

I. RESEÑA GENERAL

1. Las medidas adoptadas en los planos nacional e internacional para reducir el uso indebido y el tráfico de drogas no han producido todavía unos resultados universalmente evidentes y decisivos, razón por la cual se han seguido poniendo en tela de juicio la validez y la pertinencia de las medidas de fiscalización de drogas que los gobiernos han concertado en convenciones, convenios y resoluciones internacionales. La situación del uso indebido y el tráfico de drogas, que va acompañada de la violencia y la corrupción, sigue siendo sombría, pero la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes no está segura de que se hayan encontrado alternativas viables a las políticas vigentes que puedan dar un giro sustancial a la situación. Los esfuerzos mundiales por luchar contra el uso indebido y el tráfico de drogas han de ser continuos, equilibrados e internacionalmente concertados para que se puedan seguir obteniendo resultados positivos. El uso indebido de drogas está íntimamente vinculado a problemas políticos, sociales y económicos, y los adelantos en esas esferas contribuirán sin ningún género de dudas a la solución de ese problema de uso indebido. En cierto número de países se han registrado fenómenos positivos que han de ser estudiados y examinados minuciosamente para que los países puedan considerar la aplicación de las experiencias fructíferas de otros. Además, se invita a los medios de comunicación a que analicen tales fenómenos positivos e informen al respecto.

2. La Junta tiene un alto concepto de los esfuerzos que realiza el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID). En el curso de 1992, el PNUFID cooperó con 97 países en 130 programas regionales y nacionales de fiscalización de drogas. Además, en el programa operacional de trabajo para 1992 figuraron 30 proyectos mundiales en apoyo de una amplia gama de actividades de fiscalización de drogas, como la capacitación especializada, la investigación y los servicios de asesoramiento. El PNUFID ha llevado a cabo estas actividades en colaboración con diversos organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, con otras organizaciones internacionales y con distintas organizaciones no gubernamentales. Por otra parte, existen 150 proyectos en vías de preparación. El presupuesto del PNUFID correspondiente a cooperación técnica en 1992 y 1993 asciende a 186 millones de dólares de los Estados Unidos. El PNUFID respalda también

la labor de la Junta prestando para ello servicios a través de una secretaría que está integrada administrativamente en su estructura, así como otros tipos de apoyo que se le solicita.

3. Preocupan a la Junta las repercusiones que una serie de acontecimientos militares, políticos y económicos en todo el mundo pueden tener para la situación de la fiscalización de drogas. Muchos países de reciente independencia están reorganizando sus estructuras administrativas y no han promulgado todavía una legislación que les permita controlar adecuadamente el movimiento lícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. El PNUFID, basándose en iniciativas de la Junta en 1988 para ayudar a los gobiernos a fortalecer sus administraciones nacionales de fiscalización de drogas, ha elaborado una legislación modelo que puede utilizarse inmediatamente para crear la base legislativa necesaria para que la fiscalización de drogas sea eficaz. Organizaciones regionales como la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), de la Organización de Estados Americanos (OEA), han adoptado otros modelos de legislación sobre temas concretos de fiscalización de drogas, como el blanqueo de dinero y la fiscalización de precursores*. Los gobiernos de todos aquellos países cuya legislación nacional no concuerde todavía con las convenciones y los convenios de fiscalización internacional de drogas deberían examinar, sin dilación, la legislación modelo existente con miras a adoptarla. La adhesión a los tratados de fiscalización internacional de drogas y la existencia de la pertinente legislación de fiscalización de drogas son requisitos previos para que la adopción de medidas prácticas y la asistencia internacional en materia

* La expresión "precursor" se utiliza para indicar cualquiera de las sustancias que figuran en el cuadro I o en el cuadro II de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 (E/CONF.82/15 y Corrs.1 y 3) salvo cuando el contexto exija una expresión distinta. Estas sustancias suelen describirse como productos químicos esenciales, disolventes o precursores, según sus propiedades químicas principales. La conferencia plenipotenciaria que aprobó la Convención de 1988 no utilizó ninguna expresión concreta para describirlas. En su lugar, se introdujo en la Convención la expresión "sustancias que se utilizan con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o sustancias sicotrópicas". Sin embargo, se ha adoptado la costumbre de referirse a tales sustancias simplemente como "precursores"; aunque esa designación no es correcta técnicamente, la Junta ha decidido utilizarla en el presente informe en interés de la brevedad.

de fiscalización de drogas sean eficaces. Un país que no tenga la legislación adecuada no puede participar eficazmente en las actividades concertadas de fiscalización de drogas a escala mundial.

4. En algunos países, la producción y la fabricación de drogas ilícitas y su tráfico han tenido considerables repercusiones en el conjunto de la economía, generando un elevado porcentaje del producto nacional bruto. Cuando la economía de un país ha llegado a depender de esas actividades ilícitas, los esfuerzos por combatirlas tendrán un importante efecto recesionista o irán acompañados de costosos planes de compensación. Por lo tanto, los gobiernos deben tomar todas las medidas posibles para impedir que las actividades relacionadas con las drogas ilícitas lleguen a integrarse en la economía nacional en tal medida que combatirlas entrañe graves consecuencias económicas.

5. El cultivo ilícito de plantas estupefacientes y el tráfico ilícito de drogas siguen constituyendo una amenaza para la estabilidad política, económica y social de varios países. Parece que existen vínculos entre el cultivo y el tráfico ilícitos de drogas y las actividades de organizaciones subversivas en algunos países de América del Sur y de Asia sudoriental, pero también se ha notificado la existencia de lazos similares en otras regiones del mundo. El producto derivado de ofrecer "protección" a los cultivadores ilícitos y de participar en la comercialización y distribución ilícitas de los productos ilícitos constituyen a menudo la principal base económica de las actividades terroristas.

6. Una estrecha cooperación internacional y regional es la piedra angular de la lucha contra las actividades de los carteles de la droga. Para potenciar esos esfuerzos concertados, todos los gobiernos deben tener presente que su actuación ha de basarse en leyes nacionales compatibles no sólo con los tratados de fiscalización internacional de drogas, sino también con el derecho internacional en general. Los gobiernos deben velar por que sus leyes nacionales no violen la soberanía de otros países. La falta de respeto a estos principios perjudicará las buenas relaciones entre los gobiernos y tendrá repercusiones negativas en la cooperación. Un polémico fallo judicial en los Estados Unidos de América relacionado con la extradición ha dado pie lamentablemente en 1992 a nuevas fricciones en la relación entre gobiernos en las Américas.

7. Los grupos de traficantes han logrado colocar drogas, sobre todo cannabis, cocaína y heroína, prácticamente en todo el mundo. La mayoría de los órganos de detección y represión ha concentrado sus esfuerzos en luchar contra el tráfico de heroína y cocaína. Se ha prestado menos atención al tráfico mundial de sustancias sicotrópicas, cuyas posibilidades de uso indebido son análogas y que en ocasiones producen peores efectos al dejar de consumirlas. El tráfico y el uso indebido de hipnóticos-sedantes están extendidos no sólo en Africa y en parte de Asia y América Latina, sino también en Europa y América del Norte. Los precios de esas sustancias suelen ser mucho más bajos que los de la cocaína y la heroína, y a menudo les sirven de sucedáneos o son las drogas que se prefiere consumir. Preocupa profundamente a la Junta que se siga produciendo la desviación del estimulante pemolina de Europa a Africa y Asia sin disminución pese a numerosas intervenciones. Todas las desviaciones tienen su origen en Europa o pasan por ese continente. En muchas partes del mundo se produce la desviación de benzodiazepinas.

8. En Europa, algunas empresas se aprovechan al parecer de determinadas insuficiencias y de la diversidad de las medidas nacionales de fiscalización de sustancias sicotrópicas y eligen los países que tienen las medidas más débiles de control de la importación y la exportación para desviar comprimidos al tráfico ilícito mundial. Por lo tanto, la Junta espera que la Conferencia sobre la Fiscalización del Comercio Internacional de Sustancias Sicotrópicas en Europa, que se celebrará en Estrasburgo del 3 al 5 de marzo de 1993, contribuya a poner fin a la desviación de sustancias sicotrópicas procedentes de Europa. La Conferencia ha sido organizada conjuntamente por la Junta y el Grupo Pompidou del Consejo de Europa. Es preciso adoptar medidas concertadas en la esfera de la legislación y la represión en Europa para que los esfuerzos del PNUFID y de la Junta por fortalecer las administraciones de fiscalización de drogas de los países en desarrollo tengan un verdadero impacto en el uso indebido y el tráfico de sustancias sicotrópicas.

9. Si bien reconocen la necesidad de unas medidas de represión eficaces, la mayoría de los gobiernos parecen estar de acuerdo en que han de redoblar los esfuerzos en la esfera de la prevención, el tratamiento y la rehabilitación. Como el uso indebido de drogas está relacionado con problemas sicosociales en general, la solución de esos problemas contribuirá también a reducir el uso

indebido de drogas. Los problemas sicosociales en general se resolverán únicamente en aquellos países en que se haya decidido que deben asignarse los recursos necesarios para ese fin.

10. En casi todos los países, la mayor parte de los fondos habilitados para medidas contra el uso indebido de drogas está siendo utilizada por el sector de represión. Ha llegado el momento de evaluar con mayor detalle los efectos de los esfuerzos policiales por refrenar el uso indebido y, sobre todo, el tráfico ilícito de drogas. Tan sólo algunos países han introducido mecanismos eficaces con los que el sector de represión coopera estrechamente con el sector de tratamiento y rehabilitación. En Suecia, por ejemplo, esa estrecha cooperación ayuda a reducir el nivel de la demanda de drogas ilícitas y sirve para que las autoridades identifiquen al máximo número de toxicómanos y les brinden tratamiento y rehabilitación.

11. El aumento de la pandemia del virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) durante el último decenio, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, ha sido importante, sobre todo entre los toxicómanos. Existen considerables variaciones regionales en la prevalencia del VIH entre los toxicómanos. En la mayoría de los países europeos se han realizado análisis anónimos para detectar el VIH; sin embargo, el sesgo de muestreo puede explicar parte de la variación. De las personas que se administran drogas por inyección, la proporción que se calcula que está infectada con el VIH varía, situándose entre el 1% y el 5% en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el 20% en Alemania, el 30% en los Países Bajos, entre el 30% y el 80% en Italia, entre el 40% y el 60% en España y el 58% en Francia. Se necesitan datos epidemiológicos más amplios sobre el grado y la índole de la relación entre el uso indebido de drogas y la infección por el VIH. Al formular políticas nacionales en materia de drogas deben tenerse en cuenta los resultados de los estudios sobre el tema.

12. La Junta ha seguido de cerca la aparición de propuestas tendentes a despenalizar el uso de drogas con fines no médicos, es decir, el uso recreativo de todos los estupefacientes y sustancias sicotrópicas o de algunos de ellos. Esa medida obraría en contra de las disposiciones vigentes de los tratados de fiscalización internacional de drogas. Las Partes en esos tratados que permitan dicho uso dejarían de aplicar de buena fe las

disposiciones de los tratados y, además, minarían la piedra angular del sistema de fiscalización internacional de drogas, a saber, la aplicación universal de todas las disposiciones de los tratados. No obstante, los movimientos que propugnan la despenalización han intensificado sus actividades en cierto número de países consumidores y productores, en ocasiones con apoyo institucional. Para facilitar la tarea de los gobiernos, de la Comisión de Estupefacientes y de otros órganos normativos nacionales e internacionales que se enfrentan con tales propuestas, a continuación se brinda un breve análisis del significado y las consecuencias de la despenalización del uso no médico de drogas.

A. Opinión de la Junta sobre la cuestión de la despenalización del uso de drogas con fines no médicos

13. El debate sobre la despenalización del uso de drogas con fines no médicos, junto con la atención que le prestan los medios de comunicación, refleja la extendida interpretación errónea de las obligaciones de las Partes en los tratados de fiscalización internacional de drogas, sobre todo por lo que se refiere a la medida en que las Partes están obligadas a penalizar el consumo personal con fines no médicos por los toxicómanos. Es necesario esclarecer estas obligaciones antes de examinar algunos de los principales argumentos esgrimidos por los partidarios de la despenalización.

14. Por regla general, las Partes en la Convención Unica de 1961 sobre Estupefacientes 1/ y el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 2/ están obligadas a limitar la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la posesión de drogas a los fines médicos y científicos. Con ese fin, el artículo 4 de la Convención de 1961 exige a las Partes en esa Convención que adopten "todas las medidas legislativas y administrativas que puedan ser necesarias" y el artículo 5 del Convenio de 1971 exige a cada una de las Partes en ese Convenio que utilice "los medios que estime apropiados".

15. En determinadas circunstancias, la Convención de 1961, el Convenio de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 3/ exigen también a las Partes que tipifiquen como delitos penales una amplia gama de actividades

relacionadas con las drogas fiscalizadas. Ni el Convenio ni las Convenciones exigen que el consumo de drogas ilícitas per se se tipifique como delito penal, sino que se ocupan indirectamente del consumo de drogas ilícitas en sus disposiciones sobre actividades tales como el cultivo, la compra o la posesión de drogas ilícitas. En la medida en que estas actividades se realizan a los efectos del consumo personal con fines no médicos:

a) Las Partes en la Convención de 1961 y en el Convenio de 1971 pueden adoptar el criterio de que no están obligadas a tipificar tales actividades como delitos penales conforme a derecho. Esa opinión parece basarse en que, como las obligaciones relativas a las disposiciones penales figuran entre los artículos referentes al tráfico ilícito, se aplican únicamente al cultivo, la adquisición o la posesión con fines de tráfico ilícito;

b) Salvo que esa medida obre en contra de los principios constitucionales y los conceptos básicos de sus ordenamientos jurídicos, únicamente la Convención de 1988 exige expresamente a las Partes que tipifiquen como delitos penales conforme a derecho la posesión, la adquisición o el cultivo de drogas fiscalizadas con la finalidad del consumo personal para fines no médicos;

c) Ni las Convenciones ni el Convenio obligan a las Partes a declarar culpables o condenar a los toxicómanos que cometen tales delitos incluso si éstos han sido tipificados como delitos penales. Las Partes pueden optar por ocuparse de los toxicómanos mediante medidas sustitutivas no penales en las que intervengan el tratamiento, la educación, el postratamiento, la rehabilitación o la reinserción social. No obstante, las Partes pueden optar por aplicar sanciones penales en tales casos, ya que las Convenciones y el Convenio les permiten adoptar medidas más estrictas o severas que las previstas en las Convenciones o Convenios si, a su juicio, esas medidas son convenientes o necesarias para impedir o suprimir el tráfico ilícito.

16. Por lo que se refiere a los principales argumentos esgrimidos por los que propugnan la despenalización, un examen de tan sólo tres de esos argumentos servirá para ilustrar algunos de los motivos de preocupación de la Junta. Los partidarios de la despenalización sugieren que:

a) "La despenalización está justificada, ya que la represión no ha servido para contener la oferta ilícita ni para reducir la demanda ilícita": Este argumento, sin embargo, no tiene en cuenta el hecho de que las sanciones penales han contribuido a disuadir a posibles toxicómanos o a retrasar el uso indebido por otras personas, limitando así el crecimiento del mercado ilícito;

b) "Con la actual disponibilidad de drogas ilícitas, el impacto negativo de la despenalización en la incidencia del uso indebido de drogas actual sería mínimo y, por ello, plantearía pocos problemas complementarios de salud, seguridad o comportamiento": Este razonamiento, no obstante, pasa por alto la posible expansión de la demanda de los particulares y la sociedad, sobre todo entre los jóvenes, que podría producirse a raíz de la supresión de los obstáculos legales, la liberalización de la iniciativa empresarial y el descenso de los precios de mercado. También hace caso omiso de la posibilidad de que se produzca un notable aumento de los costos económicos y sociales, en particular para los sistemas de atención sanitaria (dada la experiencia mundial en el caso del abuso del alcohol y el tabaco). Aquí puede incluirse un notable incremento de los costos derivados de las lesiones relacionadas con accidentes y de otros problemas sanitarios;

c) "La despenalización eliminaría los males creados por las leyes sobre drogas, como la corrupción, la violencia y la delincuencia relacionada con las drogas, que son peores que las propias drogas": Este argumento da por sentado que los mercados negros y la corrupción relacionados con las drogas disminuirían sensiblemente, pero no cabe duda que ninguna sociedad aceptaría que todas las drogas objeto de uso indebido se pusieran a disposición de todos los toxicómanos existentes y potenciales (comprendidos los niños), sin ningún tipo de restricción, a precios suficientemente bajos. Incluso si se pone por caso que disminuyan los delitos perpetrados para costear el uso indebido personal de drogas, puede que aumenten los delitos cometidos bajo la influencia de drogas, así como la violencia crónica en la familia y en la comunidad. La hipótesis de que las actividades delictivas organizadas y la violencia concomitante disminuirían considerablemente tal vez subestime la capacidad de la delincuencia organizada para ajustarse a la evolución de las circunstancias sin una merma importante de poder económico, político o social.

17. Además, la Junta cree que los que propugnan la despenalización no han abordado satisfactoriamente los espinosos interrogantes de orden práctico a los que hay que dar respuesta para que las propuestas de despenalización del uso de estupefacientes y sustancias sicotrópicas con fines no médicos puedan tomarse más en serio. Las siguientes preguntas ayudan a demostrar algunos de los aspectos más complejos inherentes a las propuestas:

a) ¿Qué drogas serían despenalizadas (cannabis, cocaína, "crack" (la forma de cocaína en base libre), heroína, alucinógenos, "éxtasis")? ¿Con arreglo a qué criterio serían despenalizadas y quién determinaría esos criterios?

b) ¿Qué niveles de potencia se permitirían (cannabis con un contenido del 5%, el 10% o el 14% de tetrahidrocannabinol (THC); heroína birmana de calidad N° 3, "alquitrán negro mexicano" o "blanco de China")?

c) Como la despenalización conllevaría la supresión de la obligatoriedad de recetas para productos farmacéuticos psicoactivos, ¿qué medidas se adoptarían para controlar las consecuencias negativas de su uso con fines no médicos? ¿Cómo se organizaría la comercialización de esas nuevas drogas? ¿Serían autorizadas sin someterlas siquiera a un plazo de calificación y a una evaluación? ¿Qué ocurriría con las "drogas de fórmula manipulada"?

d) ¿Se limitarían la producción y la fabricación? En caso afirmativo, ¿cómo se velaría por el cumplimiento de las limitaciones (p. ej., restringidas a la producción casera para el uso personal o a industrias artesanales o a grandes empresas)?

e) ¿Qué restricciones de comercialización existirían? ¿Participaría el sector público o el sector privado, o ambos? ¿Cómo se determinarían y reglamentarían los precios y los grados de pureza y de potencia? ¿Se permitiría la publicidad? En caso afirmativo, ¿qué drogas se anunciarían y quién las anunciaría?

f) ¿Dónde se venderían esas drogas (p. ej., en establecimientos comerciales, por correo, en máquinas expendedoras o en restaurantes)? ¿Se restringiría la venta de tales drogas a toxicómanos adictos? En caso

afirmativo, ¿cuántos y de qué ciudades o países? ¿Qué ocurriría con las personas que experimentan con las drogas y aquéllas a las que no se ha registrado todavía como adictas?

g) ¿Se fijarían límites de edad para el uso de drogas despenalizadas y, en caso afirmativo, para cuáles (p. ej., acceso al cannabis a los 16 años, a la cocaína a los 18 años y a la heroína a los 21 años)? ¿Existirían restricciones del uso por merma de las funciones psicomotrices (p. ej., restricciones del uso por trabajadores de los transportes, de defensa, de energía nuclear y de otra rama)?

h) Para las restricciones que se consideraran necesarias o convenientes, ¿qué organismo se encargaría de hacer cumplir la ley, qué penas y sanciones se fijarían para las infracciones y cómo se haría frente a los riesgos de corrupción y del "tráfico ilícito" ininterrumpido?

18. Estas preguntas no son en absoluto exhaustivas. Un análisis adecuado de las propuestas se ve dificultado por la falta de claridad de las definiciones de algunas de las expresiones de uso más frecuente. Por ejemplo, resulta difícil formar una opinión sobre la diferencia entre las drogas denominadas "duras" y "blandas" porque se trata de expresiones populares que nunca se han definido con claridad. Estas expresiones suelen figurar en el vocabulario de los que propugnan la despenalización del uso de algunos estupefacientes, ante todo del cannabis. Ahora bien, el empleo de esas expresiones puede conducir a error, al dar a entender que la diferencia entre drogas "duras" y "blandas" puede equipararse a la clara y conocida diferencia entre las bebidas fuertes y las bebidas sin alcohol.

19. Al parecer, el objetivo básico de los partidarios de la despenalización consiste en permitir el uso de estupefacientes y/o sustancias sicotrópicas con fines recreativos. Cabe observar que una medida de esa índole crearía una demanda lícita de esas drogas y, en consecuencia, sería preciso abolir o reformar fundamentalmente las restricciones vigentes respecto de la oferta (cultivo, producción, fabricación, comercio y distribución). La historia nos brinda un buen ejemplo de las consecuencias de un cambio de esa índole. El resultado sería análogo a la situación predominante en China en el siglo XIX, cuando, después de la Guerra del Opio, el país se vió obligado a aceptar la

libre circulación del opio. Como consecuencia de ello, el número de opiómanos del país aumentó espectacularmente hasta una cifra estimada en 20 millones de personas.

20. La posibilidad de obtener estupefacientes y sustancias sicotrópicas está restringida no sólo por las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas sino también por las leyes y los reglamentos farmacéuticos nacionales. La mayoría de los estupefacientes y sustancias sicotrópicas son productos farmacéuticos que están sujetos en la actualidad a una doble reglamentación, a saber: las restricciones concedidas para impedir el uso indebido de droga; y las limitaciones de prescripción y dispensación para prevenir daños a la salud y fomentar el cumplimiento de prácticas clínicas correctas. Sin suprimir los reglamentos de sanidad pública no se podría asegurar la disponibilidad de opiáceos, estimulantes (cocaína o anfetaminas), barbitúricos, benzodiacepinas, etc., con fines recreativos.

21. Cabe presumir que los partidarios de la despenalización de algunos estupefacientes y/o sustancias sicotrópicas no pretenden destruir el sistema de reglamentación farmacéutica, pero el mantenimiento de este sistema con la despenalización simultánea, por ejemplo, de la heroína o la cocaína, daría lugar a una situación absurda: las restricciones se aplicarían a productos farmacéuticos de menor capacidad toxicomanígena o no toxicomanígenos, y sin embargo no se aplicarían a sustancias integrantes de las mismas categorías farmacológicas con mayor potencial de uso indebido y de propiedades toxicomanígenas.

22. Casi todas las polémicas sobre la despenalización del uso de drogas con fines no médicos (es decir, recreativos) se centran actualmente en la cannabis. Desde que se aprobó la Convención de 1961 han aparecido en los mercados ilícitos nuevos productos muy potentes como el "aceite de cannabis" o el "aceite de hachís" (p. ej., "concentrado de cannabis") y se han empleado nuevas tecnologías para aumentar el contenido en THC de las plantas de cannabis cultivadas. En este contexto, la Junta desea señalar a la atención de los países industrializados que, en 1961, ellos iniciaron la introducción de la fiscalización internacional de la cannabis en una época en que no existían en sus territorios graves problemas de uso indebido de la cannabis. Los países en los que el consumo de la cannabis era tradicional aplicaron las

disposiciones de la Convención de 1961. Si se despenalizara la cannabis, la responsabilidad de los países industrializados sería enorme: se verían obligados a justificar, al mismo tiempo, la decisión que adoptaron en 1961 de prohibir la cannabis y su nueva decisión de añadir la cannabis a otras sustancias como el alcohol y el tabaco, cuyo consumo es legal.

23. Los argumentos esgrimidos por los partidarios de la despenalización, pese a sus buenas intenciones, pueden parecer lógicos y sencillos cuando en realidad no lo son; no superan un examen crítico y suelen chocar con la experiencia general. Las propuestas en pro de la despenalización han presentado por lo general los posibles beneficios de la despenalización contra los costos de mantener los controles legales vigentes, sin abordar suficientemente los beneficios de esos controles o los costos sociales y económicos de su supresión. A juicio de la Junta, los partidarios de la despenalización no han presentado todavía una alternativa suficientemente amplia, coherente o viable del actual sistema de fiscalización internacional del uso indebido de drogas. La Junta es de la firme opinión que autorizar el uso de drogas con fines recreativos tendría unas considerables e irreversibles repercusiones negativas para la salud pública, el bienestar social y el sistema de fiscalización internacional de drogas.

24. En Suiza se está llevando a cabo un estudio experimental para evaluar los resultados de la prescripción de heroína a un número limitado de personas seriamente adictas a los opiáceos. La Junta es de la opinión que ese experimento debe considerarse como un ensayo clínico vigilado y no cabe interpretarlo como un paso hacia la despenalización o incluso la legitimación del uso indebido de opiáceos.

B. Los intentos de crear un mercado internacional
lícito de productos de coca

25. Al tiempo que los movimientos en pro de la despenalización tratan de obtener la atención de los medios de comunicación y los círculos políticos, sobre todo en Europa, Bolivia ha llevado a cabo una campaña concertada para suavizar las medidas de fiscalización en virtud de los tratados de fiscalización internacional de drogas respecto de las hojas de coca y de una variedad de productos a base de coca, como el té de coca y la pasta dentífrica

de coca. La campaña obra en contra de las disposiciones y metas de la Convención de 1961. En el Perú se han llevado a cabo campañas análogas en menor escala, pero la Junta tiene entendido que otros Estados productores de la región no apoyan la relajación de las medidas de fiscalización de la Convención de 1961.

26. La Convención de 1961 limita taxativamente todas esas actividades, desde la producción hasta el uso de las hojas de coca y de los productos de la hoja de coca*. La liberalización de las medidas de fiscalización de esa Convención para que las hojas de coca y los productos de la hoja de coca se puedan comercializar internacionalmente para otros fines exigiría un cambio radical en la actitud de la comunidad internacional así como la modificación de la Convención de 1961. Sin modificar la Convención de 1961, las medidas de fiscalización de las importaciones para fines no médicos o científicos que ésta impone impedirían efectivamente las exportaciones para tales fines.

27. El mandato de la Junta consiste en velar por que las disposiciones convenidas sean aplicadas cabalmente por todas las Partes. Para ello, la Junta ha entrado en contacto con todos los gobiernos, comprendidos los gobiernos interesados en este caso, y ha señalado a su atención en repetidas ocasiones las disposiciones de la Convención de 1961 relativas a las hojas de coca. El principal problema lo ha constituido, en los últimos decenios, la

* La Convención de 1961 contiene disposiciones especiales destinadas a erradicar el cultivo ilícito del arbusto de coca y el uso ilícito de las hojas de coca (artículos 22, 26 y 27). La Convención también permite que las Partes se reserven el derecho de autorizar temporalmente la masticación de las hojas de coca en cualquiera de sus territorios, con sujeción a la restricción de que quedará prohibida dentro de los 25 años siguientes a la entrada en vigor de la Convención (14 de diciembre de 1989).

La Convención de 1988 contiene medidas de obligado cumplimiento para prevenir el cultivo ilícito del arbusto de coca y erradicarlo. El párrafo 2 del artículo 14 de esa Convención exige que las medidas que se adopten, entre otras cosas, "tendrán debidamente en cuenta los usos tradicionales lícitos, donde al respecto exista la evidencia histórica" (E/CONF.82/15 y Corr.1 y 3). Dada la preocupación planteada por el hecho de que este párrafo pudiera interpretarse como una exoneración de las obligaciones de las Partes en la Convención de 1961, se incluyó una disposición especial de efecto no derogatorio en el párrafo 1 del artículo 14 de la Convención de 1988 para reforzar la disposición general de efecto no derogatorio del artículo 25 de esta misma Convención.

insuficiente aplicación de esas disposiciones, sobre todo en lo referente al cultivo del arbusto de coca y al uso de las hojas de coca como consecuencia de las circunstancias reinantes en los países en cuestión. Debe procederse a una mayor armonización de la legislación nacional con las disposiciones pertinentes de la Convención de 1961.

28. La Junta está segura de que los dos países interesados seguirán realizando una labor constructiva para el cumplimiento de sus obligaciones de fiscalización en virtud de las disposiciones de la Convención de 1961 por lo que se refiere al arbusto de coca y a las hojas de coca. Una relajación de la fiscalización de la principal materia prima utilizada en la fabricación de la cocaína, a saber, las hojas de coca, no concordaría en absoluto con los esfuerzos internacionales concertados orientados a implantar medidas de fiscalización de las sustancias que se utilizan con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.