba puesto en regular la producción y el consumo de dichas drogas, en lugar de prohibirlas. Con el tiempo, el régimen se hizo cada vez más restrictivo, y ya en el Protocolo de 1948 se afirmó el principio fundamental sobre el que luego se diseñaron las convenciones vigentes: las drogas controladas solo pueden estar destinadas a finalidades médicas y científicas.

⁷ Con excepción de la adormidera, el arbusto de coca, la planta de cannabis, la paja adormidera y las hojas de la planta de cannabis. Estas sustancias no son consideradas "estupefacientes", pero por su potencialidad para derivar de ellas este tipo de sustancias, la Convención establece medidas de control sobre su cultivo.

Esta lista incluye algunas de las sustancias incluidas en la Lista I, que se consideran que tienen propiedades particularmente riesgosas y un valor terapéutico extremadamente limitado (por ejemplo, el cannabis y la heroína).

El objetivo perseguido por la Convención de 1961 es limitar el cultivo, la producción, la fabricación, exportación, importación, distribución, el comercio, el uso y la posesión de estupefacientes a usos médicos y científicos, con un enfoque específico en las sustancias derivadas de plantas: opio-heroína, coca-cocaína y cannabis.

Los usos lícitos de estas sustancias fueron sometidos a un sistema de fiscalización bastante estricto. La Convención requiere que las partes otorguen licencias para la producción y fabricación de las sustancias controladas; la importación y exportación requieren autorizaciones especiales de los gobiernos. Además, deben exigir licencias para el comercio y la distribución en el mercado local, y los consumidores deben contar con prescripciones médicas para obtener las sustancias controladas. Por tanto, salvo que cuenten con autorización legal, las partes no deben permitir la posesión de estas drogas.

La Convención, además, prevé un régimen de control estricto sobre el cultivo de algunas plantas que no están clasificadas como estupefacientes, pero poseen una alta potencialidad para derivar de ellas este tipo de sustancias (por ejemplo, el arbusto de coca, la adormidera; ver más ejemplos en nota 7). Incluso exige a las partes que prohíban estos cultivos si consideran que es la medida más adecuada para proteger la salud pública y evitar el tráfico ilícito. En todos los casos de cultivos ilícitos, las plantas deben ser destruidas.

La Convención también incluye algunas disposiciones de carácter penal destinadas a erradicar las actividades ilícitas. Como veremos más adelante, la obligación de criminalizar estas conductas se encuentra condicionada a lo dispuesto por las constituciones de las partes.

2.2. Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971

El Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas suscrito en 1971 se adoptó como respuesta al aumento del consumo experimental y recreativo de muchas drogas sintéticas durante los años sesenta del siglo pasado. En esencia, este Convenio hizo extensivas las medidas de fiscalización internacional previstas en la Convención de 1961 a varias sustancias psicotrópicas, en su mayoría sintéticas (por ejemplo estimulantes, sedantes y alucinógenos). Sin embargo, en comparación con los controles estrictos que existían sobre las drogas que derivaban de plantas, el tratado de 1971 impuso una estructura de control un tanto más débil, debido a las presiones de las industrias farmacéuticas durante las negociaciones.

Al igual que la Convención de 1961, el Convenio de 1971 establece un sistema de clasificación de las sustancias sujetas a fiscalización, en cuatro listas con diferentes grados de control. La clasificación está relacionada con la dependencia que crean las propiedades de las sustancias, el nivel de abuso potencial de las mismas y su valor terapéutico:

- La Lista I contiene sustancias que presentan un alto riesgo de uso indebido y que constituyen una amenaza especialmente grave para la salud pública, con escaso o nulo valor terapéutico (por ejemplo, LSD, MDMA).
- La Lista II contiene sustancias que presentan un riesgo de uso indebido y que constituyen una amenaza grave para la salud pública, con un valor terapéutico bajo o moderado (por ejemplo, anfetaminas y dronabinol).
- La Lista III contiene sustancias que presentan un riesgo de uso indebido y que constituyen una amenaza grave para la salud pública, con un valor terapéutico de moderado a alto (por ejemplo, barbitúricos).
- La Lista IV contiene sustancias que presentan un riesgo de uso indebido y que constituyen una amenaza menor para la salud pública, con un alto valor terapéutico (por ejemplo, tranquilizantes).

La Convención también contiene algunas disposiciones de carácter penal que, en esencia, son similares a las de la Convención de 1961.

2.3. La Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988

Como respuesta al creciente problema del abuso y el tráfico de drogas durante los años setenta y ochenta del siglo pasado, se adoptó la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. Este instrumento complementa los otros dos tratados y ofrece, en esencia, medidas integrales para combatir el tráfico de drogas. Sus objetivos principales son reforzar la cooperación internacional en materia de represión del narcotráfico y armonizar y fortalecer la legislación penal interna. Para ello, impone a las partes la plena obligación de penalizar conductas tradicionalmente relacionadas con el tráfico de drogas; suma nuevas modalidades delictivas, como el blanqueo de capitales; prevé, por primera vez, disposiciones penales específicas para la adquisición, la posesión y el cultivo para consumo personal; y regula con bastante detalle diferentes supuestos de la asistencia judicial. Contiene disposiciones referidas a la competencia y a la eliminación del tráfico ilícito en las zonas y puertos francos, y mediante la utilización de los servicios postales.

Además, complementa las disposiciones de la Convención de 1961 referidas a los cultivos lícitos, indicando que las medidas que se adopten para evitar su desvío hacia

fines ilícitos deben respetar los derechos humanos fundamentales, tener en cuenta los usos tradicionales lícitos y la protección del medio ambiente.

La Convención de 1988 también prevé la fiscalización de sustancias que se utilizan con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o sustancias psicotrópicas (por ejemplo, precursores, reactivos y disolventes). Estas sustancias no están definidas en la Convención, pero se encuentran incluidas en dos cuadros (cuadros I y II) anexos a la misma.

De conformidad con el derecho internacional, estos tratados tienen fuerza vinculante para los Estados, pero sus disposiciones no son directamente aplicables (*self executing*); la ejecución de ellas depende de que cada una de las partes adopte medidas legislativas pertinentes para implementarlas en sus propias jurisdicciones. De esta forma, los delitos previstos en las convenciones sobre drogas (llamados *treaty based*), a diferencia de los crímenes nucleares del derecho penal internacional (*core crimes*),⁸ no son directamente vinculantes ni cuentan con una jurisdicción penal supranacional para juzgarlos.⁹ Los tres tratados prescriben que las partes podrán aplicar medidas de fiscalización más estrictas o rigurosas que las previstas en ellos. De todos modos, los Estados parte de las convenciones se encuentran obligados a cumplir con ellas, aun cuando se opongan a las normas de su derecho interno (arts. 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados). Si no cumplen sus obligaciones al respecto, incurren en responsabilidad en el plano internacional.¹⁰

Para supervisar el cumplimiento de los tratados y sus objetivos, las convenciones otorgan funciones a la CE, la JIFE y la UNODC. La CE examina el cumplimiento de los objetivos de los tratados a partir de informes que deben presentarle las partes, por ejemplo, con información sobre la aplicación de sus disposiciones en cada uno de sus territorios, sobre el texto de las leyes y reglamentos que promulguen para dar efecto a los instrumentos internacionales y sobre los casos de tráfico ilícito. Además, es el órgano competente para decidir qué drogas deben ser objeto de fiscalización, si deben suprimirse los controles impuestos o modificar su alcance.

La JIFE se desempeña como un órgano independiente y con funciones cuasi judiciales. Administra un sistema de provisiones de las necesidades de estupefacientes y sustancias psicotrópicas para asegurar que haya suministros de drogas adecuados para fines médicos y científicos, y supervisa las actividades lícitas en materia de drogas, mediante un sistema de información estadística, para evitar que se produzcan desviaciones

⁸ Ver Estatuto de la Corte Penal Internacional, artículos 5 a 8 bis.

⁹ Cfr. Kai Ambos, *Treatise on International Criminal Law*, vol. II: *The Crimes and Sentencing*, Oxford, OUP, 2014, p. 222.

¹⁰ Cfr. United Nations, *Responsibility for International Wrongful Acts 2001*, 2005. Disponible en: http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf.

a canales ilícitos. Cada año, la JIFE publica un informe con un análisis de la situación de la lucha contra las drogas en varias partes del mundo.

Además, estos dos órganos tienen competencias específicas para intervenir en caso de violaciones aparentes de los tratados. En estos supuestos, la JIFE debe pedir explicaciones a las partes y proponer las medidas correctivas que considere apropiadas. Cuando sea necesario, puede prestar asistencia a los gobiernos para superar dificultades en el cumplimiento de los tratados. Si la JIFE observa que no se han tomado las medidas necesarias para remediar una situación grave, puede comunicárselo a las partes interesadas, a la CE y al Consejo Económico y Social. Las convenciones de 1961 y 1971 facultan a la JIFE, como último recurso, a recomendar a las partes que dejen de importar o exportar drogas al país en falta. En todo caso, la CE puede poner en consideración de la JIFE cualquier cuestión que tenga relación con las funciones de la misma y realizar sugerencias o recomendaciones de carácter general. Según la Convención de 1988, además, debe tomar medidas que estime adecuadas, cuando la JIFE pone a su consideración el caso de un Estado o territorio respecto del cual tiene motivos para creer que no cumple con los objetivos de la Convención.

La UNODC cumple funciones como secretaria de la CE y la JIFE, y tiene un papel importante como agencia de la ONU encargada de coordinar las actividades internacionales de fiscalización de estupefacientes. Su programa de trabajo se basa en tres pilares: investigación y trabajo analítico (como parte del cual elabora informes sobre drogas), trabajo normativo para asistir a los Estados miembros en la implementación de las convenciones sobre drogas, y elaboración de proyectos de cooperación técnica en la materia.

La OMS funciona como órgano experto, y tiene la responsabilidad de examinar las propuestas que se formulen para incluir nuevos estupefacientes y sustancias psicotrópicas a las listas de los tratados. Evalúa, desde una perspectiva de salud pública, si la sustancia tiene propiedades medicinales y si puede ser, además, objeto de un uso indebido. En cambio, el órgano competente para evaluar la conveniencia de la clasificación de los precursores es la JIFE.

3. Aspectos relevantes de la normativa internacional para combatir el tráfico ilícito de drogas

3.1. Usos permitidos y usos prohibidos: deber de fiscalizar y deber de prohibir

Como se indica en los preámbulos de las convenciones, la preocupación central del régimen jurídico internacional sobre el control de drogas es proteger la salud de los

individuos y evitar los perjuicios sociales y económicos que ocasiona el uso indebido de estas sustancias sobre la sociedad. Para lograr estos objetivos, las convenciones sobre drogas se basan en un planteamiento esencialmente prohibicionista, que tiene por objetivo principal eliminar el uso ilícito de las drogas y asegurar su disponibilidad para usos médicos y científicos.¹¹

El régimen internacional no distingue entre sustancias lícitas e ilícitas. Diferencia, en cambio, entre usos prohibidos y permitidos (indebidos o debidos, ilícitos y lícitos). La expresión, frecuentemente empleada, “drogas ilícitas” o “drogas prohibidas”, no figura en las convenciones; en cambio, las expresiones “uso indebido” o “usos ilícitos” aparecen con frecuencia.

Los usos lícitos o permitidos de las drogas clasificadas se encuentran sometidos a medidas de control, esencialmente administrativas, de diferente intensidad, que varían según la lista en la que se encuentren (por ejemplo, suministro de licencias, inscripción en registros, fiscalización a cargo de organismos oficiales). Estos controles tienen la finalidad de evitar que los usos lícitos se desvíen a canales ilícitos.

Para combatir los usos ilícitos, las convenciones recurren principalmente a la criminalización. Los tres instrumentos internacionales contienen disposiciones penales que definen las conductas constitutivas de delitos en materia de drogas (deber de tipificar) y prescriben la imposición de determinadas sanciones (deber de sancionar).

Este planteamiento es objeto de múltiples críticas. Se cuestiona si la limitación de los usos de las drogas a fines médicos y científicos, y la supresión de los demás empleos, realmente son eficientes para cumplir con el objetivo de proteger la salud y el bienestar de la humanidad. Se alega que el sistema internacional se basa en un presupuesto inde demostrable, esto es, que la supresión de la oferta y la demanda tendrá efectos positivos en la salud y el bienestar de la humanidad. Finalmente, se critica que el sistema ni siquiera ha logrado suprimir las actividades ilícitas.¹²

¹¹ Las hojas de coca, incluidas en la Lista I de la Convención de 1961, también están sujetas al principio general de que sus usos deben limitarse a finalidades médicas y científicas. Sin embargo, la prohibición no se extiende a la producción, importación y exportación, comercio, posesión y uso de hojas de coca para la preparación de una sustancia soporífera que no contenga ningún alcaloide.

¹² Cfr. Neil Boister, “Waltzing on the Vienna Consensus on Drug Control? Tensions in the International System for the Control of Drugs”, *Leiden Journal of International Law*, núm. 29, 2016, p. 393. Ambos señala que existe una gran hipocresía en el discurso internacional de la lucha contra las drogas si se tiene en cuenta que algunas sustancias dañinas para la salud, como el alcohol y la nicotina, son no solamente comercializadas libremente en las sociedades occidentales, sino que su consumo es activamente promovido (*op. cit.*, 2014, p. 236). Cfr. previamente, con respecto a la región andina, Kai Ambos, *Die Drogenkontrolle und ihre Probleme in Kolumbien, Peru und Bolivien*, Friburgo, Max Planck Institut für ausländisches und Internationales Strafrecht, 1993, pp. 345 y ss., 413 y ss.; en castellano (versión actualizada pero parcial), *Control de drogas. Política y legislación en América Latina, EE.UU. y Europa. Eficacia y Alternativas*, Bogotá, Ediciones Ibáñez, 1998, pp. 135 y ss.

A continuación analizaremos los rasgos esenciales de la política criminal internacional en materia de drogas.

3.2. Deber de prohibir

3.2.1. Deber de tipificar

En las convenciones de 1961 y 1971, el deber de tipificar está contemplado de manera prácticamente equivalente (arts. 36 y 22 de las convenciones de 1961 y 1971, respectivamente). En ambos casos puede decirse que esta obligación tiene un carácter débil, porque se encuentra condicionada a lo dispuesto en las constituciones de las partes. El texto de las disposiciones es el siguiente:

Artículo 36(1) (a) de la Convención de 1961:

A reserva de lo dispuesto por su Constitución, cada una de las Partes se obliga a adoptar las medidas necesarias para que el cultivo y la producción, fabricación, extracción, preparación, posesión, ofertas en general, ofertas de venta, distribución, compra, venta, despacho de cualquier concepto, corretaje, expedición, expedición en tránsito, transporte, importación y exportación de estupefacientes, no conformes a las disposiciones de esta Convención o cualesquiera otros actos que en opinión de la Parte puedan efectuarse en infracción de las disposiciones de la presente Convención, se consideren como delitos si se cometen intencionalmente y que los delitos graves sean castigados en forma adecuada, especialmente con penas de prisión u otras penas de privación de libertad. (Las cursivas son nuestras)

Artículo 22(1) (a) del Convenio de 1971:

A reserva de lo dispuesto en su Constitución, cada una de las Partes considerará como delito, si se comete intencionalmente, todo acto contrario a cualquier ley o reglamento que se adopte en cumplimiento de las obligaciones impuestas por este Convenio y dispondrá lo necesario para que los delitos graves sean sancionados en forma adecuada, especialmente con penas de prisión u otras penas de privación de libertad. (Las cursivas son nuestras)

Entre estos dos instrumentos existe, no obstante, una diferencia de fondo: el Convenio de 1971 utiliza una fórmula general para definir los actos que estarán sujetos al derecho penal (“todo acto contrario a cualquier ley o reglamento que se adopte en cumplimiento de las obligaciones impuestas por este Convenio”), mientras que la Convención de 1961 emplea primordialmente el método enumerativo (“cultivo, producción, fabricación...”), y solo de manera complementaria una fórmula general (“o cualesquiera otros actos que en opinión de la Parte puedan efectuarse en infracción de las disposiciones de la presente Convención”).

La Convención de 1988 ha reforzado de manera considerable el régimen de control penal. La criminalización de diferentes formas del tráfico ilícito es uno de los rasgos más

sobresalientes de este instrumento y se diferencia en varios aspectos de las regulaciones anteriores.

Dicha Convención contiene una regulación penal mucho más extensa y detallada que, además de las conductas previstas en los instrumentos anteriores, prevé nuevas modalidades delictivas. A diferencia de los otros dos instrumentos internacionales impone a las partes una obligación plena de criminalizar la mayoría de las conductas relacionadas con el tráfico ilícito, pues este deber ya no se encuentra sujeto a lo que dispongan las constituciones de las partes. Además, la Convención de 1988 introdujo por primera vez una disposición en la que explícitamente se impone un deber a los Estados de tipificar la adquisición, el cultivo y la posesión para consumo personal, pero en este caso, la obligación sí se encuentra condicionada a lo que establezcan los principios constitucionales y los conceptos fundamentales de cada ordenamiento jurídico (en particular, sobre esto, ver más adelante “Deber de tipificar la posesión para consumo personal”).

De conformidad con el artículo 3 de la Convención de 1988, el deber de tipificar (pleno, es decir, sin condiciones basadas en los principios de los ordenamientos nacionales) comprende las siguientes conductas:

- Las conductas tradicionalmente asociadas al tráfico ilícito (que, en esencia, ya estaban contempladas en la Convención de 1961), a saber: la producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la oferta, la oferta para la venta, la distribución, la venta, la entrega en cualesquiera condiciones, el corretaje, el envío, el envío en tránsito, el transporte, la importación o la exportación de cualquier estupefaciente o sustancia psicotrópica (art. 3(1)(a)(i)); el cultivo de la adormidera, el arbusto de coca, o la planta de cannabis con objeto de producir estupefacientes en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961 (art. 3(1)(a)(ii));¹³ la posesión o la adquisición de cualquier estupefaciente o sustancia psicotrópica con objeto de realizar cualesquiera de las actividades enumeradas anteriormente (art. 3(1)(a)(iii)).¹⁴

¹³ La aclaración de que el cultivo de estas plantas debe realizarse en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961 se debe a que, de acuerdo con este instrumento, ciertos tipos de cultivos son lícitos, a pesar de que están sometidos a un estricto control por su potencialidad para derivar de ellos sustancias estupefacientes.

¹⁴ Algunas de las conductas enunciadas en este punto se encuentran definidas en las convenciones. Así, por ejemplo, los términos *producción*, *fabricación*, *importación* y *exportación* se definen en la Convención de 1961; la *fabricación* también en el Convenio de 1971. Pese a ello, definiciones como la del término *producción* podrían ocasionar inconvenientes, pues de acuerdo con la Convención de 1961, la *producción* debe entenderse como la separación del opio, de las hojas de coca, del cannabis y de la resina de cannabis de las plantas de las que se obtienen, mientras que en su uso corriente, este término suele tener un alcance más amplio. En su caso, en las legislaciones nacionales debería indicarse con qué alcance se emplea el término. Las demás conductas enunciadas en la Convención de 1988, no se encuentran definidas, de modo que las mismas deberían interpretarse de acuerdo con sus usos corrientes en este contexto.

- También incluye nuevas modalidades delictivas no previstas en los instrumentos anteriores, como: la fabricación, el transporte o la distribución de equipos, materiales o de las sustancias precursoras, reactivas y diluyentes a sabiendas de que van a utilizarse en el cultivo, la producción o la fabricación ilícitas de estupefacientes o sustancias psicotrópicas (art. 3(1)(a)(iv)); distintas formas de criminalidad organizada que guardan relación con algunos de los delitos vinculados con el tráfico ilícito (art. 3(1)(a)(v)); el lavado de activos y la ocultación o el encubrimiento de bienes a sabiendas de que proceden de alguno o algunos de los delitos que tradicionalmente se relacionan con el tráfico ilícito de drogas (art. 3(1)(b)(i) y (ii)).

El deber de tipificar está limitado a los casos en que las conductas descritas se cometen intencionalmente (art. 3(1)).¹⁵ No existe, por tanto, deber de tipificar como delitos los actos de imprudencia. No obstante, cada parte es libre de incluir en su derecho interno estándares subjetivos inferiores, o sea, más estrictos. Por otra parte, tampoco se impone a los Estados la obligación de recurrir a una clasificación específica de delitos (delitos graves, crímenes) como la contienen algunos ordenamientos jurídicos particulares (por ejemplo Alemania: *Verbrechen-Vergehen*). Sin embargo, la Convención de 1988, en algunos casos puntuales, distingue entre la gravedad de los delitos tipificados, por ejemplo, en el marco de las sanciones y de la cooperación internacional. Además, identifica algunas circunstancias que necesariamente deben ser tenidas en cuenta como agravantes, como la participación en el delito de una organización criminal, el empleo de armas, la intervención de funcionarios públicos, la utilización de menores y la reincidencia.

La Convención también tiene disposiciones que imponen a las partes el deber de tipificar algunas formas de comisión, intervención o participación específicas, como: receptación, instigación o inducción, participación en la comisión, asociación y confabulación, tentativa, asistencia, incitación o asesoramiento. En estos casos, se trata de una obligación débil, porque el deber se encuentra sujeto a lo dispuesto en “los principios constitucionales y los conceptos fundamentales de cada ordenamiento jurídico” (art. 3(1) (c)). Ello seguramente se debe a las dificultades que podrían tener algunos de los Estados para incluir estas disposiciones en su derecho interno. Por ejemplo, la confabulación y los delitos conexos, cuando consisten en un mero acuerdo para actuar, sin una acción específica, pueden ser considerados una intervención demasiado anticipada del

¹⁵ El concepto *intención* es objeto de diferentes interpretaciones (al respecto, cfr. Kai Ambos, *Treatise on International Criminal Law, vol. I: Foundations and General Part*, Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 266 y ss.). Las convenciones sobre drogas, sin embargo, no definen este término ni indican cómo ha de interpretarse. Por tanto, los Estados cuentan con libertad para darle contenido, lo que seguramente afecta la uniformidad entre las regulaciones nacionales.

derecho penal y, así, contrarios a libertades fundamentales. Además, entre muchos ordenamientos jurídicos nacionales existen desacuerdos en cuanto a los límites apropiados de la responsabilidad penal. A diferencia de la Convención de 1961, la Convención de 1988 no incluye la frase “actos preparatorios”, aunque muchos de estos casos podrían quedar abarcados en los supuestos contemplados.

3.2.1.1. *Deber de tipificar la posesión para consumo personal*

Como las disposiciones penales de las convenciones de 1961 y 1971 citadas no mencionan expresamente la finalidad para consumo personal, bajo esas regulaciones la cuestión de si ella debía criminalizarse no estaba completamente resuelta.¹⁶ Esto cambió con la Convención de 1988, pues como mencionamos, incluyó una disposición que específicamente obliga a las partes a tipificar como delitos penales la posesión (también el cultivo y la adquisición) para consumo personal, siempre que ello esté de acuerdo con sus principios constitucionales y los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico. El texto del artículo 3(2) es el siguiente:

A reserva de sus principios constitucionales y de los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales conforme a su derecho interno, cuando se cometan intencionalmente, la posesión, la adquisición o el cultivo de estupefacientes o sustancias sicotrópicas para el consumo personal en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961, en la Convención de 1961 en su forma enmendada o en el Convenio de 1971.

Debido a que la disposición contiene una cláusula de salvaguarda (“A reserva de...”), existe para los Estados partes una obligación plena y clara de tipificar la posesión para consumo personal cuando no existan en sus ordenamientos jurídicos principios constitucionales o conceptos fundamentales que se opongan a ello.¹⁷ En el Comentario a la Convención de 1988 se reconoce, no obstante, que en estos casos la posibilidad de aplicar un tratamiento o rehabilitación como alternativa a la pena (prevista en el art. 3(4) (d); ver más adelante “Deber de sancionar”) concede a los Estados parte mayor

¹⁶ En el marco de estas dos convenciones, la criminalización de la finalidad para consumo personal se discutió esencialmente en relación con la posesión. La disposición penal de la Convención de 1961 incluye expresamente la posesión, pero no distingue entre finalidades. En este contexto, se discutía si la posesión para consumo personal también constituía una forma de “tráfico ilícito”. Como el Convenio de 1971 solo se refiere a todo “acto” contrario a cualquier ley o reglamento que se adopte en cumplimiento de las obligaciones impuestas, la discusión sobre la criminalización de la posesión para el consumo personal se centró en si la “posesión” podía ser definida como un acto. Ver ONU, *Comentarios a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas*, Nueva York, 1999, p. 67, párrs. 3.85 y ss. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/treaties/organized_crime/Drug%20Convention/Comentarios_a_la_convencion_1988.pdf.

¹⁷ Cfr. Boister, *op. cit.*, p. 393.

flexibilidad para tratar los delitos relacionados con el consumo personal en este contexto.¹⁸ De hecho, en comparación con el resto de las conductas tipificadas en la Convención de 1988, las que tienen como destino el consumo personal se consideran delitos menos graves y ello tiene implicancias no solo en el marco de las disposiciones referidas a las sanciones, sino también con respecto al decomiso, a la extradición y a la asistencia judicial recíproca, pues estas disposiciones solo se limitan a los delitos más graves contemplados en el instrumento.

La inclusión de una disposición específica referida a la tipificación de la posesión para consumo personal merece unas consideraciones adicionales. Mientras que a nivel internacional la Convención de 1988 clarificó la voluntad de tipificar estas conductas, hace ya algunos años varios Estados han demostrado posiciones más flexibles en estos casos. Por ejemplo, despenalizaron el consumo los Países Bajos,¹⁹ Portugal,²⁰ Uruguay²¹ y algunos estados de Estados Unidos y Australia. En España²² e Italia²³ se adoptó un sistema de penas administrativas para la posesión de drogas. En otros países como Argentina²⁴ y Colombia²⁵ fueron los tribunales, a través de sentencias judiciales, los que pusieron un freno a la criminalización de la posesión para consumo personal. Las causas de esta flexibilización varían desde la necesidad de encontrar soluciones más compatibles con los derechos humanos, de reconocer la autonomía personal y la privacidad de las personas, hasta la de hacer un uso más racional de los recursos públicos.²⁶

¹⁸ Ver ONU, *op. cit.*, p. 70, par. 3.94.

¹⁹ Según la ley holandesa (Opiumwet, Staatsblat 1976), la producción, el tráfico, la venta y la posesión de cualquier droga es punible. Sin embargo, en la práctica, la posesión para consumo personal de drogas blandas (*softs drugs*), como el cannabis, y su venta en los *coffee shops*, no se persigue judicialmente. Esta práctica emana de las directivas impartidas por la Fiscalía (Department of Public Prosecution) y tiene como base la existencia de razones de prioridad y de interés público (cfr. Código de Procedimiento Criminal holandés, art. 167). La misma ley indica cuáles deben considerarse “drogas duras” o de riesgo inaceptable (como la heroína y el éxtasis) y cuáles “drogas blandas”. Ver Toine Spapens, Thaddeus Müller y Henk van de Bunt, “The Dutch Drug Policy from a Regulatory Perspective”, *Eur J Crim Policy Res*, núm. 21, 2015, pp. 191-205, y Maarten van Dijck, “Drug Policy in the Netherlands”, en Sanne Taekema (ed.), *Understanding Dutch Law*, La Haya, Boom Juridische uitgevers, 2004, pp. 171 y ss.

²⁰ A partir de la Ley 30/2000, que entró en vigor el 1 de julio de 2001, no solo la posesión y el consumo, sino también la compra de cualquier droga en cantidades suficientes para el consumo personal dejaron de ser delitos penales y se convirtieron en faltas administrativas. La posesión para la venta, en cambio, sigue siendo punible. Al respecto, ver Caitlin Elizabeth Hughes y Alex Stevens, “What can we learn from the portuguese decriminalization of illicit drugs?”, *Brit J Criminol*, núm. 50, 2010, pp. 999-1022, en donde se realiza un primer análisis empírico sobre la situación en Portugal luego de la entrada en vigor de la Ley 30/2000, y se concluye que la despenalización no condujo a un aumento considerable del uso de drogas e incluso hubo un decrecimiento en la población juvenil.

²¹ Ley 19.172, sancionada el 31 de julio de 2013 y promulgada el 24 de diciembre de 2013.

²² Ley Orgánica 1/1992 del 21 de febrero de 1992.

²³ Decreto Presidencial 309 del 9 de octubre de 1990.

²⁴ En el año 2009, la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró contraria a la Constitución la criminalización de la tenencia de drogas para consumo personal en lugares privados, porque violaba la autonomía personal (ver Fallo “Arriola” [A. 891. XLIV] del 25 de agosto de 2009).

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1994.

²⁶ Ver al respecto, Boister, *op. cit.*, p. 394.

Estas tendencias no fueron bienvenidas por los órganos encargados de supervisar el cumplimiento de las convenciones.²⁷ En su informe anual de 2001, la JIFE “recordó” a los Estados la obligación según el párrafo 2, del artículo 3 de la Convención de 1988, y su deber de limitar el uso de las sustancias sujetas a fiscalización a fines médicos y científicos.²⁸ Posteriormente, en el año 2004, concedió que “la práctica de exonerar de enjuiciamiento penal al infractor en el caso de pequeñas cantidades de drogas es compatible con los tratados de fiscalización internacional de drogas”, pero continuó enfatizando que “el objetivo de los tratados es prevenir el uso indebido de drogas y limitar la utilización de sustancias fiscalizadas a fines médicos y científicos”.²⁹ En el informe anual de 2009, manifestó su preocupación frente a la existencia en América Latina y Estados Unidos de “un movimiento creciente a favor de la despenalización de la posesión de drogas fiscalizadas, en particular cannabis, para su uso personal”, y advirtió que ese movimiento “socava la coherencia y eficacia del sistema”.³⁰

En este contexto la pregunta es, entonces, si estas tendencias son contrarias a la regulación internacional. Para ello, resulta conveniente distinguir entre legalización y despenalización. Probablemente, la *legalización* de estas conductas no estaría permitida por el régimen jurídico internacional, pues de acuerdo con este, las partes tienen el deber de prohibir todos los usos que no tienen por destino finalidades médicas o científicas. En este sentido, legislaciones que regulan un mercado de cannabis como la de Uruguay (a través de los “clubes cannábicos”), los Países Bajos (a través del sistema de los *coffee shops*) o algunos estados de Estados Unidos como Colorado y Washington, no serían compatibles con el régimen jurídico internacional de las convenciones.³¹ Con respecto a la *despenalización*, el sistema internacional exige la tipificación de la posesión para el consumo personal, siempre que en el ordenamiento jurídico respectivo no existan razones constitucionales o principios fundamentales que se opongan a ello. De modo que si la no criminalización de estas conductas se basa en razones constitucionales no violaría el derecho internacional. En este contexto, el régimen jurídico internacional deja un

²⁷ Ver, por ejemplo, JIFE, *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2014*, Nueva York, 2015. Disponible en: https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2014/Spanish/AR_2014_ESP.pdf.

²⁸ JIFE, *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2001*, Nueva York, 2002, p. 82, par. 509.

²⁹ JIFE, *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2004*, Nueva York, 2005, p. 93, par. 538. Disponible en: https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2004/AR_2004_Spanish.pdf.

³⁰ JIFE, *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2009*, Nueva York, 2010, p. 82, par. 453. Disponible en: https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2009/AR_09_Spanish.pdf.

³¹ Para una opinión diferente, ver en este volumen el trabajo de Pablo Galain referido al caso uruguayo.

margen de apreciación a los Estados, pues ellos, al establecer su marco constitucional, pueden incorporar reglas o principios que conduzcan a una no criminalización o a una despenalización. Por lo demás, la Convención en estos casos no impone la obligación de aplicar una determinada sanción (como veremos en el próximo punto, en estos casos podría indicarse un tratamiento como sustituto de la condena).

3.2.2. *Deber de sancionar*

Las Convenciones de 1961 y 1971, especifican que “los delitos graves sean castigados en forma adecuada, especialmente con penas de prisión u otras penas de privación de libertad” (art. 36 (1) Convención de 1961 y art. 22 de la Convención de 1971). Estas disposiciones fueron reforzadas por la Convención de 1988, que también distingue según la gravedad de los delitos.

Para los delitos graves se establece la obligación de aplicar sanciones proporcionadas a su gravedad, y se menciona como ejemplo la pena de prisión u otras formas de privación de la libertad, las sanciones pecuniarias y el decomiso. La Convención también requiere que las partes tengan en cuenta la gravedad de los delitos al considerar la posibilidad de conceder la libertad anticipada o condicional.

Como complemento de la declaración de culpabilidad o de la condena por un delito grave, las convenciones sobre drogas permiten a las partes que consideren medidas de tratamiento, educación, postratamiento, rehabilitación o reinserción social. Ninguno de estos conceptos está definido en las convenciones, lo que otorga a los Estados parte un amplio margen de interpretación (ver *supra* nota 20 y texto correspondiente). En la Convención de 1988, estas medidas están previstas con independencia de si el individuo, además, es toxicómano.

Para los delitos leves (como la posesión para consumo personal), la Convención no establece un tipo de sanción en particular. En estos casos, los tratamientos pueden ser aplicados, incluso, como sustituto de la declaración de culpabilidad o de la condena.

En el documento final de la Ungass 2016, se reafirmó la necesidad de que la severidad de las penas sea proporcional a la gravedad de los delitos, pero no se hicieron recomendaciones específicas para la adopción de medidas en relación con la abolición de la pena de muerte por delitos de drogas³² (y mucho menos para otras medidas alternativas a la criminalización) que aún está vigente en algunos Estados, y que el régimen jurídico internacional sobre drogas no prohíbe expresamente.

³² Ver Ungass, *op. cit.*, p. 18.

3.2.3. Otras disposiciones que refuerzan la persecución

Además de las disposiciones mencionadas, la Convención de 1988 prescribe que cuando los Estados contemplan periodos de prescripción en sus legislaciones, deberán establecer plazos prolongados para los delitos graves, que se agravarán cuando el sospechoso haya eludido la administración de justicia.

En materia probatoria se admite la inversión de la carga de la prueba respecto de los bienes sujetos a decomiso, de forma que se consideren, salvo prueba en contrario, que han sido adquiridos ilícitamente. Teniendo en cuenta que para algunos ordenamientos la inversión de la carga de la prueba puede significar una afectación de los derechos del acusado, se dispone que la adopción de medidas a este respecto debe estar en consonancia con la naturaleza de los procedimientos judiciales de las partes. En materia probatoria también dispone que los elementos subjetivos de los delitos (finalidad, conocimiento) podrán inferirse de las circunstancias objetivas del caso. Esta disposición tiene en cuenta las dificultades que normalmente plantea la prueba de estos elementos. No obstante, no se incluye un análisis exhaustivo de las diferentes posibilidades que pueden presentarse (por ejemplo, circunstancias especiales como la “ceguera premeditada” o los casos de *dolus eventualis*). La disposición, por tanto, no llega a involucrarse en los procedimientos probatorios adoptados por los ordenamientos nacionales y, por tanto, no exige modificaciones en este sentido.

En materia procesal, además, se requiere que las partes adopten medidas necesarias para asegurar que la persona acusada o declarada culpable comparezca en el proceso penal correspondiente, aunque no se prescribe ninguna medida específica en ese sentido (prisión preventiva, limitación de las fianzas).³³

La Convención de 1988 contiene también disposiciones referidas al decomiso, el embargo preventivo y la incautación, que merecen algunos comentarios. En algunas legislaciones, estos términos suelen emplearse de manera equivalente. No obstante, en la Convención, el decomiso se distingue del embargo preventivo y la incautación. Mientras que con *decomiso* se hace referencia a la privación con carácter definitivo de algún bien, entre la *incautación* y el *embargo preventivo* no existen diferencias conceptuales, ambos se entienden como la prohibición temporal de transferir, convertir, enajenar o mover bienes o su custodia temporal.³⁴ Por otra parte, las disposiciones relativas al decomiso

³³ Al parecer, la Convención tiene en vistas situaciones en que, dadas las sumas de dinero involucradas en estos delitos, y la dimensión internacional de gran parte de los delitos relacionados con las drogas, los acusados puedan estar en condiciones de afrontar costosas fianzas.

³⁴ Para la definición de *decomiso*, ver artículo 2(f); para la definición de *embargo preventivo* e *incautación*, ver artículo 2(l), todos de la Convención de 1988.

tienen suficiente amplitud, de forma que los legisladores nacionales puedan decidir si este debe estar precedido por una declaración de culpabilidad o es suficiente con probar que el bien se derivó de una conducta comprendida en la definición de alguno de los delitos.³⁵

La Convención de 1988, además, es el primer instrumento internacional que respalda la práctica de las entregas vigiladas,³⁶ esto es, dejar que las sustancias salgan de un territorio, atraviesen o entren en él, con el conocimiento y bajo la supervisión de sus autoridades competentes, con el fin de identificar a las personas involucradas en la comisión de los delitos. El mayor atractivo de esta técnica es que facilita la identificación de los delincuentes principales, en lugar de concentrarse en las capas inferiores. Sin embargo, en muchos ordenamientos la implementación de esta estrategia puede encontrar algunas dificultades. Como el presupuesto para recurrir a esta técnica es que las operaciones vigiladas estén sancionadas por el ordenamiento jurídico interno, los Estados en los que debe iniciarse un proceso, siempre que existan pruebas suficientes de que se ha cometido un delito (principio de legalidad procesal), pueden considerarla incompatible con sus ordenamientos. Por eso, la Convención no establece una obligación plena sobre los Estados de recurrir a la entrega vigilada, sino solo un deber condicionado a los principios fundamentales de sus respectivos ordenamientos jurídicos internos.

3.2.4. Medidas de cooperación

La cooperación entre los Estados es un aspecto esencial en la lucha contra el narcotráfico, fundamentalmente debido a su carácter transnacional. Las distintas tradiciones y ordenamientos jurídicos establecen procedimientos y exigencias diferentes, tanto sustantivas como de forma, que pueden ser un obstáculo para una cooperación eficaz, sobre todo si se prescinde de una regulación común que establezca determinadas pautas.³⁷ Los tres instrumentos internacionales sobre drogas contienen disposiciones referidas a la cooperación judicial, que en el caso de la Convención de 1988 constituyen uno de los ejes centrales de la regulación y, por tanto, son mucho más exhaustivas y detalladas. A los fines expositivos, distinguiremos entre extradición y asistencia judicial.

³⁵ Debe tenerse en cuenta que no todos los ordenamientos jurídicos regulan el decomiso de la misma forma. Mientras que en algunos casos puede encontrarse regulado en la forma de una medida preventiva, también puede considerarse una sanción.

³⁶ Los instrumentos anteriores hacían hincapié en el decomiso de las drogas (por ejemplo, la Convención de 1961).

³⁷ Muchos de estos inconvenientes se han reducido con la obligación de tipificar determinadas conductas, de modo que los Estados parte cuentan con un margen considerablemente menor para negar la cooperación, basándose en la ausencia de una doble incriminación.

3.2.4.1. Extradición

La extradición es el mecanismo más antiguo y más firmemente establecido para la cooperación entre los Estados en asuntos penales. Por eso, a diferencia de otras formas de cooperación previstas en los tratados sobre drogas (como el decomiso), las disposiciones sobre extradición son menos exhaustivas y se basan en gran parte en los acuerdos internacionales y las leyes nacionales que ya existían. No obstante, como no todos los países se encuentran vinculados por tratados de extradición, la Convención de 1988 prevé su consideración como base jurídica de este mecanismo. Las disposiciones sobre extradición previstas en este instrumento no son aplicables a figuras de menor gravedad como la posesión, el cultivo y la adquisición para consumo personal. Por otra parte, el régimen jurídico internacional sobre drogas prevé la posibilidad de utilizar la extradición en combinación con otros métodos de cooperación, no tan bien asentados, como la transferencia de la ejecución de sentencias (esto es, que se cumpla la condena en el Estado requerido cuando la extradición se deniega con base en la nacionalidad del individuo solicitado) y la transferencia de personas declaradas culpables (esto es, el traslado de una persona declarada culpable que cumple una pena privativa de libertad a otro Estado, para que cumpla allí el resto de la condena).

Junto a ello, la Convención de 1988 reconoce el principio *aut dedere aut iudicare*, de modo que cuando un supuesto delincuente se encuentre en el territorio de un Estado y este no lo extradite, debe declararse competente para juzgarlo. Este principio tiene carácter obligatorio para las partes si la extradición se deniega porque el delito se ha cometido en el territorio del Estado requerido (art. 4(2) (a) (i)) o por uno de sus nacionales (art. 4(2) (a) (ii));³⁸ tiene solo carácter facultativo cuando la denegación se basa en otras razones.³⁹

3.2.4.2. Asistencia judicial

La Convención de 1988 prácticamente ofrece un pequeño tratado en materia de asistencia judicial que se fundamenta en el principio de que las partes se presten la más amplia asistencia judicial en las investigaciones, los procesos y las actuaciones judiciales

³⁸ Esta disposición tiene por efecto que la competencia en razón de la nacionalidad, que en el artículo 4(1) (b) (i) se considera discrecional para los Estados, se convierte en obligatoria cuando se deniega la extradición sobre esa base. Por el contrario, el supuesto basado en la competencia territorial no sería un verdadero caso de aplicación del principio *aut dedere aut iudicare*, porque el Estado requerido ya resultaría competente en virtud del principio de territorialidad (competencia que es obligatoria para los Estados parte de la Convención, cfr. art. 4). Ver Ambos, *op. cit.*, 2014, p. 237; más detalladamente sobre este principio ver Kai Ambos, *Treatise on International Criminal Law*, vol. III: *International Criminal Procedure*, Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 230 y ss.

³⁹ Ambos, *ibid.*, 2014, p. 237.

referentes a los delitos tipificados en la Convención (con la excepción de la adquisición, posesión y el cultivo para consumo personal). Sus disposiciones están redactadas de manera lo suficientemente flexible como para dar cabida a los diversos procedimientos de los ordenamientos jurídicos nacionales. Prevé la posibilidad de que las solicitudes de asistencia se formulen con arreglo a la misma Convención, y enumera una serie de medidas que pueden ser objeto de cooperación, aunque no tienen carácter exhaustivo: recibir testimonios, presentar documentos judiciales, efectuar inspecciones e incautaciones, examinar objetos y lugares, facilitar información y elementos de prueba, entregar originales o copias auténticas de documentos y expedientes relacionados con el caso, identificar elementos con fines probatorios y remitir actuaciones penales. Se prevé, además, la cooperación para llevar a cabo decomisos y entregas vigiladas. En ningún caso las partes podrán invocar el secreto bancario para negarse a prestar colaboración.

4. Algunos problemas a los que se enfrenta el régimen jurídico internacional sobre drogas

4.1. Políticas para reducir los daños ocasionados por las drogas (*harm reduction*)

El acento puesto por las convenciones en la eliminación de los usos ilícitos y el recurso a la criminalización como instrumento principal para alcanzar este objetivo, prácticamente no ha dejado espacio para diseñar una política fuerte y completa focalizada en reducir los daños o riesgos que estas sustancias representan para la salud del individuo y el bienestar social en general.⁴⁰ Y ello incluso a pesar de que en los preámbulos de las tres convenciones, la salud y el bienestar de la humanidad figuran como presupuestos de la política internacional. Si bien es cierto que las convenciones prevén que los Estados adopten las medidas necesarias para prevenir el abuso de las drogas y procurar el tratamiento de los consumidores, estas medidas se encuentran principalmente subordinadas a los objetivos de la criminalización.

⁴⁰ El programa de las Naciones Unidas para el control de las drogas ha ofrecido una definición no vinculante del concepto reducción de daños (*harm reduction*): "Reducción de daños' denota las políticas o programas centrados directamente en reducir los daños derivados del consumo de alcohol u otras drogas tanto para la persona como para la comunidad en general. La expresión se aplica en particular a las políticas o programas encaminados a reducir los daños sin exigir abstinencia necesariamente. Sin embargo, los esfuerzos por lograr la abstinencia total pueden verse precedidos de estrategias de reducción de daños para lograr mayor seguridad en el uso de drogas". (Cfr. la publicación de UNODC, *Abuso de drogas: tratamiento y rehabilitación. Guía práctica de planificación y aplicación*, Nueva York, 2003, Anexo IX p. 13. Disponible en: https://www.unodc.org/docs/treatment/Guide_S.pdf).

En algunos Estados, como política para reducir el daño, se han considerado estrategias que en alguna medida toleran el consumo de drogas, por ejemplo: la distribución y el cambio de jeringas, la provisión de salas de inyección o consumo, o programas de provisión controlada a través de médicos.⁴¹ En qué medida estas políticas son compatibles con el régimen jurídico internacional de las tres convenciones sobre drogas es una cuestión bastante debatida.

Las principales objeciones contra este tipo de estrategias provienen de los defensores del régimen jurídico internacional. Se basan en que la obligación de prohibir los usos no médicos y científicos es difícil de conciliar con las políticas para reducir riesgos que toleran en alguna medida el consumo de las drogas. Aunque no existe en el marco jurídico internacional una exigencia de penalizar el consumo, las convenciones no permiten el uso recreativo de estas sustancias. Se alega, además, que en algunos casos estas medidas podrían encuadrar en alguna de las conductas tipificadas en los instrumentos internacionales; por ejemplo, fomentar el uso de salas de inyección podría considerarse una incitación o inducción al uso ilícito de drogas (ver art. 3 (c) (iii) de la Convención de 1988).⁴²

Los defensores de estas estrategias sostienen, por el contrario, que tales medidas no son completamente incompatibles con el régimen jurídico internacional en materia de drogas. Según este punto de vista, los tratados no prescriben ni definen cómo deben cumplir las partes con los tratamientos de los consumidores, y les dejan margen para tratar estas cuestiones de acuerdo con las características que adquieran en sus respectivas sociedades.⁴³

A pesar de que se ha comprobado la efectividad de estas estrategias para reducir los riesgos del consumo de drogas,⁴⁴ ellas han sido rechazadas por los organismos encargados de supervisar el cumplimiento de los tratados. En el informe anual del año 2001, la JIFE advirtió que la creación de salas de inyección de drogas “es contraria a los tratados de fiscalización internacional de drogas”,⁴⁵ y en el del año 2004 sostuvo que “son con-

⁴¹ Este tipo de medidas fueron implementadas, por ejemplo, en Australia, Alemania, Dinamarca y España. Ver ejemplos concretos en United Nations International Narcotics Control Board, *Flexibility of treaty provisions as regards harm reduction approaches*, E/INCB/2002/W.13/SS.5, 30 de septiembre de 2002. Disponible en: <http://www.communityinsite.ca/INCB-HarmReduction.pdf>.

⁴² Cfr. Boister, *op. cit.*, p. 395. Aunque difícilmente pueda sostenerse que con la creación de este tipo de salas las partes tienen la intención de incitar el uso ilícito de las sustancias.

⁴³ Cfr. *ibid.*, p. 395.

⁴⁴ La OMS sostuvo que no solo no hay evidencias de que los programas que tienen por objeto la proporción de jeringas haya incrementado la iniciación, duración o frecuencia del uso ilegítimo de drogas, sino que, por el contrario, estos programas demostraron eficacia para reducir las infecciones por VIH de una manera costo-efectiva (WHO, *Effectiveness of sterile needle and syringe programming in reducing HIV/AIDs among injecting drug users*, Ginebra, 2004, p. 28. Disponible en: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/43107/1/9241591641.pdf>).

⁴⁵ JIFE, *op. cit.*, 2002, p. 82, par. 510.

trarias al principio central consagrado en los tratados de fiscalización internacional de drogas, a saber, que el empleo de drogas debe estar limitado a fines médicos y científicos únicamente”.⁴⁶

En 2002, una comisión de expertos de la sección de asuntos jurídicos de la UNODC realizó un informe a pedido de la JIFE, en el que evaluó la compatibilidad de este tipo de estrategias con el régimen jurídico internacional.⁴⁷ La comisión analizó tres casos puntuales: el establecimiento de salas de inyección de drogas, la sustitución de una sustancia por otra con igual grado de dependencia, pero con un riesgo menor, y la distribución y el intercambio de jeringas, y concluyó que el empleo de estas técnicas no contradecía el texto de las convenciones.

En los últimos años, la JIFE parece haber matizado su posición frente a este tipo de medidas. En sus informes anuales de 2014 y 2015 solo reiteró su preocupación “por la posibilidad de que estos locales (salas de inyección) incumplan lo dispuesto en los tratados de fiscalización internacional de drogas”.⁴⁸ Sin embargo, la gama de políticas de reducción de daños es amplia y controversial, por lo que no es fácil llegar a un acuerdo sobre su legalidad y los países aún enfrentan limitaciones en el ámbito internacional para formular políticas relacionadas con las drogas que se aparten de la obligación general de prohibirlas.

En el documento final de la Ungass 2016, se hizo alusión a la necesidad de “reducir al mínimo las consecuencias adversas del uso indebido de drogas en los ámbitos social y de la salud pública”, y se hicieron referencias concretas a la prevención de la sobredosis, los “programas de terapia asistida por medicación” y los “programas relacionados con el equipo de inyección”. Sin embargo, no hay una mención explícita de la “reducción de daños”, lenguaje que algunos Estados parte aún cuestionan.⁴⁹

4.2. Clasificación de nuevas sustancias psicoactivas (NSP)

La clasificación de las sustancias, esto es, su catalogación en un sistema graduado de controles y restricciones o “listas”, es el presupuesto para que una sustancia se incluya en el marco de la fiscalización internacional y determina, a su vez, el tipo y la intensidad de los controles que deben aplicarse. El tema es de suma importancia, no solo porque

⁴⁶ JIFE, *op. cit.*, 2005, p. 89, par. 510.

⁴⁷ Ver United Nations International Narcotics Control Board, *op. cit.*

⁴⁸ Ver JIFE, *op. cit.*, 2015, p. 62, par. 362. En el mismo sentido, ver JIFE, *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2015*, Nueva York, 2016, p. 23, par. 135.

⁴⁹ Ver Ungass, *op. cit.*, p. 7.

las listas internacionales sirven de modelo para las legislaciones nacionales, sino también porque delimitan el alcance de la intervención penal.

En los últimos años, el sistema de clasificación internacional ha comenzado a ser fuente de fuertes tensiones a partir de la aparición y rápida expansión de numerosos tipos de drogas en forma de nuevas sustancias psicoactivas (NSP). Se considera que el proceso vigente para la clasificación de las sustancias es demasiado lento para responder al dinámico mercado de las drogas recreativas y a los avances tecnológicos.⁵⁰ Estas dificultades tienen consecuencias directas en las persecuciones penales de las conductas relacionadas con el tráfico ilícito: si el sistema internacional sirve como guía para la clasificación en el ámbito nacional, en la medida que este no pueda responder con rapidez a estos cambios, el uso en general de muchas de estas nuevas sustancias difícilmente puede ser perseguido bajo alguna modalidad del tráfico de drogas.⁵¹

Las convenciones de 1961 y 1971 contienen medidas de clasificación provisional a las que se puede recurrir para responder a necesidades urgentes. Como estas medidas permiten la aplicación de controles sobre determinadas sustancias mientras se espera el examen científico de la OMS, deberían emplearse con cierta cautela, pues su inclusión equivocada en alguna de las listas podría obstaculizar el aprovechamiento de eventuales propiedades terapéuticas.⁵² A estos inconvenientes se suma que las convenciones no

⁵⁰ El proceso de clasificación, en principio, consta de dos partes. Primero, la OMS evalúa desde una perspectiva de salud pública si la sustancia tiene propiedades medicinales y si puede ser, además, objeto de un uso indebido. Luego, la CE es la encargada de decidir si la sustancia debe ser incluida en las listas. La CE dispone de cierta flexibilidad respecto de las recomendaciones de la OMS, los tratados prevén la posibilidad de que rechace una recomendación. Excepcionalmente, puede instarse un proceso de revisión ante el Consejo Económico y Social. Según la Convención de 1988, el órgano competente para hacer recomendaciones a la CE respecto de la clasificación de sustancias precursoras es la JIFE y no la OMS.

En su informe mundial sobre drogas de 2013, la UNODC advirtió que "... el sistema de fiscalización internacional de drogas está fallando por primera vez ante la rapidez y creatividad del fenómeno de las nuevas sustancias psicoactivas (NSP)" (UNODC, *op. cit.*, 2013, p. 5. Disponible en: http://www.unodc.org/doc/wdr2013/World_Drug_Report_2013_Spanish.pdf).

⁵¹ En Argentina, por ejemplo, en estos casos se ha optado por perseguir las conductas bajo otras figuras penales relacionadas con la protección de la salud pública, como por ejemplo, la que tipifica la venta, la puesta en venta, el suministro, la distribución o el almacenamiento con fines de comercialización de sustancias medicinales o mercaderías peligrosas para la salud disimulando su carácter nocivo, que prevé penas de 3 a 10 años de prisión (art. 201, CP argentino).

⁵² La preocupación sobre cómo hacer frente a la cantidad de sustancias que han ingresado al mercado en los últimos años también está presente en el ámbito regional y nacional. En el año 2011, la Comisión Europea presentó un informe con la propuesta de reemplazar el sistema de clasificación existente en el ámbito de la Unión Europea ("Sistema de alerta rápida", Decisión Marco de la UE, núm. 2005/387/JAI, del 10 de mayo de 2005, relativa al intercambio de información, la evaluación del riesgo y el control de las nuevas sustancias psicotrópicas. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:127:0032:0037:es:PDF>) por uno más ágil y que tuviera en cuenta la adopción de medidas proporcionadas, esto es, medidas de diferente intensidad según los riesgos que impliquen las sustancias. Esta propuesta se encuentra a la fecha de la redacción de este trabajo a consideración del Parlamento Europeo. Países como Nueva Zelanda y Estados Unidos han adoptado medidas para paliar los problemas asociados al sistema de clasificación de las NSP. En líneas generales, en estos países se establecieron sistemas de clasificación de sustancias como análogas o genéricas, que esencialmente son de índole proactiva (es decir, que comien-

proporcionan una definición técnica o científica para distinguir entre “estupefacientes” y “sustancias psicotrópicas”,⁵³ de modo que permita conocer sin mayores complicaciones si la nueva sustancia debe ser fiscalizada según la Convención de 1961 o la de 1971.

5. Conclusiones

Como se ha señalado, el marco jurídico internacional está conformado por tres convenciones de las Naciones Unidas sobre drogas que funcionan de manera complementaria. El espíritu de esta regulación se basa en la idea de que la toxicomanía constituye un mal grave para el individuo, y entraña un peligro social y económico para la sociedad. El objetivo principal de esta regulación es proteger la salud y el bienestar de las personas, eliminando el uso ilícito de las drogas y asegurando su disponibilidad para usos médicos y científicos. De acuerdo con ello, los usos médicos y científicos de las sustancias fiscalizadas se encuentran sometidos a medidas de control, esencialmente administrativas, para evitar su desvío a actividades ilícitas y los usos ilícitos; a un sistema de control represivo que impone a los Estados parte el deber de criminalizar la mayoría de las conductas relacionadas con el tráfico ilícito. Este carácter represivo se fortaleció en cada una de las convenciones. La Convención de 1988, por ejemplo, además de ampliar el deber de criminalizar nuevas figuras delictivas (como el lavado de activos), selló las dudas sobre la existencia de una obligación internacional, condicionada a lo que establezcan las constituciones de las partes, de tipificar la posesión para consumo personal. Sin embargo, respecto de esta última conducta no existe un deber de aplicar una sanción específica. Aunque las convenciones incentivan a los Estados parte a adoptar medidas específicas como el tratamiento, la educación, rehabilitación y readaptación social para eliminar y reducir el uso indebido de drogas, estas solo están previstas como alternativas a la condena en caso de conductas destinadas al consumo personal.

El régimen jurídico internacional sobre drogas, por tanto, se encuentra estructurado sobre una base esencialmente prohibicionista y represiva. El foco de atención puesto en la criminalización de una gran cantidad de conductas vinculadas con el tráfico ilícito presupone la idea de que las drogas pueden ser efectivamente eliminadas y, con ello, los problemas que traen aparejados para la salud y el bienestar de las personas. Así, temas

zan a funcionar antes de que se compruebe que la sustancia plantea un grave riesgo para la salud o de que haya sido introducida en el mercado). La idea básica de estos sistemas es que en lugar de exigir un proceso de clasificación costoso y dilatado para cada sustancia, las modificaciones de la sustancia ya fiscalizada quedan sujetas de manera automática al sistema de fiscalización (ver, por ejemplo, Federal Analogue Act de 1986, Estados Unidos). Estas medidas, aunque pueden resultar efectivas, son cuestionables desde el punto de la legalidad penal (ver UNODC, *op. cit.*, 2013, pp. 101 y ss.).

⁵³ Las definiciones de estos términos remiten a las sustancias clasificadas en las listas anexadas a las convenciones.

esenciales en las políticas de drogas como la salud y el desarrollo han sido subordinados a los objetivos de la represión. Sin embargo, desde el surgimiento de este régimen jurídico, tanto el narcotráfico como la delincuencia asociada a este han adquirido grandes dimensiones, y muchos problemas vinculados a la salud de las personas han aumentado considerablemente (por ejemplo, la transmisión de enfermedades venéreas, la superpoblación en las prisiones).

Frente a esto, en muchos ámbitos se proponen alternativas a la criminalización, destacando los efectos negativos de las políticas centradas en la represión. El surgimiento de alternativas menos punitivas y más prácticas en algunos sistemas nacionales, basadas en la salud, puede representar el comienzo de un cambio en el régimen internacional (por ejemplo, la adopción de políticas de reducción de daños o la despenalización del consumo). Debido a la posibilidad que dan los tratados de realizar interpretaciones amplias, este cambio de enfoque todavía es posible en el contexto jurídico internacional vigente. Incluso la UNODC está instando cada vez más a modificar el régimen internacional, alejándolo de los métodos represivos de aplicación de la ley, e inclinándolo hacia una perspectiva más fundamentada en la salud pública y los derechos humanos.⁵⁴ Sin embargo, pareciera que medidas como la regulación y el control del Estado sobre la producción y el suministro de las drogas requerirían de una reformulación del marco jurídico internacional actual.⁵⁵

La resistencia todavía es fuerte. Muchos Estados siguen aferrados a la idea de que un mundo sin drogas es posible y defienden el modelo represivo vigente.⁵⁶ Esta también es la posición del organismo encargado de supervisar el cumplimiento de las convenciones, la JIFE, que en tal sentido es y ha sido crítica de aquellas disposiciones más pragmáticas que toleran en alguna medida el empleo de drogas fuera de los propósitos médicos y científicos autorizados en las convenciones.

Estas divergencias muestran que hoy en día difícilmente puede seguir sosteniéndose que exista un consenso internacional basado en la idea de una “guerra contra las drogas” (o también llamado Consenso de Viena). Esta pérdida de acuerdo es incluso más evidente si se repara en que mientras en algunos Estados se está legalizando el cannabis, en otros aún se prevén penas capitales por comercializar con él.⁵⁷

⁵⁴ Ver UNODC, *Contribución del Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*, UNODC/ED/2014/1, 6 de diciembre de 2013. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_57/_UNODC-ED-2014-1/UNODC-ED-2014-1_V1388517_S.pdf.

⁵⁵ Para otra opinión, cfr. en este volumen el trabajo de Pablo Galain.

⁵⁶ En la Ungass 2016, países como Nigeria, Egipto, la Federación de Rusia y China fueron los que más defendieron el orden jurídico vigente (Bewley, *op. cit.*, p. 45).

⁵⁷ Estas contradicciones se advirtieron en el marco de la Ungass 2016 (Bewley, *ibid.*, p. 2).

La Ungass celebrada en abril de 2016 prometía ser una oportunidad para discutir, revisar y reorientar las bases del marco internacional para el control de drogas. Sin embargo, sus resultados son una gran decepción para todos los que trabajan por una política alternativa en el tratamiento de las drogas. El documento final de la asamblea, en general, apoya el orden establecido y no hace referencia a temas candentes en la discusión actual, como la despenalización de ciertas conductas, la abolición de la pena de muerte por delitos de drogas o, incluso, la regulación de un mercado de cannabis. Así las cosas, se tendría que continuar trabajando con miras a la próxima reunión de alto nivel sobre drogas de las Naciones Unidas en 2019.

Bibliografía

- AMBOS, Kai, *Die Drogenkontrolle und ihre Probleme in Kolumbien, Peru und Bolivien*, Friburgo, Max Planck Institut für ausländisches und Internationales Strafrecht, 1993.
- _____, *Control de drogas. Política y legislación en América Latina, EE.UU. y Europa. Eficacia y alternativas*, Bogotá, Ediciones Ibáñez, 1998.
- _____, *Treatise on International Criminal Law, vol. I: Foundations and General Part*, Oxford, Oxford University Press, 2013.
- _____, *Treatise on International Criminal Law, vol. II: The Crimes and Sentencing*, Oxford, Oxford University Press, 2014.
- _____, *Treatise on International Criminal Law, vol. III: International Criminal Procedure*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- BEWLEY-TAYLOR, David y Martin JELSMA, “Ungass 2016: ¿Un consenso roto o a-m-p-l-i-o?”, *Informes sobre políticas de drogas*, núm. 45, 2016.
- BOISTER, Neil, “Waltzing on the Vienna Consensus on Drug Control? Tensions in the International System for the Control of Drugs”, *Leiden Journal of International Law*, núm. 29, 2016, pp. 389-409.
- HUGHES, Caitlin Elizabeth y Alex STEVENS, “What Can we learn from the portuguese decriminalization of illicit drugs?”, *Brit. J. Criminol.*, núm. 50, 2010, pp. 999-1022.
- JIFE, *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2001*, Nueva York, 2002.
- JIFE, *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2004*, Nueva York, 2005.
- JIFE, *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2009*, Nueva York, 2010.
- JIFE, *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2014*, Nueva York, 2015.

- ONU, *Comentarios a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas*, Nueva York, 1999.
- SPAPENS, Toni, Thaddeus MÜLLER y Henk VAN DE BUNT, “The dutch drug policy from a regulatory perspective”. *Eur J Crim Policy Res*, núm. 21, 2015, pp. 191-205.
- UNGASS 2016, *Documento Final del Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas celebrado en 2016*, Nueva York, 2016.
- UNITED NATIONS, *Responsibility for International Wrongful Acts 2001*, 2005.
- UNITED NATIONS INTERNATIONAL NARCOTICS CONTROL BOARD, *Flexibility of treaty provisions as regards harm reduction approaches*, E/INCB/2002/W.13/SS.5, 30 de septiembre de 2002.
- UNODC, *Abuso de drogas: tratamiento y rehabilitación. Guía práctica de planificación y aplicación*, Nueva York, 2003.
- UNODC, *Informe Mundial sobre las Drogas 2013*, Nueva York, 2013. Disponible en: http://www.unodc.org/doc/wdr2013/World_Drug_Report_2013_Spanish.pdf.
- UNODC, *Contribución del Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*, UNODC/ED/2014/1, 6 de diciembre de 2013.
- VAN DIJCK, Maarten, “Drug Policy in the Neatherlands”, en Sanne TAEKEMA (ed.), *Understanding Dutch Law*, La Haya, Boom Juridische uitgevers, 2004.
- WHO, *Effectiveness of sterile needle and syringe programming in reducing HIV/AIDS among injecting drug users*, Ginebra, 2004.