



04

**ENSAYOS PARA UN NUEVO
PARADIGMA EN LA POLÍTICA DE
DROGAS**

Coord. Elena Conde Pérez

Proyecto I+D+i “Fiscalización internacional de drogas:
problemas y soluciones” (DER-2016-74872-R),
financiado por la Agencia Estatal de Investigación (AEI) y
el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)

OP 04/20

Occasional Papers

Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid. Campus de Somosaguas, Finca Mas Ferré. 28223, Pozuelo de Alarcón, Madrid, Spain.

© Elena Conde Pérez, Armando Fernández Steinko, Constanza Sánchez Avilés, Amparo Martínez Guerra, Milena Costas Trascasas, Araceli Manjón-Cabeza Olmeda, José Miguel Sánchez Tomás, Marzia Anna Rosti, Augusto Vitale, Adrián Restrepo.

Miembros del Equipo Investigador:

IP, Araceli Manjón-Cabeza Olmeda (UCM)

Elena Conde Pérez (UCM)

Armando Fernández Steinko (UCM)

Miembros del Equipo de Trabajo:

Milena Costas Trascasas (OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE DERECHOS HUMANOS, ONU), Marzia Anna Rosti (UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO), Antonio Remiro Brotons (UCM), Amparo Martínez Guerra (UCM), Constanza Sánchez Avilés (ICEERS), José Miguel Sánchez Tomás (URJC, Tribunal Constitucional), Augusto Vitale (Universidad de la República, Uruguay), Adrián Restrepo (Universidad de Antioquía), Gabriel Miró Miquel (Colegio de Abogados de Barcelona) y Carlos Brito Siso (UCM).

ISSN: 2530-0849

El ICEI no comparte necesariamente las opiniones expresadas en este trabajo, que son de exclusiva responsabilidad de sus autores.



Instituto Complutense
de Estudios Internacionales

Índice

<i>INTRODUCCIÓN</i> ELENA CONDE PÉREZ	5
<i>I PARTE: MARCO POLÍTICO-ECONÓMICO Y PERSPECTIVA HISTÓRICA</i>	7
• ECONOMÍA DEL NARCOTRÁFICO Y ESTRATEGIAS DE CRIMINALIZACIÓN ARMANDO FERNÁNDEZ STEINKO	8
• OPIO Y DERECHO INTERNACIONAL ELENA CONDE PÉREZ	13
<i>II PARTE: LAS DROGAS: PROBLEMAS A SOCIADOS A CUESTIONES GENERALES DE REGULACIÓN POLÍTICO-JURÍDICA</i>	19
• RECIENTES DESARROLLOS EN LA POLÍTICA INTERNACIONAL DE DROGAS. REFLEXIONES EN TORNO A LA 63ª SESIÓN DE LA COMISIÓN DE ESTUPEFACIENTES DE LAS NACIONES UNIDAS CONSTANZA SÁNCHEZ AVILÉS	20
• LA UE ANTE EL BLANQUEO DE CAPITALS: EXPERIENCIAS DE LA LUCHA INTERNACIONAL CONTRA EL TRÁFICO DE DROGAS AMPARO MARTÍNEZ GUERRA	26
• EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LAS POLÍTICAS DE DROGAS: SU IMPACTO EN LAS FAMILIAS VULNERABLES Y DEPENDIENTES DE CULTIVOS ILEGALIZADOS MILENA COSTAS TRASCASAS	34
<i>III PARTE: PROBLEMAS Y SOLUCIONES. ESTUDIOS DE PAÍSES</i>	42
• UNA MENTIRA, MUCHOS INTERESES Y UNA EPIDEMIA: OPIÁCEOS EN ESTADOS UNIDOS ARACELI MANJÓN-CABEZA OLMEDA	43
• ANÁLISIS CRÍTICO DE LA TRANSPOSICIÓN AL DERECHO ESPAÑOL DE LAS ACTUALIZACIONES DE LOS LISTADOS DE ESTUPEFACIENTES Y PSICOTRÓPICOS A EFECTOS PENALES JOSÉ MIGUEL SÁNCHEZ TOMÁS	48
• EL “MODELO BOLIVIANO ANTIDROGA” DE EVO MORALES Y SU LEGADO EN LA BOLIVIA DE HOY MARZIA ROSTI	54
• CANNABIS MEDICINAL: ACCESO Y USOS EN EL MARCO ACTUAL DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE DROGAS. LA SITUACIÓN EN ESPAÑA Y URUGUAY AUGUSTO VITALE MARINO	64
• DE LA SUSTITUCIÓN A LA ERRADICACIÓN DE LOS CULTIVOS ILÍCITOS EN COLOMBIA ADRIÁN RESTREPO PARRA	70

INTRODUCCIÓN

ELENA CONDE PÉREZ

El conjunto de ensayos que componen este Occasional Paper del ICEI es el resultado de la reflexión final de la mayoría de los integrantes del **Proyecto I+D+i DER2016-74872-R. Fiscalización internacional de las drogas: problemas y soluciones (AEI/ FEDER, UE).**

<https://www.ucm.es/catedradrogas21/fiscalizacion-internacional-de-drogas-problemas-y-soluciones-der-201674872-r-programa-retos-ministerio-de-economia-y-competitividad>

El Proyecto de investigación I+D+i DER2016-74872-R. Fiscalización internacional de las drogas: problemas y soluciones (AEI/ FEDER, UE), ha partido de la premisa general de que el régimen jurídico internacional en materia de drogas –regulado por tres convenios concluidos en el seno de las Naciones Unidas en 1961, 1971 y 1988- no es el adecuado pues, aparte de que existen cada vez más drogas y más baratas, los efectos negativos del régimen de su fiscalización y represión, son enormes. Por todo ello, los miembros del grupo de investigación¹, bajo el liderazgo de la Profesora Manjón-Cabeza, parten de la creencia en la necesidad de un cambio de paradigma en la política de drogas que i) sustituya la prohibición/represión por la regulación/control estatal, ii) tenga en cuenta tres enfoques fundamentales ignorados por el actual régimen, que son el enfoque de derechos humanos, el enfoque de salud pública y el enfoque de evidencia científica. Para poner en marcha ese nuevo paradigma, urge una base científica que pueda orientar los cambios.

Así, los ensayos han sido ordenados siguiendo un esquema que responde a las siguientes partes:

1 Miembros del Equipo Investigador: IP: Araceli Manjón-Cabeza Olmeda (UCM), Elena Conde Pérez (UCM), Armando Fernández Steinko (UCM), **Miembros del Equipo de Trabajo:** Milena Costas Trascasas (OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE DERECHOS HUMANOS, ONU), Marzia Anna Rosti (UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO), Antonio Remiro Brotons (UCM), Amparo Martínez Guerra (UCM), Constanza Sánchez Avilés (ICEERS) y José Miguel Sánchez Tomás (URJC, Tribunal Constitucional), Augusto Vitale (Universidad de la República, Uruguay), Adrián Restrepo (Universidad de Antioquía), Gabriel Miró Miquel (Colegio de Abogados de Barcelona), Carlos Brito Siso (UCM).

- **Parte I: El marco político y el estudio desde una perspectiva histórica** que son objeto, respectivamente, de las contribuciones del Profesor Armando Fernández Steinko y la mía propia. Fernández Steinko, con acidez crítica, revisa los parámetros sobre los que tradicionalmente se han venido dando por sentados los datos y cifras en torno al crimen organizado y el tráfico de estupefacientes. Mi contribución, aspira a dar una breve explicación a las grandes etapas del Derecho Internacional y el liderazgo en las Relaciones Internacionales, utilizando el opio como leit motiv.

- La **II Parte** de este Occasional Paper agrupa las contribuciones que abordan **las drogas y su regulación político jurídica, desde una perspectiva general:** Constanza Sánchez Avilés, tomando como referencia la 63ª sesión de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas (Marzo 2020), analiza los más recientes desarrollos y debates sobre la política internacional de drogas en el seno de la ONU, centrándose especialmente en el caso del cannabis. La contribución de Amparo Martínez Guerra es un interesante estudio acerca de cómo se ha regulado el blanqueo de capitales a nivel universal y europeo, así como la vinculación de dicho ilícito con el tráfico de estupefacientes, prestando especial atención a la Sexta Directiva de la Unión Europea, de 2018, sobre blanqueo de capitales. Finalmente, Milena Costas Trascasas, analiza con precisión la necesidad de interacción entre las normas de derechos humanos y las políticas de drogas, con particular atención al impacto que esta cuestión tiene en las familias vulnerables y dependientes de cultivos ilegalizados. Aunque Milena Costas estudia especialmente el caso de Colombia, el carácter general de su ensayo justifica su localización en la parte central de esta obra.

- Finalmente, la **III Parte** se compone de los ensayos de **problemas y soluciones por países.** Araceli Manjón-Cabeza Olmeda hace una llamada de atención hacia un problema que enfrentan las sociedades del Primer Mundo, particularmente, Estados Unidos, la llamada crisis de los opiáceos. José Miguel Sánchez Tomás hace un certero análisis de técnica jurídica, pero con importantes implicaciones políticas, en su estudio sobre la incorrecta transposición al Derecho interno español, del sistema de listas de sustancias contenidas en los principales convenios de drogas de las Naciones Unidas, lo

que genera problemas de validez constitucional. Marzia Rosti nos ilustra acerca de los efectos que tuvo el “modelo boliviano antidroga” del Presidente Evo Morales, desde 2006 hasta 2019, evidenciando tensas relaciones con Estados Unidos, pero cosechando éxitos a nivel regional. Concluye su análisis con una referencia sucinta, pero atinada acerca de las políticas en la materia del reciente nuevo gobierno de Bolivia. Augusto Vitale nos ofrece su experiencia de primera mano del sistema uruguayo. Finalmente, Adrián Restrepo Parra se centra concretamente en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) como instrumento válido de lograr los objetivos del Acuerdo de Paz de 26 de Septiembre de 2016 entre el Gobierno de Colombia y las FARC. Con estas ideas como trasfondo, el conjunto de ensayos que siguen, constituyen reflexiones críticas para mejorar el régimen existente en materia de drogas, aprendiendo del pasado y tratando de buscar soluciones en torno a los tres objetivos antes apuntados. Quiero agradecer su labor de dirección y guía a la IP del proyecto, Araceli Manjón-Cabeza, que ha organizado nuestras aportaciones a lo largo de estos años con la eficacia y sabiduría que le han dado su gran experiencia en la materia. Asimismo, en este breve apartado de agradecimientos, quiero hacer mención de la gran acogida que tuvo la idea de este Occasional Paper entre los autores, sin cuyas ideas y estudios, no habría sido posible. Carlos A. Relica Macas, becario colaborador, ha sido una ayuda eficaz en la edición de los textos, justo es mencionarle en este apartado. Finalmente, agradezco al ICEI y a su equipo de dirección, su disponibilidad y siempre buena acogida para poner en marcha ideas y proyectos, así como a Antonio Biurrún Santamaría, becario en el ICEI, por su colaboración en la edición de este Occasional Paper.

Madrid, 26 de Mayo de 2020

Elena Conde Pérez

I PARTE: MARCO POLÍTICO-ECONÓMICO Y PERSPECTIVA HISTÓRICA

ECONOMÍA DEL NARCOTRÁFICO Y ESTRATEGIAS DE CRIMINALIZACIÓN

ARMANDO FERNÁNDEZ STEINKO¹

Resumen

La cuantificación de los fenómenos delictivos y de sus repercusiones económicas, políticas y sociales, es un instrumento imprescindible para poder abordarlos con realismo. Sin embargo, las cifras del narcotráfico mencionadas en muchos documentos oficiales y trabajos académicos, no han sido elaboradas siguiendo procedimientos científicos. En este trabajo se dan algunas de las causas político-económicas que han conducido a esta situación, así como algunas razones técnicas que obligan a poner en duda la fiabilidad de las cifras económicas del narcotráfico que se manejan en la actualidad.

Palabras clave: Economía del narcotráfico, desregulación financiera, geopolítica, blanqueo de capitales

Summary

Facts and figures are essential tools for having a comprehensive approach to economic, political and social consequences of crime. But facts and figures on economics of drugs quoted in official documents and academic papers, are not based on scientific procedures and methodologies. In this paper some political and economic reasons will be discussed, and some technical reasons will be given which seriously challenge the reliability of most official on economics of drugs.

Keywords: Economics of drugs, money laundering, financial deregulation, geopolitics, money laundering

¹ Profesor Titular de Sociología. Facultad de CC. Políticas y Sociología, UCM.

Las cifras son un anclaje sólido para amarrar la eficacia y la transparencia de la gestión social. Con su ayuda se puede compensar la arbitrariedad de los discursos penales y políticos, así como tocar la madera firme de la realidad independientemente de lo que se quiera hacer luego con ella. Pero las cifras y los números son construcciones sociales ellas mismas, son parte de aquello que se pretende cambiar con su ayuda. Esto no quiere decir que se pueda prescindir de su apoyo. Más bien todo lo contrario, quiere decir que son demasiado importantes como para tomárselas a la ligera, que hay que verificar la metodología empleada para obtenerlas, y las fuentes en las que se basan. Los procedimientos científicos son exigentes: requieren de protocolos de muestreo, de espacios deliberativos en los que expertos sin conflictos de intereses discuten, confirman o dudan de los datos propuestos por sus colegas, y utilizando para ello argumentos racionales. Pero la criminología se enfrenta a problemas añadidos a la hora de recabar datos y estadísticas fiables. Primero, debido a las dificultades asociadas al estudio de conductas inconfesables al moverse en el ámbito de la ilegalidad. Segundo, debido a la naturaleza cambiante y politizada de la criminalización de unas conductas frente a otras. Y tercero, debido a la falta de distancia crítica por parte de no pocos gobiernos, periodistas y otros profesionales con respecto a muchas de las cifras publicadas.

1.

Las turbulencias monetarias, que siguieron a la cancelación del sistema monetario acordado en Bretton Woods después de la segunda guerra mundial, llevaron al gobierno norteamericano a elevar drásticamente los tipos de interés en 1979 (*“Volker Shock”*). Varias naciones latinoamericanas se habían endeudado con tipos variables de forma que su subida provocó un colapso inmediato de sus economías y sus finanzas. Sus sectores públicos se degradaron dramáticamente, los ahorros de las clases más favorecidas huyeron hacia los EEUU, y sus clases medias se empobrecieron en poco tiempo. Estos acontecimientos coinciden con el aumento de la oferta de drogas en

Latinoamérica y del consumo en los países occidentales. Algunos de ellos, como España, sufrieron epidemias de heroína de graves consecuencias sanitarias y sociales. El largo historial de contrabando en las costas gallegas y la proximidad con Marruecos facilitaron la conversión de su territorio en lugar de paso y de consumo de drogas ilícitas abriendo la posibilidad de acumular ingresos ilícitos para muchos desempleados y subempleados, y contaminando así la vida económica y social de algunas comarcas y barrios del país. La rentabilidad del tráfico de cocaína era más alta en los años 1980 que en la actualidad, aunque el consumo era mucho más bajo. El negocio sumaba así cifras más modestas, pero estaba más concentrado en menos manos, lo cual llevó a la formación de fortunas importantes. Por aquellas fechas se abrieron focos insurgentes en varios países mesoamericanos y se reactivaron en otros. Tras la llegada de Ronald Reagan a la Casa Blanca, la estrategia del presidente saliente, basada en el respeto de los derechos humanos y en el intento de ofrecer soluciones políticas y económicas a los problemas de la región, fue sustituida por otra de contenido militar que incluía el intento de cortar las fuentes de financiación de dichos grupos.

2.

Todos estos acontecimientos coincidieron con un cambio radical en la forma de abordar muchos delitos con finalidad lucrativa. La lucha contra el narcotráfico dejó de tener una finalidad sanitaria y adquirió una dimensión geopolítica y económica. Debido a sus elevados rendimientos económicos, al narcotráfico se le empezó a atribuir la capacidad de desestabilizar los sistemas económicos, políticos e institucionales de muchos países, incluso el conjunto del sistema financiero internacional. Del otro lado, la liberalización de las finanzas provocó la descriminalización de la mayor parte de las principales conductas de cuello blanco tales como los delitos monetarios, la evasión fiscal, los delitos societarios y los delitos aduaneros. El blanqueo de capitales, dejó de relacionarse con los delitos precedentes de cuello blanco para

vincularse, casi exclusivamente, a los delitos precedentes de cuello azul, mayormente con el narcotráfico. Por iniciativa norteamericana, esta doctrina llevó a la creación, en 1990, del régimen internacional de lucha contra el blanqueo de capitales que conocemos en la actualidad -creación del Grupo de Acción Financiera Internacional (FATF/GAFI) en el seno de la OCDE, así como otras iniciativas públicas y privadas semejantes-.

3.

La reorientación de la forma de abordar los delitos con finalidad lucrativa, y el narcotráfico en particular, no fueron acompañados de una exploración realista de las verdaderas dimensiones económicas de este último. Los datos manejados por la comunidad política y académica, así como por los propios estamentos jurídicos y los organismos internacionales para tomar decisiones relevantes, no son el producto de la aplicación de procedimientos científicos. La mayor parte de ellos tiene su origen en fuentes oficiales, la metodología utilizada no se hace pública, y su elaboración no ha pasado filtro científico alguno. Esto no ha impedido su publicación en toda clase de documentos de trabajo, su incorporación a declaraciones oficiales y su mención en publicaciones académicas, incluso en algunas sentencias judiciales. La transposición de las leyes antiblanqueo a las leyes penales de muchos países, entre ellos España, se produjo reproduciendo, de forma literal, la doctrina y las leyes antiblanqueo norteamericanas, pero también aceptando las hipótesis que se desprenden de ellas, tales como que España se habría convertido en una gigantesca lavadora de activos procedentes del narcotráfico mundial. Sólo tras la crisis de 2008, que demostró que el origen de la inestabilidad financiera no podía proceder del narcotráfico mientras sacaba a relucir las dimensiones cuantitativas y cualitativas de los delitos de cuello blanco -de la corrupción urbanística, la malversación de caudales, los delitos fiscales o los delitos societarios-, se hizo evidente que el origen de la desestabilización política y económica procedía de la desregulación financiera, así como de las posibilidades que abre esta a las

comisión de delitos de cuello blanco. En ese momento, las sociedades occidentales, entre ellas la española, empezaron a reorientar sus radares hacia la zona blanca del cosmos delictivo.

4.

A partir del Informe sobre Drogas de 2006, Naciones Unidas sigue una política más prudente de estimación de las dimensiones económicas del narcotráfico. Pero las cifras no contrastadas siguen teniendo presencia en textos académicos y jurídicos, así como en el imaginario colectivo. La razón es que los organismos oficiales que las han propiciado -la OCDE, el FMI, pero sobre todo los gobiernos que se han mostrado más activos en su difusión- no las han desmentido. Otra explicación es la inercia de los paradigmas y convenciones científicas (Thomas Kuhn) que provocan resistencias al cambio, a pesar de las evidencias que apuntan en un sentido contrario. Hay varias razones que obligan a dudar de la fiabilidad de dichas cifras y a sospechar, de que su objetivo no es tanto la clarificación de la realidad como el intento de reforzar un discurso construido al margen de esta última.

4.1.

La primera está relacionada con la estimación de las extensiones del cultivo de hoja de coca, de amapola para la elaboración de opiáceos o de cultivos de marihuana para la elaboración de cannabis. Se trata de estimaciones que requieren de esfuerzos logísticos y tecnológicos considerables debido a la naturaleza clandestina y periférica de las regiones de cultivo, así como de un elevado grado de cooperación internacional y de creación de infraestructuras de investigación libres de conflictos de intereses: estas infraestructuras sólo se han empezado a crear muy recientemente.

4.2

Otra razón tiene que ver con la estimación de los precios medios del gramo utilizada para calcular el mercado mundial de drogas. Dicha cifra no se basa en una media mundial ponderada según la aportación de los diferentes escenarios de venta minorista país por país, y región por región, sino en el precio por gramo en las calles más caras del planeta, casi siempre algunas grandes ciudades de los países de la OCDE. La operación matemática resultante de dos variables dudosas -un precio medio minorista por gramo no representativo, y un cálculo de la distribución del consumo en el mundo que aún está por hacer- genera estimaciones muy infladas del valor del mercado mundial de drogas a precios minoristas.

4.3

El uso de la llamada “regla de oro del 10% de incautaciones” propuesta por la policía norteamericana y utilizada para hacer las estimaciones económicas, no tiene base científica. No se trata de un porcentaje inocente, pues cuanto más bajo sea, más elevada será la rentabilidad aparente del narcotráfico. Los estudios realizados por investigaciones independientes apuntan escenarios de incautación del 33% para los EEUU, del 25% para la Unión Europea, y quizás en torno al 20% en el caso de España, debido a la particular complejidad y extensión de sus costas. Esto significa que, de entre cada tres a cinco cargamentos, al menos uno es interceptado por la policía, lo cual reduce considerablemente la rentabilidad del negocio, eleva su riesgo y obliga a los grandes narcotraficantes a hacer un tipo de cálculo de costes y beneficios no basado en los ingresos obtenidos en una única operación exitosa, sino en la rentabilidad media resultante de entre tres y cinco operaciones.

La rentabilidad de las exitosas tiene que compensar así las pérdidas ocasionadas por las interceptaciones, lo cual explica la tendencia de muchos narcotraficantes a volver a intentarlo varias veces con el fin de compensar los intentos fallidos. Por otro lado, una tasa elevada de interceptaciones eleva la importancia de los cohechos, pues sólo asegurando la

colaboración de funcionarios públicos es posible evitar que el éxito económico de las operaciones no sea una mera lotería. El narcotráfico provoca así una fuerte erosión del funcionamiento de las administraciones públicas, sobre todo en países con sistemas institucionales subdesarrollados, o cuyas haciendas y sectores públicos han resultado fuertemente debilitados con las sucesivas crisis de la deuda que han vivido desde los años 1980 por las razones señaladas.

4.4

La confusión entre ingresos y beneficios también favorece el discursus de la aparente “rentabilidad extraordinaria” del narcotráfico. Sin embargo, cuando se acumulen muchos billetes sobre la mesa de los narcotraficantes, éstos representan ingresos, que no beneficios. De los ingresos hay que descontar las compras, así como los gastos -de transporte, de desembarco, el alquiler de los almacenes intermedios, el pago informadores, así como los cohechos, el transporte por tierra, la conversión de efectivo y su introducción en el sistema financiero etc.- para obtener la cifra de los beneficios, que representa sólo una fracción de los ingresos.

4.5

El término “mercado internacional de drogas” sólo afecta, estrictamente hablando, a aquella parte de su valor que cruza las fronteras. Sólo el 25% del conjunto de la cadena de valor añadido, cuyo 100% equivale al valor de las ventas minoristas en gramos, equivale a transacciones internacionales. En los países consumidores o importadores es donde se genera la mayor parte del valor añadido de toda la cadena -parte de la importación, de la distribución mayorista y de la distribución media, así como toda la venta minorista, que suma, ella sola, más de la mitad de todo el valor añadido. A estos eslabones hay que sumarle el cultivo y la producción, que tiene lugar en los países productores, y que tampoco cruza frontera alguna, con lo cual el 75% de toda la economía del narcotráfico tiene una

dimensión nacional. También este dato brilla por su ausencia en la mayoría de los cálculos del valor del llamado “mercado internacional/mundial de las drogas”.

4.6

El valor de la sustancia que atraviesa las fronteras debe expresarse a precios mayoristas de exportación e importación, y no a precios minoristas. En realidad, debe calcularse una media entre los precios de exportación desde los países productores y los de importación en los países consumidores pues, a diferencia del comercio exterior legal, ambos pueden llegar a ser muy distintos entre sí. En realidad, las transacciones internacionales de drogas no se realizan a precios minoristas en los países de consumo final, con la excepción del trapicheo transfronterizo que representa una parte muy pequeña del mercado internacional de drogas, sino a precios mayoristas que representa una fracción del mayorista. Es como si el comercio internacional de pepinos no se calculara a precios de cotización en las lonjas y los mercados mayoristas internacionales, sino a los precios finales de venta al público en los supermercados de los grandes países consumidores.

5.

Las cifras siguen siendo imprescindibles y justamente por ello hay que mirar la letra pequeña sobre cómo han sido producidas, en qué contexto político-normativo, y quién lo ha hecho utilizando qué métodos. Esto reviste una particular importancia en el mundo del delito, pues aquí los conflictos de intereses aparecen con mucha facilidad. Así, puede haber gobiernos interesados en sobredimensionar el peso económico de determinadas conductas frente a otras que no son tenidas tan en cuenta por razones políticas; un gobierno puede destinar más o menos recursos de investigación para explorar unas conductas ilícitas frente a otras; puede haber empresas de seguridad interesadas en sobredimensionar determinados delitos para generar inquietud entre sus posibles clientes con el fin de mejorar

su cifra de negocios; o también pueden haber profesionales del Derecho interesados en ignorar cifras fiables en beneficio de otras no tan fiables con el fin de no exponer sus propias propuestas doctrinarias y los paradigmas en los que se basan. Generar números fiables sobre actividades delictivas requiere esfuerzos añadidos de investigación debido a las particularidades que introduce el hecho de la clandestinidad. La criminología, que se inserta en el tronco de las ciencias sociales, es la única que dispone de herramientas conceptuales y metodológicas para hacer esta clase de trabajos. Pero para que pueda hacer una aportación de calidad a la comprensión del delito, la sociedad y las instituciones tienen que reconocer su autonomía con respeto al derecho penal, a la antropología, a la economía, y a otras ciencias, así como dotarla de recursos económicos y educativos suficientes.

OPIO Y DERECHO INTERNACIONAL

ELENA CONDE PÉREZ¹

Resumen

Esta contribución hace un breve recorrido histórico por el Derecho Internacional y su universalización. Para ello, se ha utilizado el opio como sustancia de la que se sirvió Gran Bretaña para asentar su hegemonía mundial entre los siglos XVIII a XX. Los tratados desiguales serían el instrumento en el que se asentó la división en clases entre los miembros de la sociedad internacional. Los primeros tratados de drogas reflejan todavía una estructura de poder internacional muy clásica y asentada en las potencias europeas. El final de la II Guerra Mundial supondría un cambio de liderazgo, con el ascenso de Estados Unidos como gran potencia mundial. Estados Unidos ha marcado su impronta en el Derecho Internacional de nuestros días, algo palpable en los tratados de drogas de la ONU. Dichos tratados están en crisis en el momento actual, lo que puede ser indicativo de una crisis de liderazgo mundial precursora de cambios.

Palabras clave: opio, China, Gran Bretaña, tratados desiguales, Derecho Internacional, civilización

Summary

This contribution aims to be a brief historical overview of International Law and its universalization. Opium was used by Great Britain as a trade substance on which resides its world hegemony between the 18th and 20th centuries. Unequal treaties would be the instrument on which the division between “civilized and uncivilized” was established among the members of international society. The first drug treaties still reflect a very classic international power structure, based on the European countries. The end of World War II would mean a change of leadership, with the rise of the United States as a great world power. The impact of the United States on

contemporary International Law is visible by reading the texts of the UN drug treaties. Nowadays, these treaties are contested by its parties, something that could be interpreted as an indicator of a global leadership crisis or a global power shift.

Keywords: opium, China, Great Britain, unequal treaties, International Law, civilization

¹ Profesora Titular de Derecho Internacional Público. Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid. Investigadora del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Miembro del Patronato de la Fundación Canadá.

1. Un breve apunte sobre el Derecho Internacional clásico

Es significativo que los estudiosos del Derecho Internacional marquemos en el fin de las guerras de religión en Europa –siglo XVII (Paz de Westphalia, 1648)- el contexto histórico propicio que haría surgir este ordenamiento y sus peculiares características como instrumento de relación entre Estados soberanos, libres, iguales y no sometidos a ningún otro poder, ni terrenal ni espiritual. La afirmación es en sí atrevida, por no tildarla de racista y reduccionista: de esa declaración se puede deducir –erróneamente- que antes del Estado soberano que, por supuesto, nació en Europa, no existía el Derecho Internacional y que, por tanto, los pueblos del mundo se movían en una especie de caos o vacío regulatorio que, afortunadamente, Europa y su cultura, vinieron a colmar.

No es exactamente así. El mundo existió mucho antes del siglo XVII: las gentes, los pueblos, los imperios, se relacionaron entre sí de forma ordenada, de lo que da fe la propia Historia de la Humanidad. Pero no se puede dejar de reconocer que las condiciones que ofreció Europa entre los siglos XV y XVII crearon el caldo de cultivo óptimo para la aparición de un ordenamiento jurídico hecho a la medida de los Estados soberanos. El sustento material estaba servido al final de las guerras de religión: el sistema moderno de Estados soberanos había sido creado. El sustento teórico-moral del Derecho Internacional vendría de la mano del holandés Hugo Grocio² que consagraría sus escritos al triunfo del liderazgo de Holanda en el comercio internacional y, por tanto, en la escena mundial.

El Derecho Internacional, basado en estructuras y conceptos políticos occidentales, conoce su gran expansión arrasadora entre los siglos XIX y XX: el Derecho Internacional es y siempre ha sido, un instrumento notable al servicio del imperialismo y el colonialismo. Si

² Esto no quiere decir que antes de Hugo Grocio no existieran teóricos del Derecho Internacional; no se puede olvidar, por ejemplo, el impacto en el Derecho Internacional de la Escuela española de Salamanca, con Vitoria y Suárez, principal aunque no exclusivamente, como padres del naturalismo jurídico. Frente a ellos, Grocio marca el inicio del positivismo jurídico.

las ideas de Grocio habían servido para romper el monopolio de España y Portugal en la escena internacional y para marcar el ascenso de Holanda, los siglos XVIII, XIX y la primera mitad del siglo XX, marcan la consolidación de Gran Bretaña como potencia mundial.

En ese contexto histórico, las fuentes principales de las que bebe el Derecho Internacional, son la costumbre –con carácter preeminente- si bien los tratados internacionales, particularmente los bilaterales, sirven para establecer relaciones jurídico-políticas que determinan el estatus *inter partes* y frente al resto de sujetos internacionales. A nadie se le escapa que, más allá de su virtualidad como instrumento jurídico con el que, de forma precisa y fehaciente, quedan plasmados los acuerdos entre sujetos de Derecho Internacional y la reciprocidad de derechos y obligaciones por ellos contraídas, los tratados internacionales son, indudablemente, herramientas de poder. No hay ordenamiento jurídico que sea políticamente neutro, pero en el caso del Derecho Internacional la carga política es de profundidad.

2. El opio convierte a Gran Bretaña en líder mundial

Frente al hermetismo chino en su relación con el resto del mundo, países como Holanda y Portugal, ya en el siglo XVI, empiezan a abrir puentes de intercambio comercial en Asia. A ellos se une Gran Bretaña, que acabaría convirtiéndose en líder indiscutible del comercio mundial, entre comienzos del XIX y mediados del XX.

Para lograr tal supremacía, los británicos harían uso de su extraordinaria capacidad de maniobra en pos del pragmatismo. En el siglo XVIII, la balanza comercial británica en sus intercambios con China era deficitaria, pues Gran Bretaña no tenía productos que ofrecer como contrapartida a las ingentes cantidades de productos valiosos que importaba de China –té, porcelana, seda- que había de financiar con plata. Por su parte, la independencia de las Trece Colonias, desde 1783, añade nuevos inconvenientes a la ya negativa balanza comercial británica: los recién creados Estados

Unidos de América se convierten en rivales de Gran Bretaña, rompiendo su monopolio en el comercio del té. Además de eso, Gran Bretaña pierde a su principal proveedor de algodón, con lo que su gran revolución industrial quedaba en entredicho. Frente a Gran Bretaña, la China manchú, a finales del siglo XVIII, “era el Estado más populoso, rico y extenso con diferencia. China había alcanzado su cénit y su máxima expansión bajo el reinado del emperador Qianlong” (Rivas Moreno, 2014).

Para contrarrestar esta deficitaria situación comercial y para asegurar su estatus de líder mundial, Gran Bretaña recurre al opio³, como mercancía de intercambio con China, fomentando el consumo de dicha sustancia entre la población⁴. El comercio del opio creció rápidamente, y el flujo de plata desde Occidente a Oriente comenzó a reducirse. De esa forma, la Compañía Británica de las Indias Orientales consigue ser rescatada de la bancarrota y se descubrieron las virtualidades del opio como elemento disruptivo en las relaciones comerciales. El imperio Qing⁵, gran potencia económica en la región de los mares de China y el Sudeste asiático, pierde, con la introducción del opio por parte de los británicos entre la población china, el control de la organización del trabajo y de los códigos sociales imperantes hasta ese momento.

3. Los tratados desiguales: la división en castas en el orden internacional

La generalización del uso del opio en China no fue pacífica. El emperador Daoguang prohibió

3 El opio procedía de la Compañía de las Indias Orientales, se producía en la India principalmente, era adquirido por narcotraficantes privados británicos que a su vez lo vendían a traficantes chinos, entrando por Cantón. Los narcotraficantes se servían de barcos viejos que situaban a la desembocadura de los ríos para almacenar el opio. Traficaban con una sustancia prohibida y blanqueaban las ganancias obtenidas comprando té y otros productos demandados en Europa.

4 Aunque conocido en Asia desde el siglo XI, el opio deja de utilizarse a partir del siglo XVII para fines exclusivamente médicos, recurriendo las elites a él con fines recreativos.

5 Fue la última dinastía imperial de China, establecida en 1636 y gobernó sobre China entre 1644 y 1912. Fue precedida por la dinastía Ming y sucedida por la República de China.

la venta y el consumo de opio en 1829 a causa del gran número de adictos, sus efectos en las estructuras de trabajo y sociales del gigante asiático. Famosa es la carta que el comisionado del emperador envió a la Reina Victoria, rogándole que impidiera el comercio de sus nacionales con productos prohibidos (Manjón-Cabeza Olmeda, 2012, págs 34-35)⁶.

Aunque la extensión del consumo de opio entre la población china ha sido puesta en entredicho por alguna doctrina⁷, lo cierto es que la dinastía Qing era consciente de que Gran Bretaña, con el comercio del opio, le arrebató a China su posición estratégica estelar, su soberanía política y económica (Cantón Álvarez, 2016).

Las tensiones entre la Dinastía Qing y Occidente, particularmente Gran Bretaña, se saldarían, a beneficio de éste último, con la Primera (1839-1842) y la Segunda Guerras del Opio (1856-1860). El fin de la Primera Guerra del Opio llegó con el Tratado de Nanking (1842) entre Gran Bretaña y China. Por dicho Tratado, China se vio obligada a ceder a Gran Bretaña la isla de Hong Kong, abrir cinco de sus puertos al comercio exterior – Amoy, Foochow, Ningpo, Shanghai y Canton-, admitir el nombramiento de cónsules y la jurisdicción extraterritorial en favor de los nacionales británicos. La Segunda Guerra del Opio, orquestada por Gran Bretaña con la ayuda de Francia, supuso una humillación total para el gigante asiático. El Tratado de Amistad Mutua entre Gran Bretaña y China, o Convención de

6 “Pero existe una categoría de extranjeros malhechores que fabrican opio y lo traen a nuestro país para venderlo, incitando a los necios a destruirse a sí mismos, simplemente con el fin de sacar provecho. (...) ahora el vicio se ha extendido por todas partes y el veneno va penetrando cada vez más profundamente (...) Por este motivo, hemos decidido castigar con penas muy graves a los mercaderes y a los fumadores de opio, con el fin de poner término definitivamente a la propagación de este vicio. (...) Todo opio que se descubra en China se echará en aceite hirviendo y se destruirá. En lo sucesivo, todo barco extranjero que llegue con opio a bordo será incendiado (...)” Lin Hse Tsu. Carta a la reina Victoria, de 1839.

7 Disponible en el siguiente blog <http://www.chinaviva.com/cultura/opio.htm> se citan estas referencias doctrinales cuestionando el consumo de opio en China y sus efectos en la población: Frank Dikötter, ‘Patient Zero’: China and the Myth of the ‘Opium Plague’. Inaugural Lecture School of Oriental and African Studies, University of London. Friday, 24 October 2003 Yangwen Zheng. The Social Life of Opium in China. Cambridge University Press. 2005.

Pekín, de 1860, que pondría fin a la guerra, supuso que Gran Bretaña incrementaba sus derechos territoriales alrededor de la isla de Hong Kong y en la península de Kwoloon. La derrota de China en la Guerra sino-japonesa (1894-1895), implicó nuevas demandas territoriales, no sólo por parte de Japón, sino también de Rusia, Alemania y Francia. Por su parte, Gran Bretaña también sacaría provecho de esa situación de debilidad, incrementando en 10 veces el tamaño de su originaria colonia china.

Aunque existieron otros precedentes⁸, el Tratado de Nanking, que puso fin a la Primera Guerra del Opio, se considera el primero de una categoría: los tratados desiguales (Conde Pérez, y Valerieva Yaneva)⁹. Su propia denominación es indicadora de la relación de poder –desequilibrado– que está en su base. Los calificativos que se emplean para definirlos, dan una pista de su consideración moral –predadores, esclavizantes, leoninos...– en todos ellos, lo que se denuncia con dichas denominaciones, es la falta de reciprocidad en los derechos y obligaciones asumidos por cada una de las partes, el trato degradante o incluso humillante para la soberanía de uno de los implicados en la relación, que asume la posición perdedora o, llegado el caso, la falta de auténtico consentimiento libre por parte del sujeto agraviado. Todos estos elementos han generado un histórico debate doctrinal acerca de la validez de los tratados desiguales, sobre la que reposa en buena parte el denominado “Derecho Internacional socialista” y sobre la que se construye la propia escuela de Derecho Internacional china, tras la llegada de Mao Tse

8 Grocio, Pufendorf, Vattel, Wolff ya hablaron de la categoría de tratados desiguales en el siglo XVII. Las capitulaciones del siglo XVI entre el Imperio Otomano y las potencias europeas son un claro precedente de los tratados desiguales del siglo XIX. Incluso los tratados concluidos por potencias ocupantes con poblaciones indígenas para la cesión de tierras, entre los siglos XVIII y XIX son un antecedente de los tratados desiguales que aquí revisamos.

9 Sobre los tratados desiguales, véase en extenso, Elena Conde Pérez, E. and Zhaklin V. Yaneva, “Unequal treaties” *Oxford Bibliographies in International Law*. Ed. Tony Carty. New York: Oxford University Press, 2015, reedited 2020, ISBN: 978-0199796953 También, Elena Conde Pérez, “Los tratados desiguales: fundamentos jurídicos de las relaciones de poder en el Derecho Internacional universal”, Estudios Jurídicos Multidisciplinares. José Iturmendi Morales, Maestro Complutense (Homenaje), Tirant lo Blanch (en prensa).

Tung al poder.

China no fue el único país que concluyó tratados desiguales con potencias europeas o de civilización europea, pero su caso es paradigmático porque supuso el hundimiento del gigante, su humillación internacional y la pérdida del control de su destino. China concluyó más de mil tratados calificados como desiguales con 18 potencias, de las cuales 12 eran Estados europeos –Reino Unido, pero también Francia, Suecia/Noruega, Prusia, Portugal, Dinamarca, Holanda, España, Bélgica, Italia, Austria-Hungría, Suiza- y Rusia, los Estados Unidos, Japón, Perú, Brasil y México.

Los tratados desiguales fueron el instrumento privilegiado del que se sirvió el positivismo jurídico del siglo XIX para justificar su expansión colonizadora en la ‘sagrada misión de civilización’. Occidente marcaba el estatus de civilización: los “no civilizados”, o incluso “salvajes” (Lorimer, 1883; Remiro Brotóns, 1994, 1996), podrían redimirse, alcanzando diversos niveles civilizatorios, que pasaban por la renuncia a su propia cultura e identidad¹⁰. Entre tanto, Occidente y Gran Bretaña como gran potencia mundial, extraían las ganancias de una globalización comercial sin escrúpulos, basada en instituciones que, desde los tratados desiguales, llegan hasta nuestros días: extraterritorialidad, jurisdicción consular, cláusula de la nación más favorecida. El Derecho Internacional universal, con el sustento teórico del positivismo jurídico, se asienta sobre estas bases (Anghie, 2005).

4. Los gigantes se revuelven: otro orden mundial

China había sido un imperio admirado en Occidente durante el siglo XVIII, por su prosperidad económica y su buen gobierno. Las guerras del opio, las continuas rebeliones y los propios intereses occidentales, contribuyeron a la degradación de esa imagen, de forma que prosperó entre la opinión pública occidental la idea de que se trataba de un país bárbaro e incivilizado. Con estos mimbres, ya en el siglo

10 Paradigmático fue el caso de Japón, que renunció de forma violenta a su identidad tradicional y fue tan buen alumno de Occidente, que impuso tratados desiguales a sus vecinos.

XIX era bastante fácil difundir bulos (*fake news*) y crear un discurso xenófobo en torno a los emigrantes asiáticos y su catadura moral. Así, las primeras regulaciones internacionales y nacionales del opio parten de una suerte de *supremacismo* de la raza blanca frente a la degradación de la raza amarilla¹¹. Por su parte, en China, el opio fue considerado el símbolo de la humillación, la degeneración y la pérdida de estatus, lo que explica su activismo internacional contra la sustancia¹².

A principios del siglo XX, EE.UU. y China, unidos en su lucha contra las drogas, se retiran de los primeros tratados para regular las sustancias, por considerarlos no suficientemente prohibicionistas. La Convención del Opio de La Haya, de 1912 y la Convención Internacional del Opio, de Ginebra, de 1925, aún consagraban los intereses de las potencias coloniales –Francia, Gran Bretaña Portugal y Países Bajos– que mantenían el monopolio de la producción de cocaína, opio, morfina y heroína procedentes de sus colonias, y con los que abastecían al mercado farmacéutico de Europa y EE.UU.

El fin de la II Guerra Mundial impone un nuevo orden mundial apoyado en EE.UU., que se consolida como potencia económica, militar y política, dominando los *global commons* y su uso¹³. Ya en 1946, en el seno de las Naciones

Unidas, y por el Protocolo de *Lake Success*¹⁴, el nuevo orden internacional dominado por los EE.UU. como *hegemon* mundial se escenifica en materia de drogas, con los tres tratados universales sucesivos concluidos en el seno de las Naciones Unidas¹⁵, que en la actualidad regulan la materia.

El sistema en el que reposan esos tratados de drogas, que cuenta con su propio mecanismo de vigilancia y control, a través de la creación de organismos de verificación del cumplimiento de sus disposiciones y de flexibilidad y adaptación de sus listas de sustancias prohibidas es, aparentemente, óptimo. Sin embargo, se encuentra fuertemente cuestionado por el hecho de que dicho sistema ha hecho gala de una extremada rigidez en favor del cambio, protegiendo de este modo los intereses políticos de las grandes potencias, particularmente, de EE.UU. Otro de los grandes cuestionamientos que en la actualidad lastran los tratados de drogas de la ONU, es el hecho de que en el seno de las legislaciones internas de los Estados partes, se han producido movimientos que entran en conflicto con las disposiciones de los tratados, particularmente por lo que se refiere al consumo de cannabis, pero también en lo que se refiere al uso tradicional de determinadas

11 Por hablar del caso que conozco mejor, Canadá, claramente se puede decir que sus primeras leyes contra el opio, como la *Opium Act* de 1908, tuvieron un claro componente racial contra la población china. En Vancouver surgió una gran agitación moral contra la población china a la que se consideraba “degradada” por sus costumbres. El consumo de opio se convirtió en un delito que incluía la posibilidad de deportación como sanción (*Opium and Narcotic Drug Act* of 1920). La prohibición de las drogas se convirtió en una cuestión racial, hasta el punto de que en 1923 se adopta la *Chinese Exclusion Act*.

12 China sería el último país en librarse de los tratados desiguales, tras la II GM, en cuyo desenlace la participación de la China de Mao sería decisiva, y para tal liberación, el apoyo de las dos grandes potencias del momento, EE.UU. y URSS, sería crucial.

13 Los *global commons* serían espacios físicos o inmateriales de los que depende el libre tráfico de bienes, recursos, mercancías, personas e ideas, esto es, todos los espacios oceánicos, el espacio aéreo, el espacio ultraterrestre y el ciberespacio. Esta concepción es heredera del mercantilismo británico, reflejo de los intereses estratégicos de los Estados Unidos de América (EE.UU), a quienes conviene la misma dado que, desde el final de la II Guerra Mundial, han sido el principal garante, pero también principal beneficiario, de estos bienes, esenciales para su seguridad estratégica como potencia económica

y militar. Esta visión hunde sus raíces en la clásica obra de Alfred Thayer Mahan *The Influence of Sea Power Upon History 1660-1783*, que puso el acento en los beneficios económicos y militares derivados del uso de los mares como grandes vías de comunicación y de intercambio comercial, otorgando el mayor poder a quien lograra dominar estas rutas. Estas ideas serán retomadas en tiempo reciente en el estudio de Barry Posen, “Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony”, para fundamentar el liderazgo de EE.UU. en el sistema internacional actual a través del control de tales bienes. Es preciso tener en cuenta además que la doctrina autorizada de los EE. UU. suele proclamar la contribución fundamental de su país al entramado de normas que regulan los *global commons*. Sin embargo, EE.UU. no es parte de algunos de los tratados internacionales más esenciales, si bien aplica como derecho consuetudinario sus normas y se beneficia en sentido general del orden mundial que aquéllos establecen. El caso más paradigmático es la Convención de Naciones Unidas de Derecho del Mar, de 1982.

14 Por el Protocolo de *Lake Success* se enmiendan hacia una mayor prohibición los previos tratados del opio de 1912 y 1925.

15 Convención Única sobre Estupefacientes, de 1961 (enmendada por un Protocolo de 1972), el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas, de 1971 y la Convención sobre el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias sicotrópicas, de 1988.

sustancias, como la hoja de coca. Así las cosas, los grandes tratados de drogas se debaten hoy entre el inmovilismo, la modificación inter partes, la enmienda, la denuncia o las reservas (Jelsma, Boister, Bewley-Taylor, Fitzmaurice y Walsh, 2018). Todas éstas son palabras que denotan que el sistema de drogas de la ONU está en franca crisis, lo que quizá también es reflejo de un movimiento de cambio de liderazgo en la escena internacional.

Referencias bibliográficas

Anghie, A. (2005) *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Cantón Álvarez, J.A. (2016) “Opio y colonialismo: reflexiones sobre el papel del opio en la penetración colonial europea en Asia y China”, *Estudios de Asia y África*, Vol. 51, nº 2. Disponible en: <https://estudiosdeasiayafrika.colmex.mx/index.php/ea/article/view/2175>

Conde Pérez, E. and Yaneva, Z. V., (2020) “Unequal treaties” *Oxford Bibliographies in International Law*. Ed. Tony Carty. New York: Oxford University Press.

Conde Pérez, E. “Los tratados desiguales: fundamentos jurídicos de las relaciones de poder en el Derecho Internacional universal”, *Estudios Jurídicos Multidisciplinares. José Iturmendi Morales, Maestro Complutense (Homenaje)*, Tirant lo Blanch (en prensa).

Jelsma, Boister, N., Bewley-Taylor, D., Fitzmaurice, M., y Walsh, J. (2018) *El equilibrio entre la estabilidad y el cambio: La modificación inter se de los tratados de fiscalización de drogas de la ONU para facilitar la regulación del cannabis*, Informe sobre políticas 7, WOLA, TNI, GdpO.

Lorimer, J. (1883). *The Institutes of the Law of Nations*.

Manjón-Cabeza Olmeda, A. (2012). *La solución: la legalización de las drogas*, Debate.

Remiro Brotóns, A. (1994). “Civilizados, bárbaros y salvajes en el nuevo orden internacional”, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*. Disponible en: <https://www.ehu.eus/documents/10067636/10652079/1994->

[Antonio-Remiro-Brotons.pdf/925fc465-5426-f70b-0af6-06c56f1ed3cd](https://www.ehu.eus/documents/10067636/10652079/1994-Antonio-Remiro-Brotons.pdf/925fc465-5426-f70b-0af6-06c56f1ed3cd)

Remiro Brotóns, A. (1996). *Civilizados, bárbaros y salvajes en el nuevo orden internacional*. Madrid: McGraw-Hill.

Rivas Moreno, J. (25 de junio de 2014) “Opio para el pueblo, la droga que aseguraba el monopolio del té”. Disponible en: <https://www.elmundo.es/la-aventura-de-la-historia/2014/06/25/53aa95d8ca474106308b457a.html>

**II PARTE: LAS DROGAS: PROBLEMAS A SOCIADOS A CUESTIONES GENERALES DE
REGULACIÓN POLÍTICO-JURÍDICA**

RECIENTES DESARROLLOS EN LA POLÍTICA INTERNACIONAL DE DROGAS. REFLEXIONES EN TORNO A LA 63ª SESIÓN DE LA COMISIÓN DE ESTUPEFACIENTES DE LAS NACIONES UNIDAS

CONSTANZA SÁNCHEZ AVILÉS¹

Resumen

Tomando como referencia la 63ª sesión de la CND que tuvo lugar en marzo de 2020, este trabajo pretende analizar algunos de los recientes desarrollos y debates sobre política internacional de drogas en el marco de las Naciones Unidas. En particular, las discusiones en torno a la reclasificación del cannabis en el sistema de control internacional y el debate alrededor de la Posición común de Naciones Unidas sobre política de drogas.

Palabras clave: Sistema internacional de control de drogas, Comisión de Estupefacientes, Fiscalización cannabis, Diplomacia sobre drogas

Summary

Taking as a reference the 63rd session of the CND that took place in March 2020, this paper aims to analyze some of the recent developments and debates on international drug policy within the framework of the United Nations. In particular, the discussions around the rescheduling of cannabis within the international drug control system and the debate around the United Nations Common Position on drug policy.

Keywords: International drug control system, Commission on Narcotic Drugs, Cannabis scheduling, Drug diplomacy

¹ Fundación ICEERS, Barcelona.

1. La Comisión de Estupefacientes: Las dinámicas políticas en Viena

Los debates que suceden cada año en la Comisión de Estupefaciente de Naciones Unidas (CND, por sus siglas en inglés) suelen estar un tanto alejados de la realidad de los desarrollos políticos y las reformas a nivel nacional en materia de drogas. Sin embargo, la sesión que tiene lugar cada marzo en la sede de Viena sigue siendo un buen escenario para tomar el pulso a los debates y a las narrativas de la política internacional de drogas. Analizar lo que allí sucede puede aportar bastante luz sobre los principales puntos de fricción entre los Estados miembros en esta materia y, lo que es más importante, cuáles son las consecuencias prácticas de las decisiones y resoluciones que se adoptan, que tienen implicaciones muy diversas a nivel local y nacional.

La CND es el órgano político dentro del organigrama de control de drogas de Naciones Unidas (ONU). Su mandato principal es debatir y formular las directrices de la política internacional sobre drogas. La Comisión se conforma por 53 Estados miembros, que son designados en base a criterios geográficos equitativos por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU. Se reúne varias veces al año, siendo la sesión que tiene lugar cada mes de marzo en Viena la más importante, en la que también participan otras entidades y agencias de la ONU, así como las organizaciones de la sociedad civil que cuenten con estatuto consultivo (Sánchez Avilés, 2017). En dichas sesiones tienen lugar diversos foros de debate de manera simultánea: el Plenario, el Comité Plenario y las Sesiones informales, así como numerosos eventos paralelos, Diálogos informales con las direcciones de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), así como con la presidencia rotativa de la propia CND, que en esta 63ª sesión correspondió a Pakistán.

Las cuestiones más relevantes de las que se encarga la Comisión son tres. En primer lugar, en su seno tienen lugar los debates en torno a la situación global sobre el control de

drogas y los diferentes gobiernos exponen los desafíos que enfrentan y los avances realizados, su opinión respecto a los temas de más actualidad y urgencia, así como sus propuestas para gestionarlos. En segundo lugar, la CND tiene el mandato de debatir, negociar y adoptar resoluciones que sirvan de guía, tanto para los gobiernos como para la UNODC, sobre cómo hacer frente a sus obligaciones internacionales en materia de fiscalización de drogas. Dichas resoluciones han de ser aprobadas por consenso entre los 53 Estados miembros, lo cual pone en marcha el gran engranaje político y diplomático de Viena. En tercer lugar, la Comisión somete a votación la fiscalización de nuevas sustancias, así como los cambios en la fiscalización de las mismas en las diferentes Listas de control, de acuerdo con los procedimientos previstos en la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 y en el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 (Sánchez Avilés, 2018). Esta es una competencia en la que el Comité de Expertos en Farmacodependencia (CEFD) de la Organización Mundial de la Salud (OMS) tiene un rol clave: ha de proporcionar recomendaciones sobre la fiscalización de las sustancias, en base a la evidencia científica disponible, algo que la CND puede aceptar o rechazar en función del voto de los representantes gubernamentales.

2. La 63ª sesión de la CND: Un fragmento del mundo anterior a la pandemia global

El estallido de la crisis social y sanitaria del COVID-19 y las consiguientes medidas de prevención y confinamiento tuvieron, lógicamente, un impacto sobre el desarrollo de la última sesión de la CND celebrada en marzo de 2020. Varias delegaciones cancelaron su participación, también representantes de la sociedad civil, y se sometieron a deliberación un número menor de resoluciones de lo habitual. Incrementó, no obstante, el número de eventos paralelos, que superó el centenar, indicativo de la mayor participación de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el ámbito de las drogas (Fordham, 2020).

Si hacemos un análisis de gran angular, los

asuntos con más trascendencia tratados en los foros de discusión de la 63ª sesión han sido en relación a la Posición Común de las Naciones Unidas sobre política de drogas, y el rol previsto para el Equipo de Trabajo (más conocido por su denominación en inglés, *Task Team*) en el marco de este proceso, y la decisión de postponer, una vez más, la votación de las recomendaciones de la OMS sobre la reclasificación del cannabis dentro del sistema internacional de control. Una nos habla de la tensión entre gobiernos más autoritarios y otros más democráticos, del alcance del mandato de los organismos de drogas de la ONU y de las discusiones respecto a qué nivel de punición ha de tener la política de prohibición de las drogas. La otra nos muestra la tensión entre la evidencia científica disponible y el peso que todavía tiene la política (y la diplomacia) a la hora de tomar decisiones sobre el nivel de control de las sustancias.

2.1 La reclasificación del cannabis: Otra vuelta de tuerca

Posiblemente, el ‘no avance’ más relevante de la última sesión de la Comisión fue la postergación, una vez más, de la votación de las recomendaciones de la OMS en relación a la fiscalización del cannabis. Dicha votación ya se había visto pospuesta en la sesión anterior debido a las resistencias de algunos Estados miembros. En esta ocasión, se decidió que la votación tendrá lugar en la sesión reconvenida (*reconvened session*) prevista para diciembre de 2020.

Los antecedentes de este proceso se remontan a enero de 2019, cuando el CEFD publicó un conjunto de recomendaciones en las que insta a la CND a revisar la fiscalización del cannabis en el marco del sistema internacional de control de drogas (Organización Mundial de la Salud (OMS), 2019). El cannabis fue incluido en las Listas I y IV de la Convención Única de 1961 en el proceso de negociación previo a la adopción de dicho tratado y, desde entonces, no se había realizado un proceso de revisión de la evidencia científica y de la información disponible sobre esta sustancia. Por tanto, hacía tiempo que se revelaba necesario actualizar el nivel de control del cannabis conforme a los resultados de la investigación que se había ido generando

en las últimas décadas (TNI, WOLA y GDPO, 2019). Tanto la decisión de volver a postponer esta votación, como las recomendaciones en sí, han sido controvertidas por varios motivos. Destaquemos dos. El primero de ellos es el hecho de que el cannabis se mantenga en la Lista I de la Convención de 1961. El segundo, tiene que ver con hasta qué punto se trata de una decisión basada en criterios estrictamente científicos y en la evidencia, o son más bien el resultado de convicciones y consideraciones políticas.

Es posible que, como algunos Estados miembros solicitaron, sea necesario disponer de más tiempo para analizar las implicaciones de estos cambios en la fiscalización, pues obligarían a adoptar complejos procesos regulatorios a nivel nacional. Por ejemplo, como se pudo observar en las declaraciones del Plenario de la 63ª sesión, este fue el caso del Grupo de los 77 y China, de Japón, o del Grupo Asia-Pacífico (CND, 2020). Ciertamente es, también, que algunos gobiernos han sacado a colación criterios de tipo competencial y procedimental para frenar la votación, cuando en realidad pretenden obstaculizar el proceso por una firme convicción en contra de flexibilizar los controles sobre el cannabis y una posición política en contra de su regulación. Especialmente si estos cambios pueden legitimar el avance hacia la regulación de los mercados recreativos. Pero son muchos los Estados miembros que están convencidos de la idoneidad de aceptar estas recomendaciones y de avanzar hacia un control internacional más acorde con la realidad social y con las posibilidades médicas del cannabis. Este ha sido el caso de Jamaica, Canadá, así como de la posición común presentada por los Estados miembros de la Unión Europea respaldada, entre otros, por Uruguay y México (CND, 2020; Riboulet-Zemouli, 2020). El gobierno de Estados Unidos se hizo también eco de la misma, optando por mantener un perfil bajo en este asunto para no afrontar las contradicciones al interior de sus propias fronteras, insistiendo mucho en el asunto de la crisis de opiáceos que sufre el país desde hace varios años (Lekhtman, 2020).

Asimismo son varias las voces de autoridad que desde la sociedad civil han cuestionado este proceso. Representantes de organizaciones

como el Consorcio Internacional de Políticas de Drogas (IDPC) o del Transnational Institute (TNI) consideran el alcance de estas recomendaciones insuficientes, en particular la decisión de mantener el cannabis en la Lista I de la Convención de 1961, junto con sustancias como la cocaína o la heroína. Este hecho parece responder más a una decisión política que científica (Drug Reporter, 2020). La razón que argumenta la OMS para mantener el cannabis en dicha Lista I es que “es una sustancia utilizada a gran escala” (OMS, 2019). Pero las recomendaciones, de ser aprobadas, no tendrían un gran impacto sobre el uso recreativo del cannabis, que es el que cuenta con una mayor proporción del mercado ilícito del cannabis a nivel global. En este sentido, parece legítimo, cuanto menos, preguntarse si esta decisión está basada en estrictos criterios científicos o más bien revela las potenciales presiones políticas que haya podido recibir el CEFD, incluso cuando su mandato es mantener la independencia y basar sus decisiones únicamente en la evidencia y los avances del conocimiento científico. Estas recomendaciones ponen en evidencia que el sistema de fiscalización de drogas y su funcionamiento inconsistente en general. Más aún si tenemos en cuenta que la regulación del cannabis medicinal está avanzando a nivel nacional y en múltiples jurisdicciones subnacionales de los Estados miembros (CANNABMED, ICEERS).

2.2 La Posición Común de Naciones Unidas sobre drogas y el rol de la Task Team: Nueva fractura de un consenso que nunca existió

El retraso sucesivo de las votaciones en relación al cannabis es un caso ilustrativo de cómo los foros internacionales de drogas eluden, en ocasiones hasta la saciedad, debatir los procesos de cambio político real a nivel nacional, y prefieren insistir en el consenso en relación al problema mundial de las drogas. Pero se trata de una inercia que lleva un tiempo en transformación. Si una tendencia se ha podido observar en la última década es cómo la narrativa del consenso (es decir, de la prohibición) ha quedado cada vez más vacía de contenido, en parte gracias al empuje de una narrativa contestataria desde los ámbitos de la salud pública, los derechos

humanos y el desarrollo sostenible, impulsada desde numerosas entidades y agencias de Naciones Unidas, así como desde numerosos gobiernos y organizaciones de la sociedad civil (International Drug Policy Consortium (IDPC), 2019).

Se trata de un proceso político que se inició tímidamente en los años noventa, cuando la escalada de la llamada ‘guerra contra las drogas’ propició un alejamiento de los sectores de salud, construcción de paz y derechos humanos de la familia ONU de los estrictos postulados de los organismos de Viena (Jelsma, 2019). No obstante, en la Declaración política y el Plan de Acción de 2009 los Estados miembros siguieron aferrados en el objetivo de ‘un mundo libre de drogas’, dotando a la comunidad internacional de un inverosímil plazo de diez años para alcanzarlo (Comisión de Estupefacientes, 2009). La Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas (UNGASS) celebrada en 2016 interrumpió esta inercia, y el pretendido consenso se reveló ya como algo insostenible. Esto se vio reflejado en el Documento final aprobado en dicho período extraordinario de sesiones (Asamblea General de Naciones Unidas, 2016), el cual por primera vez rompió con la tradicional estructura de ‘reducción de la demanda’, ‘reducción de la oferta’ y ‘cooperación internacional’ para pasar a incluir cuestiones que reflejaran el carácter multidimensional del fenómeno de las drogas, como las cuestiones de género, el desarrollo sostenible y los derechos humanos. Esta tendencia se vio reforzada con la gran implicación de las agencias de la ONU cuyo mandato, si bien no se centra específicamente en las drogas, tiene una gran relevancia para este ámbito.

En los trabajos preparatorios de la Sesión Especial, y sobre la base del proceso político que se plasmó en la adopción del Documento final, las agencias y entidades de la ONU fueron llamadas a iniciar un proceso de discusión y diálogo conjunto con el objetivo de elaborar una posición común en relación al fenómeno de las drogas. Dicho proceso culminó en noviembre de 2018. En el marco del Segmento de Alto Nivel celebrado en marzo de 2019 la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE)

publicó la *“Posición común del sistema de las Naciones Unidas para apoyar la aplicación de la política internacional para el control de las drogas a través de una efectiva colaboración interinstitucional”* (Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación [JJE], 2019).

Esta Posición común es a la vez una declaración de principios compartidos y un conjunto de directrices para la acción en materia de drogas, y una herramienta clave de incidencia política para avanzar en esta dirección. Treinta y dos agencias de la ONU conformaron un Equipo de Trabajo (*Task Team*) para reflexionar sobre los puntos clave incluidos en el Documento final de la UNGASS 2016. Entre ellos, se hizo una revisión de lo que se había aprendido en las últimas décadas sobre la forma en la que se había hecho frente al ‘problema’ mundial de las drogas, que quedó plasmada en el documento *“Lo que hemos aprendido estos últimos diez años: Resumen de los conocimientos adquiridos y producidos por el sistema de Naciones Unidas en materia de drogas”* (UN system coordination Task Team on the Implementation of the UN System Common Position on drug-related matter, 2019). Entre las cuestiones más relevantes que apunta, la Posición común propone avanzar hacia la descriminalización de las personas que usan drogas (en concreto, menciona la descriminalización de la posesión para uso personal e insiste en la proporcionalidad de las penas); poner a las personas, la salud y los derechos humanos en el centro de las prioridades; el respeto por la dignidad y los derechos humanos de las personas usuarias; y el apoyo a las mismas sin discriminación, garantizando el igual acceso a los servicios públicos. Asimismo, la JJE se comprometió en apoyar a los Estados miembros en la implementación de este enfoque para aplicar respuestas equilibradas al fenómeno de las drogas en el marco de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y los instrumentos de derechos humanos (JJE, 2019).

Bien es cierto que la Declaración Ministerial fruto del Segmento de Alto Nivel de 2019 supuso un intento de retroceder los avances de la UNGASS, pero el proceso iniciado en los años previos a 2016 se sobrevino como cada vez más imparable. La Posición común, aun

siendo un documento relativamente poco conocido y todavía poco utilizado, supone un paso clave en la transición desde la insistencia en el consenso entre los Estados miembros hacia la imperiosa necesidad de coherencia y coordinación dentro de todo el sistema de la ONU.

El hecho de que este documento haya sido respaldado por los directores de una treintena de agencias de la ONU, canalizado a través del esfuerzo de coordinación llevado a cabo por el Equipo de Trabajo, otorgan a esta Posición común una autoridad sin precedentes en este ámbito. No obstante, algunos Estados miembros que no están a favor de la descriminalización han presionado contra este proceso. Y lo han hecho precisamente cuestionando la legitimidad de este Equipo de Trabajo: consideran que ha usurpado el rol y el mandato que tiene la CND como organismo encargado de formular las directrices políticas internacionales sobre drogas, así como las funciones de la JIFE y de la UNODC. Este esfuerzo ha sido particularmente liderado por Rusia, como se ve reflejado en su declaración ante el Plenario de la 63ª sesión de la CND (2020), que no ha dudado en utilizar su influencia diplomática en Asia y África para empujar y erosionar la autoridad y el mandato del Equipo de Trabajo (CND, 2020; Jelsma, 2019). Pero, como sostienen algunos expertos, este proceso supone exactamente lo contrario: propiciar el retorno de los organismos de Viena a la familia de Naciones Unidas. Este es precisamente el mandato de la ONU: proporcionar directrices y recomendaciones a los Estados miembros, basadas en la evidencia y en la compilación de datos e información (Jelsma, 2019). La Posición común hace avanzar la coherencia y la coordinación de toda la organización en esta materia, y está respaldada por un número lo suficientemente amplio de agencias y de Estados miembros, tal y como se puso de manifiesto en el Plenario de la 63ª CND, entre ellos Nueva Zelanda, Canadá, y el grupo de Estados de la Unión Europea (CND, 2020).

3. Reflexiones finales. Y tras la pandemia, ¿qué lugar para los debates internacionales sobre drogas?

Es obvio que la escalada de la crisis en relación con el COVID-19 ha supuesto un cambio de prioridades en la agenda internacional, incluido el ámbito de las drogas. Cuestiones como el mantenimiento de los servicios de reducción de daños para las personas que usan drogas, la excarcelación de personas en prisión por delitos no violentos relacionados con las drogas para evitar contagios, o los avances locales hacia la descriminalización no hacen sino ilustrar la urgencia de la agenda de derechos humanos y de la salud en el marco del control de drogas. Muchas cuestiones debatidas en la 63ª sesión de la CND quedarán, probablemente, en el aire. Otras se irán redefiniendo. Pero mucho se puede aportar desde el ámbito de las políticas de drogas al debate actualmente vigente y al nuevo marco de salud global que se vislumbra: la interdependencia entre salud pública y derechos humanos, la urgencia del acceso universal a los servicios de salud, del fortalecimiento de la democracia y de la transparencia informativa, así como la importancia de adoptar decisiones políticas basadas en la evidencia de lo que ha funcionado -y lo que no- en otros contextos y en el propio. Todas son cuestiones en las que se ha avanzado desde la reflexión del fenómeno de las drogas. Aprovechemos la pandemia para cambiar una política de drogas que hace tiempo no funciona.

Referencias bibliográficas

Asamblea General de Naciones Unidas (2016). "Documento final del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas celebrado en 2016 Nueva York, 19-21 de abril de 2016: Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas", disponible en: <https://www.unodc.org/documents/postungass2016/outcome/V1603304-S.pdf>

CANNABMED, ICEERS (VVAA). Mapa de la situación legal del cannabis, disponible en <https://www.iceers.org/es/cannabmed-es/mapa-legal-cannabis/>

Comisión de Estupefacientes (CND) (2009). "Declaración Política y Plan de Acción sobre cooperación internacional en favor de

una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas”, disponible en: https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_52/Political-Declaration2009_V0984966_S.pdf

Comisión de Estupeficientes (CND) (2020). Statements at the opening and the general debate of the 63rd session of the Commission on Narcotic Drugs, disponible en: https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/session/63_Session_2020/63-statements.html.

Drug Reporter (2020). 4 Short Videos about Recent Developments in Global Drug Policies (3. Cannabis rescheduling), disponible en: <https://drogriporter.hu/en/4-short-videos-about-recent-developments-in-global-drug-policies/>

Fordham, A. (2020). “In the heartbeat before global lockdown: Business as usual in Vienna drugs debate”, IDPC blog, disponible en: <https://idpc.net/blog/2020/04/in-the-heartbeat-before-global-lockdown-business-as-usual-in-vienna-drugs-debate>

International Drug Policy Consortium (IDPC) (2019). “The 2019 Ministerial Segment: Key wins, remaining challenges, and next steps for advocacy”, Advocacy Note, disponible en: http://fileserver.idpc.net/library/MinSeg2019_Next_Steps.pdf

Jelsma, M. (2019). “UN Common Position on drug policy - Consolidating system-wide coherence”, Briefing paper, IDPC/TNI, disponible en: <https://www.tni.org/files/publication-downloads/un-common-position-briefing-paper.pdf>

Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE) (2019). “Posición común del sistema de las Naciones Unidas para apoyar la aplicación de la política internacional para el control de las drogas a través de una efectiva colaboración interinstitucional”, CEB/2018/2, Anexo I, disponible en: <https://www.unsceb.org/CEBPublicFiles/CEB-2018-2-SoD.pdf>

Lekhtman, A. (2020). “UN Commission on Narcotic Drugs once again postpones key cannabis vote”, Filter, disponible en: [\[cannabis/\]\(#\)](https://filtermag.org/united-nations-reschedule-</p></div><div data-bbox=)

Sánchez Avilés, C. (2017). *El Control de Drogas. Normas internacionales, desafíos nacionales. El caso de la política de drogas en España*, Valencia, Tirant lo Blanch.

Sánchez Avilés, C. (2018). “Política de drogas en estado puro: Apuntes sobre la 61ª Sesión de la Comisión de Estupeficientes de Naciones Unidas”, Blog Lasdrogas.info, disponible en: <https://www.lasdrogas.info/opiniones/politica-de-drogas-en-estado-puro-apuntes-sobre-la-61a-sesion-de-la-comision-de-estupeficientes-de-naciones-unidas/>

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2019). “Annex 1- Extract from the Report of the 41st Expert Committee on Drug Dependence: Cannabis and cannabis-related substances”, disponible en: https://www.who.int/medicines/access/controlled-substances/Annex_1_41_ECDD_recommendations_cannabis_22Jan19.pdf

Riboulet-Zemouli, K. (2020). CND Monitor 7.III.2020, 63rd Commission on Narcotic Drugs of the United Nations, Monitoring countries positions on cannabis scheduling votes, disponible en <https://kenzi.zemouli/CNDmonitor/>

UN system coordination Task Team on the Implementation of the UN System Common Position on drug-related matters (2019). “What we have learned over the last ten years: A summary of knowledge acquired and produced by the UN system on drug-related matters”, disponible en: https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/2019/Contributions/UN_Entities/What_we_have_learned_over_the_last_ten_years_-_14_March_2019_-_w_signature.pdf

LA UE ANTE EL BLANQUEO DE CAPITALES: EXPERIENCIAS DE LA LUCHA INTERNACIONAL CONTRA EL TRÁFICO DE DROGAS

AMPARO MARTÍNEZ GUERRA¹

Resumen

En los últimos años, el blanqueo de capitales se ha convertido en uno de los comportamientos criminales más relevantes a nivel nacional e internacional. Su definición y sus posibilidades de persecución internacional se encontraban reguladas en la Convención de la ONU sobre de drogas (Convención Viena) de 1988, en los mismos términos que el tráfico de drogas. Ambos delitos, tráfico de drogas y blanqueo, han sido siempre considerados las “dos caras de la misma moneda”.

A nivel europeo, la criminalización y persecución del blanqueo de capitales estuvo siempre regulada por instrumentos jurídicos aprobados por el Consejo de Europa, principalmente por la Convención de Estrasburgo de 1990 y por la Convención de Varsovia de 2005. Por lo que se refiere a la Unión Europea, algunos aspectos del blanqueo de capitales se abordaron en las primeras Decisiones Marco (de 1991 y 2001) sobre la cuestión. Aunque el impacto de la regulación del tráfico de drogas en los instrumentos comunitarios fue relevante, los ataques terroristas del 2001 centraron la atención de los legisladores en la financiación internacional del terrorismo. Este nuevo comportamiento delictivo ha tenido una gran influencia en las siguientes directivas comunitarias en materia de blanqueo (AMLD). La última de estas directivas, la Sexta, (6AMLD) adoptada por el Consejo y el Parlamento Europeo en octubre de 2018, es la primera dedicada específicamente a los aspectos penales del blanqueo de capitales. Por esa razón, la directiva incluye obligaciones y opciones en la persecución internacional del delito para los Estados Miembros de la UE.

Palabras clave: tráfico de drogas, blanqueo de capitales, Convención de Viena de 1988, Directivas Comunitarias antiblanqueo, persecución internacional, financiación

¹ Prof^a. Ayudante Doctora (acred. Titular Universidad).
Universidad Complutense de Madrid. Email: ampmarti@ucm.es

internacional del terrorismo.

Summary

Money laundering has become one of the most relevant criminal behavior at the national and international level in the recent past years. Its definition and international prosecution options' were regulated by UN United Convention on Drugs (Vienna Convention) in 1988 in the same terms of those concerning to drug trafficking. Both crimes have always been considered the “two sides of the same coin”.

In Europe, the criminalization and prosecution of money laundering were regulated by legal instruments adopted by the Council of Europe, mainly the Strasbourg Convention of 1990 and the Warsaw Convention of 2005. As concerns the European Union, some aspects of money laundering were covered by early framework decisions (1991 and 2001). Although the impact of the drug trafficking regulation on the EU legal instruments was relevant, the terrorist attacks in 2001 focused the attention of the legislators on the international financing of terrorism. This new criminal behaviour has had a strong influence on the following antimoney laundering directives (AMLD). The last AMLD (6AMLD) adopted by the Council and the European Parliament is the first EU Directive focused specifically on the criminal aspects of money laundering. For that reason, it includes both obligations and recommendations for EU Members regarding international prosecution of the crime.

Keywords: drug trafficking, money laundering, UN 1988 Vienna Convention, EU Anti-Money laundering Directives, international criminal prosecution, international financing of terrorism.

1. Introducción

Desde sus inicios, los instrumentos utilizados en la lucha contra el tráfico de drogas y sustancias estupefacientes marcaron el camino a seguir en la persecución de otros delitos de naturaleza internacional o transnacional. Entre ellos destaca, por encima de cualquier otro, los previstos en la *Convención de Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y otras sustancias psicotrópicas* de 1988 (en adelante, *Convención de Viena de 1988*)². Esa Convención no sólo ha sido la referencia en materia de persecución internacional de tráfico de drogas, sino que se ha convertido en el instrumento clave en materia de blanqueo de capitales.

Pese a la influencia de la Convención de Viena de 1988 en otros textos internacionales y suprarregionales, sorprende la poca atención que han recibido las opciones de persecución extraterritorial del propio delito de blanqueo, que son las mismas que las del tráfico de drogas tóxicas y sustancias estupefacientes. La lucha contra el blanqueo de capitales se ha convertido en una de las prioridades de los Estados e instituciones europeas e internacionales en las últimas décadas, especialmente a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos de América. En el ámbito jurídico penal, esos ataques terroristas tuvieron dos consecuencias muy relevantes. En primer lugar, el desplazamiento del protagonismo al blanqueo de capitales como fase previa y necesaria para la financiación del terrorismo internacional. En segundo lugar, la ampliación del número de delitos *precedentes*, es decir, de comportamientos delictivos que generan cantidades importantísimas de dinero que requieren su transformación e introducción en los circuitos legales.

El proceso de ampliación de delitos precedentes no sólo ha llevado al tráfico de drogas a perder el protagonismo absoluto del que gozó en la

década de los años 80 y 90, sino también a la aprobación de otros textos internacionales en los que el blanqueo de capitales sigue cobrando más y más protagonismo. Entre esos textos destacan la Convención de Palermo *contra la Criminalidad Organizada* de 2000³ y la de Mérida *contra la Corrupción* de 2003⁴. Ambas convenciones incorporan a su articulado el mismo concepto de *blanqueo* previsto en la Convención de Viena de 1988, aunque referido exclusivamente a los delitos de organización y asociación criminal, cohecho, corrupción y malversación. No obstante, ambos textos internacionales denotan también la pugna con el principio de respeto a la soberanía estatal, lucha que acaba restringiendo el ámbito de aplicación de la norma a casos muy concretos. Desde el punto de vista de la persecución penal, el principio de doble incriminación se convierte en el parámetro para aplicar el derecho interno en el enjuiciamiento de un delito que, cometido en el territorio del Estado interesado, requiere de una conducta delictiva previa llevada a cabo extraterritorialmente (en otro Estado distinto al que está persiguiendo el delito). La consecuencia de todo es el diseño de instrumentos de persecución fundamentalmente nacionales frente a una modalidad delictiva de una naturaleza abrumadoramente transnacional.

Por lo que respecta a Europa y a la Unión Europea, la influencia de la Convención de Viena de 1988 en la persecución del blanqueo de capitales también ha sido innegable. Sin embargo, y por las razones que veremos a continuación, la Unión Europea ha tenido hasta ahora una respuesta *tibia* al menos en lo que a la persecución internacional del blanqueo de capitales se refiere. La aprobación de seis directivas comunitarias en la materia ha intentado abordar el problema de una manera particular, apostando por un acercamiento de las legislaciones de los Estados Miembros. El resultado a día de hoy es claramente insuficiente. La parcelación de la materia, los intereses afectados y sobre todo, la propia naturaleza legal de la Directiva⁵, unida al

2 Convención de las Naciones Unidas *contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas*, hecha en Viena el 20 de diciembre de 1988 y sus precedentes, el Convenio sobre sustancias sicotrópicas, hecho en Viena el 21 de febrero de 1971 y la *Convención Única de 1961 sobre estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972, de modificación de la Convención de 1961 sobre estupefacientes*, Nueva York, 8 de agosto de 1975.

3 Convención de Naciones Unidas *contra la Delincuencia organizada Transnacional*, hecho en Nueva York el 15 de noviembre de 2000.

4 Convención de Naciones Unidas *contra la corrupción*, hecha en Nueva York el 31 de octubre de 2003.

5 La Directiva Comunitaria es un instrumento jurídico

incumplimiento de los plazos de transposición de su contenido, ha llevado incluso al Parlamento Europeo plantear el cambio de instrumento legal comunitario para abordar el problema.

2. Aproximación Europea y Comunitaria (UE)

La concepción y la persecución del blanqueo de capitales por parte de las instituciones del Consejo de Europa y de la UE refleja la preocupación por la prevención y sanción de esta modalidad delictiva dentro de las fronteras del continente. Los instrumentos de naturaleza regional adoptados en el seno del Consejo de Europa y de la UE son producto del complejo tratamiento de modalidades delictivas muy graves que, con el paso de los años y del desarrollo de nuevas tecnologías han impactado especialmente en la actividad bancaria y multiplicado sus efectos de manera global. Sin embargo, la persecución transnacional de los comportamientos y la articulación de mecanismos de naturaleza jurídico-penal en manos de los Estados Parte del Consejo de Europa y de la UE no ha dado los frutos esperados.

En el ámbito del Consejo de Europa la preocupación por el blanqueo de capitales nace de la propia preocupación por el tráfico de drogas, blanqueo pero confundido y mezclado con instituciones como el embargo, el seguimiento y la confiscación de los activos y bienes procedentes del delito. En el ámbito UE, la preocupación de las instituciones comunitarias se ha centrado en la adopción de recomendaciones de aproximación de las normativas de los Estados Miembros y en el refuerzo y la vigilancia de las estructuras y servicios bancarios, pero siempre con el límite

que permite a los Estados Parte aproximar su legislación también en materia penal. Su particularidad reside en que requiere de los propios Estados Miembros para su transposición y, sobre todo, que cuenta con un contenido obligatorio mínimo común para todos ellos pero también con cláusulas potestativas tanto en materia de criminalización de comportamientos como de persecución de los delitos. El resultado final y el grado de armonización conseguido depende de la preocupación y sensibilidad, opciones políticas e impacto que el delito objeto de armonización tenga en el Estado concreto.

de posible afectación del funcionamiento del Mercado Único, por las restricciones que pudieran suponer las medidas de control. A partir de 2001, con la irrupción de la financiación internacional del terrorismo supondrá un cambio de paradigma en la propia configuración del blanqueo de capitales, de los delitos precedentes y de los instrumentos de persecución internacional.

2.1 Ámbito del Consejo de Europa

El consenso existente en torno a la necesidad de castigar penalmente el blanqueo de capitales contrasta con la poca atención que ha recibido su persecución extraterritorial en los textos jurídicos internacionales y comunitarios. A pesar de que las obligaciones y opciones de persecución extraterritorial del blanqueo en la Convención de Viena de 1988 son las mismas que las del tráfico ilícito de drogas y sustancias estupefacientes, los Estados Parte del Consejo de Europa no han atendido a la extensión extraterritorial de la jurisdicción de sus Tribunales. Las opciones de persecución del blanqueo en este ámbito han continuado siendo muy restringidas al elemento territorial.

El *Convenio relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y decomiso de los productos del delito* del Consejo de Europa⁶, también conocido como Convenio de Estrasburgo de 1990 fue el primer referente europeo en materia de blanqueo de capitales basado en la Convención de Viena de 1988. Así lo reconocía expresamente su *Informe Explicativo*, señalando además que esta modalidad delictiva no podía limitarse única y exclusivamente a los delitos relativos al tráfico de drogas (Council of Europe, 1990, parágr. 32). Adoptado en el seno de Consejo de Europa, el texto llamaba a los Estados Parte a armonizar sus instrumentos legales en materia de confiscación de bienes y productos procedentes del delito y a cooperar en la represión del blanqueo a través de la cooperación judicial y policial. El Convenio de Estrasburgo contó con un mecanismo flexible de reservas al tratado enfocado a la obtención

⁶ Consejo de Europa (ECTS European Council Treaty Series No. 141) *Convenio relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y decomiso de los productos del delito*, hecho en Estrasburgo el 8 de noviembre de 1990.

de un mínimo de cooperación entre los Estados Parte (Council of Europe, 1990, parágr. 8 y 9). Sin embargo, esta flexibilidad jugó en sentido contrario y fue utilizada por muchos Estados Parte para mostrar su desconfianza ante los instrumentos de cooperación judicial en materia penal. Por eso, algunas reservas limitan el número o el tipo de delitos cuyos bienes o productos pueden ser confiscados; otras, la propia definición del delito precedente y, finalmente, la propia consideración de delito precedente de algunos comportamientos⁷ (i.e. los delitos fiscales).

El *Convenio relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y decomiso de los productos del delito y financiación del terrorismo*⁸ de 2005, también conocido como Convenio de Varsovia, marcó un antes y un después en la regulación del blanqueo de capitales en el ámbito del Consejo de Europa y la Unión Europea. En primer lugar, porque vincula de manera casi insoluble el blanqueo de capitales y la financiación internacional del terrorismo. Ello es consecuencia de incluir las recomendaciones de diversas resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones aprobadas tras los atentados del 11 de septiembre de 2001⁹. En segundo lugar, porque amplía significativamente las previsiones contenidas en el de Estrasburgo de 1990.

La definición de blanqueo de capitales que utiliza el Convenio de Varsovia de 2005 es la misma que la de la Convención de Viena de 1988. Sin embargo, la importancia del texto de 2005 radica en la extensión de los delitos precedentes¹⁰, incluidos los delitos fiscales. En él se produce la equiparación del tráfico de drogas al resto de delitos determinantes y, a su vez, todos los delitos parecen subordinados, en

7 Entre las reservas realizadas destacan las de Alemania, Austria, Andorra, Italia, Luxemburgo y Reino Unido. El texto completo de las reservas puede consultarse en <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/141>

8 Consejo de Europa (European Council Treaty Series No 198) *Convenio relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y decomiso de los productos del delito*, hecho en Varsovia el 16 de mayo de 2005.

9 Concretamente, las resoluciones S/RES/1368 (2001), de 12 de septiembre y S/RES/1373 (2001), de 28 de septiembre.

10 Por delito *precedente* se entiende todo aquél que puede generar bienes, ganancias o productos susceptibles de ser blanqueados.

primer lugar al blanqueo y, en último término a la financiación internacional del terrorismo. La redacción de algunos de los preceptos y su difícil encaje en los sistemas constitucionales de muchos Estados Parte han generado numerosas reservas al texto que han impedido la armonización de la normativa. Sin embargo, como se verá a continuación, su influencia en los textos de las directivas comunitarias y especialmente en la última, será muy relevante. La propia Unión Europea procedió a la firma del Convenio el 2 de abril de 2009, aunque posteriormente no lo ha ratificado.

2.2 Ámbito de la UE: las Directivas Comunitarias en materia de blanqueo

En el ámbito más restringido de la UE, la configuración del blanqueo de capitales también ha ido íntimamente ligada al tráfico de drogas, pero los instrumentos han sido de diversa naturaleza. En primer lugar, porque el texto central en materia de aproximación de la legislación penal europea ha sido el Convenio de Estrasburgo de 1990, que como ya se ha visto, recibió un importante número de reservas por los Estados Parte.

En segundo lugar, por el gran cambio que ha experimentado en las últimas décadas la posición institucional europea en materia de tráfico de drogas, concretamente en los aspectos relativos al consumo. El grueso de los diferentes planes de acción de la UE lo constituyen medidas de reducción de la demanda de sustancias a través de la prevención y el retraso de la edad de consumo, así como el desarrollo de tratamientos de adicción y rehabilitación¹¹. En materia de persecución del tráfico de drogas, la UE sigue remitiendo a instrumentos comunitarios de cooperación en materia judicial y penal sobre la base de acuerdos regionales y bilaterales, ligado a delitos transfronterizos y susceptibles de desarrollarse en estructuras de criminalidad organizada (tráfico de inmigrantes, trata de seres humanos..) con o sin finalidad de

11 *Vid.* Consejo de la UE, *Plan de acción de la UE en materia de lucha contra la drogas 2017-2020*, DOUE C 215, de 5 de julio de 2017 y *Plan de acción de la UE en materia de lucha contra la drogas 2013-2016*, DOUE C 352, de 30 de noviembre de 2013.

financiación de grupos terroristas.

En último lugar, porque la lucha contra el blanqueo de capitales en la UE siempre ha tenido como límite la posible afectación del correcto funcionamiento del Mercado Único. Este aspecto ha preocupado especialmente con respecto a la utilización de la sanción penal por los Estados Miembros y ha relegado su uso a un ámbito puramente residual, estableciendo siempre unas obligaciones de aproximación de mínimos. Así se puso de manifiesto por ejemplo, en el fallo del TJUE de 25 de abril de 2013 *Jyske Bank Gibraltar Ltd contra Administración del Estado* (C-212/11).

La prevención y represión del blanqueo de capitales en la UE ha seguido un camino muy similar al de los convenios internacionales. Desde el año 1991 se han aprobado seis decisiones marco y directivas comunitarias (AMLD, *Antimoney Laundering Directives*). Esos instrumentos han incorporado las definiciones de delitos de blanqueo de capitales y delitos precedentes de los textos internacionales ya existentes. Sin embargo, la propia estructura de la UE, sus Tratados fundacionales y la problemática utilización de la sanción penal a nivel comunitario han hecho que las medidas aprobadas en las decisiones marco y en las directivas comunitarias hayan estado más centradas en ampliar el número de sujetos obligados y las actividades de control y reporte, que en la armonización efectiva de los tipos penales de blanqueo y, sobre todo, en los instrumentos de persecución transfronteriza. La preocupación por la afectación del Mercado Único hizo que la configuración penal del blanqueo siguiera en manos de los legisladores nacionales y que el Consejo y el Parlamento Europeo continuaran llamando a la armonización de la normativa penal sobre la base de una regulación, los Convenios del Consejo de Europa, que los propios Estados Miembros de la UE no habían aceptado o contra los que habían presentado reservas.

La Primera Decisión Marco (1AMLD) se remonta al año 1991. La Decisión Marco 91/308/CEE, de 10 de junio¹², reconoce la “ausencia de acción comunitaria contra el blanqueo de capitales” y el riesgo de afectación

¹² Directiva (UE) 91/308/CEE, de 10 de junio, *relativa a la prevención de la utilización del blanqueo de capitales*, DOCE núm. 166, de 28 de junio de 1991.

de los sistemas financieros de los Estados miembros de la Unión Europea. Sin embargo, y a pesar de admitir que el instrumento esencial en la lucha contra el blanqueo de capitales debe ser de naturaleza penal, opta por llamar a la aproximación de la legislación no penal de los Estados Miembros. El elemento más destacado de la Primera Decisión Marco (1AMLD) es el reconocimiento del concepto de blanqueo de capitales contenido en la Convención de Viena de 1988 y la ampliación de los delitos precedentes que realiza Convenio de Estrasburgo de 1990. Entre los ámbitos de actuación, destaca la necesaria armonización de los comportamientos de bancos e instituciones financieras relativos a la identificación del origen de operaciones y transacciones, así como de clientes. La DM no contiene previsión alguna relativa a la persecución extraterritorial del blanqueo, más allá de permitir que en su definición se puedan tener en cuenta los delitos precedentes cometidos en otros Estados Miembros o en un tercero.

La Segunda Directiva (2AMLD), la 2001/97/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de diciembre de 2001, se aprobó diez años después¹³. Además de extender la obligación de los agentes y personal designado de informar acerca de las transacciones sospechosas (abogados, notarios, profesionales independientes del Derecho) aumentó el número de delitos precedentes, con lo que se conseguía ampliar el “abanico de delitos subyacentes” y “facilitar la notificación de las transacciones sospechosas y la cooperación internacional en este ámbito”. El recorrido del texto sería relativamente corto, al ser derogado por la Tercera Directiva comunitaria (3AMLD) aprobada en 2005.

La preocupación por la financiación del terrorismo irrumpiría con fuerza en el texto de la Tercera Directiva comunitaria (3AMLD), la 2005/60, de 26 de octubre¹⁴. El contenido

¹³ Directiva (UE) 2001/97/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de diciembre de 2001, *por la que se modifica la Directiva 91/308/CEE del Consejo relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales* DOUE núm. 344, de 28 de diciembre de 2001.

¹⁴ Directiva (UE) 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de octubre de 2005 *relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blan-*

fundamental de la Directiva, de naturaleza no penal, fijaba las obligaciones de diligencia debida y de información de sujetos y operaciones o transacciones sospechosas. Conforme a ella, sobre las instituciones financieras recaía la responsabilidad de identificar las actividades sospechosas. Aunque fue derogada diez años después, la impronta se ha trasladado al resto de instrumentos relativos al blanqueo de capitales, especialmente en lo que gran parte de la doctrina ha venido a denominar el estándar de *risk-based approach* (Simonova, 2011, pág. 347).

La Cuarta Directiva Comunitaria (4AMLD) la 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015¹⁵, incorpora los estándares Internacionales del *Grupo de Acción Financiera Internacional* (GAFI) aprobados en 2012 (OCDE / GAFI, 2012). A efectos del propio texto, mantiene la definición de *blanqueo de capitales* y de *actividad delictiva* en los mismos términos que en la Directiva de 2005 a la que deroga, a excepción de la inclusión de los delitos fiscales¹⁶. Uno de los elementos más significativos de este instrumento es la creación de los *canales de denuncia* y la protección de la figura de los denunciantes (*whisterblowers*), figuras recientemente desarrolladas en la Directiva UE 2019/1937, de 23 de octubre¹⁷.

queo de capitales y para la financiación del terrorismo, DOUE núm. 309, de 25 de noviembre de 2005.

15 Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) nº 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión, DOUE núm. 141, de 5 de junio de 2015.

16 En el caso de España, la Directiva fue transpuesta mediante Real Decreto de urgencia ante la comunicación de la Comisión Europa al TJUE del incumplimiento por parte de España. El texto modificó numerosos preceptos de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de *prevención de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo*. Vid. Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, de *transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, BOE núm. 214, de 4 de septiembre de 2018.

17 Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y

La Quinta Directiva comunitaria (5AMLD), la 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018¹⁸, ha continuado centrada en la prevención de la utilización del sistema financiero para la financiación internacional del terrorismo. El texto del documento se vio notablemente influenciado por los atentados terroristas de París y Bruselas en 2015 y 2016, así como por la filtración de los llamados *Papeles de Panamá*¹⁹. Desde el punto de vista penal, el cambio sustancial que se observa en el contenido del instrumento comunitario es la sustitución de la remisión a los delitos de terrorismo por los contenidos en la nueva Directiva de 2017 en materia terrorista²⁰. Entre ellos se incluyen no sólo los delitos de terrorismo, sino los relacionados con grupos terroristas, actividades terroristas y por su supuesto, la financiación internacional del terrorismo.

La Sexta y última Directiva UE (6AMLD), es la 2018/1673 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2018, *relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales mediante el Derecho penal*²¹. Su fecha de transposición es el 3 de diciembre de 2020, excepto para el Reino Unido e Irlanda. El instrumento aborda

del Consejo de 23 de octubre de 2019, *relativa a la protección de las personas que informan sobre infracciones del Derecho de la Unión*, DOUE L 305/17, de 26 de noviembre de 2019.

18 Directiva (UE) 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 *por la que se modifica la Directiva 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, y por la que se modifican las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE*, DOUE núm. 156, de 19 de junio de 2018.

19 La investigación desarrollada por el *International Consortium of Investigative Journalist* y más de cien medios de comunicación publicó en 2016 un extenso informe sobre la existencia de redes de creación de sociedades *offshore* asentadas en Panamá. La utilización de estas estructuras, utilizadas tanto por personas físicas como jurídicas, operaba en el país fundamentalmente a través del despacho de abogados Mossack Fonseca. Las investigaciones pusieron de manifiesto que la utilización de las sociedades *offshore* no sólo buscaba evitar la tributación de las bienes en los territorios nacionales, sino también blanquear muchos de los bienes con origen delictivo.

20 Directiva (UE) 2017/541, del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017, *relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/475/JAI, del Consejo y se modifica la decisión 2005/671/JAI del Consejo*, DOUE L 88/6, de 26 de 31 de marzo de 2017.

21 DOUE L 284, de 12 de noviembre de 2018.

finalmente la problemática de la investigación y persecución penal del blanqueo de capitales y elimina la remisión a instrumentos de cooperación penal contenidos en otros textos.

La Directiva contiene mecanismos de naturaleza exclusivamente penal y, por primera vez, criterios de atribución de la jurisdicción de los tribunales de los Estados Parte y de resolución de conflictos jurisdiccionales. El texto destaca por reproducir las definiciones de blanqueo de capitales y actividades delictivas contenidas el Convenio de Varsovia de 2005 y, por lo tanto, la original contenida en la Convención de Viena de 1988 sobre drogas.

El elemento más novedoso de la Directiva es el contenido de su artículo 10. En él se establecen las obligaciones y posibilidades de extensión de la jurisdicción territorial y extraterritorial del blanqueo de capitales, precepto ausente en el resto de instrumentos comunitarios, incluso en aquellos de naturaleza penal. Sólo en el Convenio de Viena de 1988 y en los Convenios de Palermo y Mérida de 2000 y 2003 se establecen cláusulas de extensión de la jurisdicción de los tribunales con las limitaciones vistas.

La Directiva obliga a aplicar los principios de territorialidad y personalidad activa, entrando también en juego el criterio de la residencia habitual en el territorio del Estado Miembro UE, sin excluir la ampliación unilateral que pudieran realizar los Estados Miembros. El plazo de transposición de esta Directiva es el 3 de diciembre de 2020 y hasta la fecha sólo la República Checa, Francia, Croacia y Rumanía han notificado su transposición mediante aprobación o modificación de su legislación.

3. Reflexiones finales

La regulación del tráfico internacional de drogas y los mecanismos de persecución previstos en sus textos internacionales han tenido una gran influencia en la consideración y configuración del delito de blanqueo de capitales. Sin embargo, y a pesar de lo que ocurrió durante la década de los 90 con el tráfico de drogas, la persecución del blanqueo de capitales ha resultado muy limitada a los instrumentos nacionales.

En el ámbito Europeo y Comunitario, las Instituciones apostaron por una política de acercamiento de las legislaciones nacionales sobre la base de la firma y ratificación de instrumentos legales con cláusulas de aproximación en materia de cooperación jurídica en materia penal. Sin embargo, la reticencia de los Estados Parte, especialmente en el ámbito del Consejo de Europa ha sido muy notable.

En sus inicios, la UE tampoco pareció acertar en la aproximación al problema. El temor a la afectación del funcionamiento de Mercado Único a través de la utilización de la sanción penal por los Estados Miembros pesó más que cualquier otra consideración. Por eso, en los primeros instrumentos legales la estrategia se centró en un llamamiento constante a los Estados Miembros para validar y consolidar principios, estructuras e instrumentos internacionales contenidos en convenios, cuya aceptación había resultado muy desigual. Así, hasta la Sexta Directiva comunitaria en la materia, aprobada en octubre de 2018, todos los esfuerzos se han centrado en lograr una armonización de mínimos en otras materias, enfocados en la utilización del sistema financiero como instrumento del blanqueo de capitales, y todo ello dentro de la lucha contra la financiación del terrorismo internacional.

Las circunstancias actuales nos llevan sin embargo a pensar que incluso aprobada la sexta Directiva Comunitaria, centrada de manera exclusiva en la persecución penal del blanqueo, el incumplimiento de su transposición por los Estados Miembros de la UE será masiva. Así las cosas, el propio Parlamento Europeo comienza a plantear si la lucha contra el blanqueo de capitales no requeriría un cambio de instrumento legislativo, apostando por el Reglamento como forma de garantizar una regulación homogénea en materia de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo (Parlamento Europeo, 2019, considerando K.5). Un fenómeno internacional de esta naturaleza requiere de instrumentos internacionales en su persecución. Seguir apostando por la homogeneización de mínimos que permiten las Directivas Comunitarias puede no ser el instrumento adecuado para ello. De lo que no cabe ninguna duda es que el debate jurídico, especialmente, en el ámbito de la cooperación

internacional jurídico penal y el Derecho penal de la UE, está servido.

Referencias bibliográficas

Council of Europe (1990). *Explanatory Report to the Convention of Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds of the Crime*, Strasbourg.

Simonova, A. (2011). "The risk-based approach to anti-money laundering: problems and solutions", *Journal of Money Laundering Control*, 14, 4.

Parlamento Europeo (2019). *Estado de aplicación de la legislación contra el blanqueo de capitales*. Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de septiembre de 2019, sobre el estado de aplicación de la legislación de la Unión contra el blanqueo de capitales, (2019/2820 (RSP))

OCDE / GAFI (2012). *Estándares Internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación*, documento disponible en <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf>

EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LAS POLÍTICAS DE DROGAS: SU IMPACTO EN LAS FAMILIAS VULNERABLES Y DEPENDIENTES DE CULTIVOS ILEGALIZADOS

MILENA COSTAS TRASCASAS¹

Resumen

Esta contribución analiza algunas de las políticas acometidas por los Estados en los últimos años con la finalidad de erradicar o reducir los cultivos ilícitos, para evaluar en qué medida se han alineado con los principios y normas de derechos humanos. Mediante este análisis de la práctica pretendemos demostrar que las medidas de erradicación sólo han conseguido resultados positivos cuando se han visto acompañadas de medidas dirigidas a reducir su impacto negativo sobre la población afectada, el medio ambiente o la salud pública. Gracias a la presión ejercida por los órganos de control en materia de derechos humanos se ha logrado, por un lado, introducir el respeto de los derechos humanos como pilar esencial de las políticas de control de drogas, y por otro, que éstas vayan abriéndose a la posibilidad de combinar las medidas puramente represivas con otras que apuntan a promover el desarrollo social y económico de las poblaciones afectadas por la erradicación de los cultivos, introduciendo incentivos económicos que empujen a los cultivadores a dejar voluntariamente los cultivos ilícitos. Los derechos humanos, además, ofrecen a las víctimas de violaciones un canal para afirmar sus derechos ante órganos nacionales e internacionales.

Palabras clave: Enfoque de derechos humanos en las políticas de drogas; estrategias para la erradicación de cultivos ilícitos; desarrollo alternativo.

Summary

This contribution analyses some of the policies undertaken by States in recent years with the aim of eradicating or reducing illicit crops, to assess to what extent they have been aligned

with human rights principles and norms. Through the analysis of the practice, we intend to demonstrate that eradication measures have only achieved positive results when they have been accompanied by measures aimed at reducing their negative impact on the affected population, the environment or public health. The pressure exerted by the human rights control bodies, has on one side, allow the introduction of the respect for human rights as an essential pillar of drug control policies, and on the other, that open up the possibility of combining purely repressive measures with others aimed at promoting social and economic development of the populations affected by the eradication of crops, introducing economic incentives that push growers to voluntarily leave illicit crops. Furthermore, human rights offer victims of violations a channel to assert their rights before national and international bodies.

Keywords: Human rights approach in drug policies; strategies for the eradication of illicit crops; alternative development.

¹ Consultora independiente, miembro del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

1. Introducción

Esta contribución analiza algunas de las políticas acometidas por los Estados en los últimos años con la finalidad de erradicar o reducir los cultivos ilícitos, para evaluar en qué medida se han alineado con los principios y normas de derechos humanos. Mediante este análisis de la práctica pretendemos demostrar que las medidas de erradicación sólo han conseguido resultados positivos cuando se han visto acompañadas de medidas dirigidas a reducir su impacto negativo sobre la población afectada, el medio ambiente o la salud pública.

En el marco de las políticas de control de drogas, el enfoque de derechos humanos se ha materializado en sus dos principales dimensiones (protección y promoción). La introducción de los derechos humanos en el diseño de las políticas de control de drogas se dirigió en un principio a imponer límites a las acciones represivas llevadas a cabo por los Estados en la lucha contra el narcotráfico, y proteger a los cultivadores, y las poblaciones afectadas, especialmente las comunidades indígenas, frente a tales abusos.

Al día de hoy, la perspectiva de derechos humanos ha ganado protagonismo en el proceso que busca garantizar el bienestar de las familias vulnerables y dependientes de los cultivos ilícitos hacia medios de vida alternativos viables y sostenibles. Sin duda, una mayor permeabilidad de los programas en materia de desarrollo alternativo a los derechos humanos permitiría avanzar en la protección de los derechos económicos y sociales. Los derechos humanos, además, ofrecen a las víctimas de violaciones un canal para afirmar sus derechos ante órganos nacionales e internacionales, y pueden forzar a que los Estados reformen y adapten sus legislaciones para garantizar que las políticas y legislaciones en materia de drogas protejan de manera adecuada a la persona². Algunos de los instrumentos que se han adoptado últimamente ofrecen un gran potencial en este sentido.

2 Los expertos en derechos humanos sostienen que cuando los objetivos y enfoques del régimen internacional de fiscalización de drogas entren en conflicto con los del régimen internacional de derechos humanos, es el último el que deberá prevalecer; A/65/255, pág. 10.

2. Estrategias para reducir o eliminar los cultivos de uso ilícito

La erradicación de los cultivos considerados como ilícitos surge como parte de las políticas de fiscalización de drogas y se desarrolla sobre la base de los principales tratados en esta materia que, de manera general, permiten que los Estados prohíban los cultivos de la amapola, coca y marihuana por motivos de salud pública o para impedir el tráfico ilícito de estupefacientes³. Estos mismos instrumentos exigen que las medidas que se adopten para evitar y erradicar el cultivo ilícito de estas plantas respeten los derechos humanos fundamentales, la protección del medio ambiente, y tengan debidamente en cuenta los usos tradicionales lícitos cuando exista evidencia histórica de ellos⁴.

A partir de estas disposiciones se han desarrollado las estrategias que pretenden reducir o eliminar los cultivos de uso ilícito, disuadiendo a la población de su cultivo, y que suelen traducirse en dos modalidades de erradicación, una forzosa y otra voluntaria. La primera, es la vía más agresiva ya que se orienta a la destrucción focalizada de las áreas que concentran la producción por medio de la aspersión aérea. Por su parte, la erradicación voluntaria, busca estimular a los pequeños cultivadores a realizar acuerdos colectivos de erradicación y no resiembra; y se articula normalmente mediante programas de desarrollo alternativo (Moreno Valencia, 2003, pág. 3). Las medidas que los Estados han ido introduciendo en virtud de estas disposiciones firmemente asentadas en el paradigma prohibicionista, han basculado a partir de la aplicación de medidas represivas combinadas con la erradicación forzosa hacia estrategias de carácter mixto, que introducen la erradicación manual y el concepto de desarrollo alternativo.

Aunque sobre el papel exista la obligación de respetar los derechos humanos, en la práctica, los Estados durante mucho tiempo se han escudado en las obligaciones asumidas sobre la base del régimen internacional de

3 Artículo 22 de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, enmendada por el Protocolo de Modificación de 1972.

4 Artículo 14 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico lícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

drogas para justificar medidas excesivas y desproporcionadas que han conducido a graves violaciones de los derechos humanos⁵ (Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS], 2014, pág. 56). Gracias a la presión ejercida por los órganos de control en materia de derechos humanos se ha conseguido, por un lado, introducir el respeto de los derechos humanos como pilar esencial de las políticas de control de drogas, y por otro, que éstas vayan abriéndose a la posibilidad de combinar las medidas puramente represivas con otras que apuntan a promover el desarrollo social y económico de las poblaciones afectadas por la erradicación de los cultivos ilícitos, introduciendo incentivos económicos que empujen a los cultivadores a dejarlos voluntariamente.

3. La dependencia de los pequeños productores de los cultivos ilegales

Resulta importante tener presente el perfil común de los campesinos y trabajadores rurales que se dedican a las agriculturas prohibidas. No se trata de delincuentes ni de narcotraficantes, sino de agricultores que no han tenido acceso a la propiedad sobre la tierra ni oportunidades económicas, y que se incorporan a dichos cultivos buscando unos ingresos básicos para su subsistencia. Por lo general son personas con bajo nivel educativo y con escasas posibilidades de empleo formal⁶. Para muchos de estos pequeños productores y trabajadores rurales, los efectos de las políticas de erradicación resultan devastadores ya que dependen de estos cultivos que constituyen su principal fuente de ingreso familiar.

Por otra parte, las regiones en las que prosperan tales cultivos se caracterizan por la extrema pobreza, bajos niveles de inserción a la economía legal, una limitada infraestructura física, escaso acceso a los servicios públicos básicos y alta vulnerabilidad social. En muchos países, especialmente en la región Andina,

5 La lógica represiva sobre la que se sustenta todo el régimen internacional de drogas ha sido ampliamente respaldada por los órganos que supervisan los tres principales tratados en la materia.

6 En otros casos la crisis de precios (principalmente de alimentos), ha provocado que los productores campesinos opten por el cultivo de plantas declaradas ilícitas.

éste es el resultado del modelo económico introducido a partir de los años 90, que unido a la carencia de programas sostenibles de reforma agraria, ha permitido la concentración de la propiedad rural en pocas manos, expulsando a los campesinos sin tierra a lugares recónditos en montañas y selvas; ahí donde han prosperado los cultivos ilícitos⁷.

Por último, no hay que olvidar que, a nivel internacional, las políticas internacionales de control de drogas han venido aplicándose fundamentalmente en países que se encuentran en el centro de toda una serie de intereses geoestratégicos que sin duda han influenciado su eficacia. Según el Informe Mundial de Drogas publicado en 2019 los principales proveedores de opio en la actualidad son: Afganistán, Myanmar, Méjico (por este orden), y de coca: Colombia (con el 70% de los cultivos ilícitos de coca) Perú (20%) y Bolivia (10%) (UNODC, 2019, pág. 48)⁸.

4. El enfoque de derechos humanos y las políticas de fiscalización de drogas

Con el tiempo, ha quedado demostrado que los desmanes cometidos en el marco de las políticas de control de drogas resultaron a todas luces contraproducentes. El enfoque represivo no sólo contribuyó a minar la confianza de la población en la institucionalidad vigente y por ende en el estado de derecho, sino que estimuló aún más el cultivo de productos prohibidos⁹. Lejos de colaborar y contribuir al éxito de las políticas que se dirigen a la erradicación, las poblaciones cuyos derechos se violaron impunemente, se resistieron o contribuyeron,

7 Estos cultivos a largo plazo producen un impacto muy negativo sobre el medio ambiente. La deforestación y la aplicación de fertilizantes, generan graves impactos sobre la flora, fauna, cadenas tróficas, cuerpos de agua y suelos. Por otra parte avocan al abandono y/o sustitución de cultivos tradicionales y aumentan la tendencia consumista por parte de los campesinos e indígenas.

8 El cultivo de la marihuana continúa siendo el más extendido por el mundo y se localiza en 159 países de todas las regiones.

9 El Consejo de Derechos Humanos de la ONU en su resolución 28/28 (2016) reconocía que “el problema mundial de las drogas socava el desarrollo sostenible, la estabilidad política y las instituciones democráticas, incluidos los esfuerzos para erradicar la pobreza, y pone en peligro la seguridad nacional y el estado de derecho”.

directa o indirectamente, a mantener tales cultivos.

En los últimos años, se han conseguido importantes avances en el plano político donde los Estados se han comprometido a adoptar acciones concretas en materia de derechos humanos, desarrollo alternativo y cuestiones socioeconómicas para así “lograr una política de fiscalización de drogas equilibrada y orientada al desarrollo”¹⁰. En este sentido, los Objetivos de Desarrollo Sostenible ofrecen una nueva plataforma para dar una nueva dirección a las políticas de drogas, particularmente a través la implementación el ODS 3 (garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos) y el ODS 10 (reducir las desigualdades)¹¹.

También la elaboración en 2019 de las Directrices internacionales sobre derechos humanos y políticas de drogas constituye un elemento clave en este proceso¹². Elaborado por un grupo de expertos con el apoyo de varias agencias de la ONU, este documento recoge los principales estándares que resultan aplicables en la materia y que han sido elaborados teniendo en cuenta las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos así como la legislación y la práctica relevante en la materia. La importancia del mismo reside en integrar las normas en materia de control de drogas con las de derechos humanos, para dar consistencia y coherencia a su interpretación¹³.

10 *Vid.* Documento final del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de drogas celebrado en 2016, Nueva York, 19-21 de abril de 2016. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/postungass2016/outcome/V1603304-S.pdf>

11 Resulta evidente, sin embargo, que la consecución de estos objetivos y metas requiere adoptar acciones concertadas de amplio calado que permitan introducir los cambios estructurales que resultan imprescindibles para avanzar hacia la justicia social.

12 Hay que destacar que estas directrices tienen carácter de “*soft law*” pues responden a una iniciativa privada y por tanto han sido elaboradas por expertos con el apoyo de varios gobiernos (Alemania, Suiza y Canadá) así como de algunas agencias especializadas (UNDP, WHO, UNAIDS).

13 Estos estándares se han desarrollado a partir de los dos Pactos de 1966, relativos a los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales así como en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) y la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (2018) ambas adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas. *Vid.* Directrices

5. Impacto de la erradicación forzosa de cultivos ilegalizados: el caso de Colombia

Si bien la “erradicación forzosa” ha sido la estrategia seguida por mucho tiempo, hoy se considera demostrado que las campañas dirigidas a erradicar los cultivos ilícitos en el punto de producción por medio de la aspersión aérea resultan contraproducentes. En efecto, con la pretensión de disuadir a los cultivadores y sus comunidades del cultivo, tales acciones generalmente han derivado en graves violaciones de los derechos humanos, avivado así la inestabilidad política, la violencia y el conflicto social, y en muchos casos, contribuido a reforzar la acción de las organizaciones armadas y su control sobre los cultivos ilícitos¹⁴.

En Colombia, por ejemplo, en el contexto de “guerra contra las drogas” impulsada por los Estados Unidos a partir de 1989¹⁵, se invirtieron miles de millones de dólares en reducir el cultivo, procesamiento y distribución de droga, equipando y entrenando a las fuerzas locales de seguridad, fumigando más de 12.000 Km² de cultivos y erradicando manualmente otros 3.000 Km². Sin embargo, la cruzada contra los cárteles de droga no sólo no dio los resultados deseados (la oferta siguió intacta, si no en alza), sino que además su implantación conllevó importantes violaciones de los derechos humanos, particularmente de las comunidades cuya subsistencia dependía de estos cultivos ilegales (Coletta Youngers y Walsh, 2010).

Los programas de fumigaciones con glifosato para erradicar los cultivos de coca que se mantuvieron sin ininterrumpidos durante más de treinta años, produjeron daños

internacionales sobre derechos humanos y políticas de drogas. 2019. Disponible en: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hiv-aids/international-guidelines-on-human-rights-and-drug-policy.html>

14 Las violaciones más frecuentes en estos contextos son: el desplazamiento forzado de poblaciones, los ataques a la supervivencia física, cultural y espiritual de las comunidades indígenas, o las violaciones al derecho a un nivel de vida adecuado como consecuencia de la privación de estas poblaciones de sus derechos económicos y sociales.

15 Este concepto de la ha servido para justificar políticas y prácticas extremas y legitimar el uso de la fuerza militar para luchar contra los cárteles internacionales de droga.

irreparables al medio ambiente y en la salud de las comunidades afectadas. Si bien en mayo de 2015 la Corte Constitucional decretó su suspensión hasta que se demuestre “de forma objetiva y concluyente” que no constituyen un riesgo para la salud¹⁶, recientemente el gobierno ha anunciado su intención de reanudar las fumigaciones. Para ello, ha anunciado que elaborará una nueva reglamentación “con la participación de las comunidades afectadas” a partir de una evaluación de la evidencia “objetiva y concluyente” que demuestre la ausencia de daño a la salud y al medio ambiente¹⁷. La misma incluirá un procedimiento de quejas por posibles daños causados.

De esta manera se pretende eludir la prohibición que se sostenía en el principio de “precaución ambiental” que la Corte constitucional ha venido desarrollando desde 2015. De conformidad con este principio, el gobierno debía tomar medidas eficaces de protección a la vista de los costos y para impedir la degradación del medio ambiente, si considera que existe un peligro de daño grave e irreversible para la salud humana. Y ello aunque no pueda conocerse con anticipación ni con certeza científica absoluta el riesgo o la magnitud del daño generado¹⁸.

Hay que tener presente que el gobierno aún tiene pendiente el pago de indemnizaciones a varias comunidades indígenas por los daños que las aspersiones aéreas les produjeron 2013 y 2014. La Corte sentenció que en estos casos la acción del Estado había vulnerado “todos los derechos humanos de los pueblos afros e indígenas”, en especial a la vida, a la consulta previa, al trabajo, al ambiente sano, al libre desarrollo de sus actividades culturales, sociales, económicas, a ejercer las

actividades de gobierno propio”¹⁹. A la vista de estos antecedentes, resulta difícil confiar en la eficacia de las medidas que se proponen a través de la nueva regulación que, de hecho, contradice los estándares internacionales reconocidos en la materia²⁰.

6. Los límites del desarrollo alternativo: el caso de Afganistán

A partir del año 2000, se introduce el concepto de “desarrollo alternativo” junto con las políticas de erradicación manual. Este nuevo enfoque requiere que los Estados desarrollen alternativas económicas para las personas y las comunidades particularmente vulnerables a la explotación en la economía de las drogas ilícitas. Se busca garantizar que los esfuerzos para prevenir o erradicar los cultivos ilícitos para la producción de drogas no tengan el efecto de privar a las personas de sus derechos a un medio de vida adecuado o a no padecer hambre²¹.

Se introduce en las estrategias nacionales y regionales la idea de que para que la reducción de los cultivos ilícitos sea efectiva, los Estados deben asumir otros compromisos más a largo plazo, a fin de contribuir a la sostenibilidad del desarrollo económico y social y a la erradicación de la pobreza en las zonas rurales afectadas. Con el tiempo, este concepto ha evolucionado de la simple idea de sustituir un cultivo ilegal por uno legal para incorporar otros aspectos dirigidos a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales (construir

16 Sentencia C-449 de 2015. El glifosato es una sustancia usada extensivamente en actividades agrícolas que tiene la potencialidad de afectar la salud humana como probable agente cancerígeno y, también, de forma muy peligrosa, el medio ambiente. Con anterioridad, un informe de la OMS había recomendado terminar con los programas de erradicación con ese agente.

17 ¿Por qué el Gobierno no debería retomar las fumigaciones aéreas con glifosato?, Dejusticia | junio 20, 2019.

18 Esta línea jurisprudencial apunta a reconocer el valor intrínseco de la naturaleza, haciéndola sujeto de derechos con independencia de su significado para los seres humanos. Sentencia T-080/17, párs. 5.2 y 5.3.

19 Auto 387/19: Verificación de cumplimiento de órdenes proferidas en la Sentencia T-236 del 21 de abril de 2017. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2019/A387-19.htm>

20 V. Directriz II.1.4 (derechos humanos y medio ambiente sano). Se establece claramente que los Estados deberían prohibir la fumigación aérea de pesticidas, herbicidas y otros productos químicos como método para prevenir y erradicar los cultivos ilícitos para la producción de drogas, a menos que se demuestre que dichos productos químicos no representan un riesgo para la vida humana o el medio ambiente. También deberán establecer “zonas de amortiguamiento” que prohíban o regulen la aplicación de plaguicidas y otros productos químicos utilizados para la erradicación de cultivos ilícitos alrededor de sitios sensibles, incluidos los asentamientos humanos, las granjas y las fuentes de agua

21 V. Directriz II.3 (derecho a un nivel de vida adecuado)

infraestructuras; proveer bienes básicos desde el estado; garantizar la seguridad de las poblaciones) y de política económica (facilitar el acceso a mercados considerando las distorsiones y afectaciones que actualmente el libre mercado genera para con las agriculturas de los pequeños productores; fortalecer las capacidades productivas) (Arenas, 2019, pág. 26 y ss).

Estas políticas implican aumentar las inversiones a largo plazo en esas estrategias para potenciar el desarrollo. Tales estrategias deben estar adecuadamente coordinadas para dar a los pequeños agricultores que dependen de cultivos ilícitos la oportunidad de adoptar medios de vida alternativos viables y sostenibles. Además, deberán emprenderse acciones conexas para promover la tenencia de la tierra a través de los procedimientos de titulación de la propiedad de la tierra reconocidos por el Estado (Arenas, 2019, pág. 26 y ss).

Sin embargo, como demuestra el caso de Afganistán, el éxito de los programas de transición no depende únicamente de los incentivos económicos para que los campesinos abandonen definitivamente esta actividad. Para tener una respuesta efectiva y sostenible a los cultivos ilícitos, se requiere, además de una base institucional mínima que fortalezca la presencia del Estado. La confianza en las instituciones de los destinatarios de los programas de desarrollo alternativo y su participación tanto en el diseño como en la aplicación de los mismos, resulta imprescindible.

En un país donde el opio representa entre el 20% y el 32% del PIB del país y los cultivos se centran en las partes del territorio no controladas por el Estado, la posibilidad de aplicar el concepto de desarrollo alternativo parece un tanto remota. En un informe presentado en 2018, la Oficina del Inspector Especial para la Reconstrucción de Afganistán (SIGAR), una agencia independiente del Gobierno de EEUU, llega a esta conclusión. Tras valorar los diversos programas de intervención desarrollados con la financiación de USAID durante años, el informe reconoce sin ambages que ninguno de los programas emprendidos ha conducido a la reducción duradera del cultivo de adormidera o la producción de

opio y que, sin un entorno de seguridad estable, había pocas posibilidades de éxito. Destaca en particular la falta de consistencia entre las diversas acciones emprendidas. También reconoce que la fumigación aérea había dañado las relaciones con Afganistán. Además criticaba que los programas de desarrollo alternativo destinados a apoyar a los campesinos en la transición del cultivo de la adormidera a menudo eran demasiado cortos, dependían de la simple sustitución de otros cultivos por adormidera, por lo que en algunos casos habían contribuido a aumentar su producción (SIGAR, 2018).

El caso de Colombia demuestra que es posible avanzar si se promueve la sustitución voluntaria de los cultivos de coca mediante el impulso de planes diseñados en forma concertada y con la participación directa de las comunidades. Así, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) se dirige a impulsar en las distintas municipalidades proyectos productivos sostenibles como alternativa a los cultivos de uso ilícito.

Dichos proyectos se desarrollan en el marco de la Reforma Rural Integral, que plantea la adopción de diversas medidas para incentivar el uso adecuado de la tierra, su distribución equitativa, la economía agraria como motor del desarrollo del campo, la seguridad alimentaria, el fortalecimiento de las acciones de participación ciudadana y el establecimiento de la institucionalidad. Se prevén también incentivos económicos que las familias recibirán por las actividades de sustitución y generación de proyectos productivos. Estas medidas se acompañan de otros proyectos que buscan solucionar necesidades específicas de la comunidad (a través de programas de guarderías rurales, seguridad alimentaria para la tercera edad, programas de superación de la pobreza y generación de ingresos, brigadas de atención básica en salud, etc.).

La clave del éxito de esta acción, no consiste sólo en haber encontrado un contexto político favorable (el programa surge en aplicación del Acuerdo de Paz). Su carácter comunitario e integral y hecho de que se haya desarrollado de manera concertada con la población concernida han sido factores igualmente decisivos. De hecho, el compromiso mutuo se consigue a través de la suscripción de acuerdos

que los campesinos suscriben y por medio de los que asumen el compromiso de realizar la sustitución de los cultivos en un plazo máximo concertado, además de participar activamente en la ejecución y seguimiento del paz, informando de las situaciones que puedan afectar a su cumplimiento (UNODC, 2019, págs. 40-41)²².

7. El enfoque integral: el caso de Bolivia

La Ley General de la Coca aprobada en 2017 en Bolivia, ofrece un buen ejemplo de los resultados positivos que se derivan de integrar desarrollo y derechos humanos en el diseño y aplicación de las políticas de control de drogas²³. Una de las particularidades de esta ley es que reconoce a la coca como patrimonio cultural, originario y ancestral del pueblo boliviano, protegida como recurso natural renovable de la biodiversidad y como factor de cohesión social. Autoriza en consecuencia ciertos usos como la masticación de la hoja de coca y otros usos rituales, medicinales y alimenticios, además de los que se dirigen a la investigación y la industria. En cuanto a la producción, la normativa crea zonas autorizadas y zonas no autorizadas de producción de la hoja de coca. Para su fiscalización se promueve el control social comunitario sobre la producción de la coca, aunque sin sustituir al control y fiscalización del Estado. Esta legislación se ha acompañado de inversiones en tecnología, proyectos de desarrollo alternativo, acciones de interdicción y erradicación de cultivos excedentes. Las comunidades y grupos destinatarios participan en los procesos de diseño, implementación y supervisión de los programas de desarrollo alternativo, integral y sostenible (CICAD, 2019). La aplicación conjunta de todas estas medidas ha llevado a

22 La agencia se encarga de la verificación del cumplimiento de los compromisos de sustitución voluntaria y no resiembra de cultivos ilícitos así como de monitorear las transformaciones socioeconómicas de la intervención.

23 A pesar de ello, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), expresó su preocupación por que el aumento de cultivos pueda afectar la capacidad del Gobierno para controlar la disponibilidad de hoja de coca para el consumo tradicional interno, aumentando el riesgo de que la hoja de coca se desvíe para la fabricación ilícita de cocaína.

que los campesinos erradiquen concertada y voluntariamente sus plantaciones excedentes de coca (Miranda, 2017).

No cabe duda de que la clave del éxito de estas medidas se encuentra en que han tenido debidamente en cuenta los usos tradicionales lícitos de los cultivos, prestado la debida atención a la protección del medio ambiente; y el reconocimiento de la soberanía y autonomía de las comunidades afectadas, a las que se les ha dado un protagonismo importante en la concepción e implementación de las medidas. En este sentido, cabe recordar también el apoyo decisivo que Bolivia ha prestado a la vía campesina, una plataforma que reúne a más de 182 organizaciones de campesinos de todo el mundo en el proceso que ha llevado a la aprobación por parte de la Asamblea General de la ONU en diciembre de 2018 de la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales²⁴.

La declaración ofrece a los campesinos los medios para reivindicar sus derechos, lo que incluye el derecho a ser amparados por programas socioeconómicos que les permitan generar una reconversión de su producción. En este sentido, establece que “los Estados elaborarán, interpretarán y aplicarán los acuerdos y las normas internacionales pertinentes en los que sean parte de una manera compatible con sus obligaciones en materia de derechos humanos que sean aplicables a los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales” (art. 2.4). Además, establecerán un entorno favorable en el que los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales y su familia puedan encontrar oportunidades de empleo cuya remuneración les garantice un nivel de vida adecuado (art. 13.3). Como se ha observado “el cumplimiento de estos compromisos permitirá que las familias vulnerables y dependientes de cultivos ilegalizados puedan insertarse progresivamente en modelos sostenibles de generación de nuevos ingresos sin ser perseguidos o criminalizados” (Moreno Valencia).

24 A/RES/73/165, 17 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://undocs.org/en/A/RES/73/165>

8. Conclusión

El estudio de estos casos demuestra cómo en la práctica, las conexiones y sinergias entre las políticas de drogas y los derechos humanos se han ido estableciendo gradualmente. En la actualidad, el enfoque de derechos humanos comprende un conjunto de estándares y principios transversales, como el principio de participación, de no discriminación y de rendición de cuentas. Estas normas y principios aportan importantes elementos de carácter axiológico que permiten redimensionar las obligaciones estatales en materia de drogas para consolidar nuevos enfoques y estrategias internacionales que conecten directamente con la idea de democracia y justicia social.

La evolución de las medidas dirigidas a erradicar los cultivos ilícitos ofrece un buen ejemplo de la creciente influencia que la perspectiva de derechos humanos ejerce en la interpretación de las políticas de drogas. Los Estados han de garantizar que los esfuerzos para prevenir o erradicar los cultivos ilícitos para la producción de drogas no tengan el efecto de privar a las personas que dependen de ellos de su derecho a un nivel de vida adecuado o a no padecer hambre. Para ello, deben asegurarse de que las intervenciones estén debidamente secuenciadas y que se existen alternativas económicas viables y sostenibles para las personas y las comunidades especialmente vulnerables. Además, se deberían facilitar acciones conexas para promover la tenencia de la tierra.

Dichos estándares se han elaborado a partir de la práctica nacional y la jurisprudencia de los órganos de derechos humanos. Al día de hoy, el reto consiste en conseguir que los órganos internacionales que supervisan la aplicación de los principales instrumentos en materia de drogas respalden este mismo enfoque.

Referencias bibliográficas

Arenas, P. (6 de marzo de 2019). "Campesinos: discriminados e invisibles - La declaración de los derechos del campesinado y los cultivadores de plantas prohibidas". Disponible en: <https://idpc.net/es/blog/2019/03/campesinos->

[discriminados-e-invisibles-la-declaracion-de-los-derechos-del-campesinado-y-los-cultivadores-de-plantas-prohibidas](#)

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2014) "El impacto en las políticas de drogas de los derechos humanos. La experiencia del continente americano". Disponible en: https://www.escri-net.org/sites/default/files/drogas_web_hojas.simples_0.pdf.

CICAD (2019). Mecanismo de evaluación sobre políticas de drogas. Disponible en: http://www.cicad.oas.org/mem/reports/7/Full_Eval/Bolivia-7thRd-ESP.pdf

Coletta Youngers, A. y Walsh, J. M. (2010). "El Desarrollo Primero. Un Enfoque Más Humano y Prometedor para la Reducción de Cultivos para Mercados Ilícitos", WOLA. Disponible en: <http://files.server.idpc.net/library/WOLA-report-desarrollo-primero.pdf>.

Miranda, B. (22 de marzo de 2017). "Por qué la estrategia antidroga de Bolivia es más exitosa que la de Colombia y Perú", BBC Mundo. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39226703>

Moreno Valencia, J. F. (2003). "Erradicación forzosa de cultivos ilícitos, ¿la mejor alternativa?", VI Seminario de Administración Pública. Disponible en: http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Fumigas/UNAL_Erradicacion_forzosa_de_cultivos_ilicitos_alternativa_Juan_Felipe_Moreno_Valencia.pdf

SIGAR (2018). Counternarcotics: Lessons from the US Experience in Afghanistan. Disponible en: <https://www.sigar.mil/pdf/lessonslearned/SIGAR-18-52-LL.pdf>

UNODC (2019). Informe Ejecutivo Consolidado No. 19, Monitoreo Integral al Programa de Desarrollo Alternativo. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._19.pdf

UNODC (2019). World Drug Report. Disponible en: https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19_Booklet_2_DRUG_DEMAND.pdf

III PARTE: PROBLEMAS Y SOLUCIONES. ESTUDIOS DE PAÍSES

UNA MENTIRA, MUCHOS INTERESES Y UNA EPIDEMIA: OPIÁCEOS EN ESTADOS UNIDOS

ARACELI MANJÓN-CABEZA OLMEDA¹

Resumen

La contribución que aquí se ofrece se centra en el análisis del consumo desmedido de opiáceos que, desde los años 90, enfrentan las sociedades desarrolladas, particularmente, los Estados Unidos. En dicho país, la cuestión ha pasado a ser una emergencia nacional, pues el recurso a tales sustancias a través de prescripciones médicas, ha provocado unos grados de adicción preocupantes entre extensas capas de población.

Palabras clave: opiáceos, adicción, hospitales, epidemia, sanitarios, salud pública, crisis de opiáceos.

Summary

This contribution focuses on the analysis of the addictive consumption of opiates that developed societies, particularly the United States, have faced since the 1990s. In that country, the issue has become a national emergency, since the use of such substances through medical prescriptions has caused worrying degrees of addiction among large layers of the population.

Keywords: opiates, addiction, hospitals, epidemic, health, public health, opiate crisis.

¹ Profesora Titular de Derecho Penal y Directora de la Cátedra Extraordinaria "Drogas siglo XXI" de la Universidad Complutense de Madrid. Es IP del Proyecto I+D+i DER-2016- 74872-R "Fiscalización internacional de drogas: problemas y soluciones" (AEI/FEDER, UE) en el que se inscribe este trabajo así como el resto de las contribuciones contenidas en este Occasional Paper.

En 1980, los Drs. Hershel Jick y Russell Porter, de la Universidad *Medical Center* de Boston, escribieron una carta al editor de la Revista *New England Journal of Medicine*, que apareció publicada bajo el título de "La adicción es rara en pacientes tratados con narcóticos". La misiva constaba de un solo párrafo con alrededor de cien palabras. Su contenido era el siguiente: estudiados 39.946 pacientes hospitalizados, 11.882 de ellos habían sido tratados con narcóticos, de los que sólo 4, sin antecedentes de dependencia, sufrieron problemas de adicción, siendo grave el diagnóstico sólo en un caso. Los narcóticos involucrados en esos 4 casos fueron meperidina (2) *Percodan* (1) e hidromorfona (1)². Tras estos escuetos datos y sin mayor investigación, se afirmaba lo siguiente: "Llegamos a la conclusión de que a pesar del uso generalizado de estupefacientes en los hospitales, el desarrollo de la adicción es raro en pacientes médicos sin antecedentes de adicción"

Esta carta, de algo más de 100 palabras, ha sido citada más de 600 veces en diversos estudios sobre el efecto de los opiáceos (sustancias naturales o semisintéticas derivadas del opio) y los opioides (sustancias sintéticas que imitan los efectos del opio) y su capacidad de generar adicción -o mejor dicho, de no generarla, según una literatura interesada-. La refutación de lo afirmado en la carta de Jick y Porter, ha llegado 37 años después de su publicación, en 2017, en un artículo que aparece en la misma revista, escrito por el farmacólogo de la Universidad de Toronto, Dr. David Juurlink y otros (2017). Se subrayaba que el texto de 1980 era poco consistente porque tomaba en cuenta sólo pacientes hospitalizados y no enfermos de dolor crónico en tratamiento ambulatorio. Y es en este ámbito ambulatorio en el que se empezó a generar el problema que vamos a analizar en estas líneas.

Se trata de una epidemia que ha surgido de la mano de una lucrativa industria de recetas de opiáceos para pacientes con cualquier dolor y de farmacéuticas produciendo millones de unidades de pastillas bajo la falsa idea de que no eran adictivas. Así se ha multiplicado el uso

² La meperidina es un opiáceo sintético; el *Percodan* es el nombre comercial de la combinación de ácido acetilsalicílico y oxicodona -que, también, es un opiáceo sintético-; la hidromorfona es un opioide semisintético.

de *OxyContin*, *Percoted* o *Vicodin*, alcanzándose cifras escalofriantes: el 75% de las recetas de opiáceos del planeta se expedían en EE UU, para una población que alcanza el 5% de la mundial.

Pero la realidad ha demostrado, mucho antes de aparecer la refutación de Juurlink, que la utilización descontrolada e inmoral en EEUU de los opiáceos y opioides recetados ha provocado una epidemia: es la conocida como “crisis de los opiáceos” (a partir de aquí utilizaré el término “opiáceos”, en general, para referirme a preparados derivados del opio y semisintéticos o a sustancias sintéticas que imitan los efectos de los derivados del opio, unos y otros prescritos u obtenidos en el mercado negro, distinguiendo sólo si es necesario).

¿En qué consiste esta crisis de los opiáceos? Resumidamente, se puede contestar que, al menos desde 2016, las sobredosis mataron a más personas que las armas o los accidentes de tráfico; en 2017, murieron cada mes el mismo número de personas que en el 11 S; el promedio diario de fallecimientos hasta 2019 es de 192; más de 600.000 personas han muerto entre 1999 y 2016; dos tercios de las muertes por sobredosis obedecen a estas sustancias –legales o ilegales–³; la sobredosis es la primera causa de muerte entre menores de 50 años.

Hasta 2015, la conocida como “epidemia silenciosa” parecía minimizarse o ignorarse, pero la magnitud de las cifras y algún estudio publicado la han aflorado (Case y Deaton, 2015)⁴. En 2016 la ciudad de Nueva York lanzó una campaña institucional para intentar paliar la catástrofe. Se colocaron en las calles enormes carteles que animaban a la población a llevar encima una inyección preparada de

3 El Centro para el Control y Prevención de Enfermedades (CDC) informa de un 4% menos de muertes en 2018, respecto del año anterior, lo que probablemente se explica porque a partir de 2016 se reconoce la epidemia y se empieza a actuar para paliarla.

4 En este documento se expone el aumento de la tasa de mortalidad entre 1999 y 2013 entre blancos no hispano de mediana edad, siendo una de las causas más relevante de ese aumento el consumo de opiáceos. En otros grupos raciales y en otros rangos de edad, la cifra de muertes ha caído en esos años. Los autores trabajan en la Universidad de Princeton; Deaton es Premio Nobel de Economía en 2015.

naloxona, para “salvar una vida”, recordándose que tres neoyorquinos mueren al día por sobredosis. Las autoridades informan que la naloxona se puede comprar sin receta y que es un “medicamento de emergencia que evita la muerte por sobredosis de analgésicos recetados o heroína”. Además, se busca concienciar a los médicos para que sean prudentes al recetar⁵. Similares iniciativas se han multiplicado por todo el país.

La naloxona es la respuesta rápida a una sobredosis; es un antagonista de los receptores opioides, es decir, es un “contendiente químico” y su efecto más relevante es el de revertir las consecuencias de la ingesta mortal de heroína o de otros opioides y opiáceos legales e ilegales y, con ello, salvar la vida. Curiosamente –o no–, una de las empresas que se dedica a la fabricación de la naloxona fuera de EE UU es una filial extranjera de *Purdue Pharma*, y esta última es la mayor responsable de la venta de opioides –*Oxycontin*– mintiendo sobre sus efectos, por lo que ha tenido que enfrentarse a varias demandas colectivas en EE UU⁶ y en Canadá; de esta manera, quien se ha lucrado creando el problema, lo hace también vendiendo la solución.

En los últimos años se han alzado voces contra la industria farmacéutica porque durante mucho tiempo ha ocultado el potencial adictivo de ciertos fármacos opioides y opiáceos y ha “convencido” a los médicos para que los receten abusivamente, dejándose convencer muchos de ellos, tras recibir obsequios y atenciones. Además, la industria farmacéutica

5 La campaña emprendida en Nueva York contempla la facilitación del acceso a la buprenorfina y la capacitación de médicos sobre su prescripción. La buprenorfina, derivada de uno de los alcaloides del opio, concretamente, de la tebaína, es un opioide con múltiples indicaciones, entre ellas, aliviar el síndrome de abstinencia de opiáceos, paliar la compulsión por su consumo y servir de base en tratamientos de deshabituación controlada.

6 Johnson & Johnson ha sido condenada en agosto de 2019 por un juez a indemnizar en 572 millones de dólares al estado de Oklahoma por las muertes y adicciones causadas por la información engañosa sobre sus fármacos que minimizaban los riesgos de adicción. *Purdue Pharma* y *Teva*, también demandadas, alcanzaron acuerdos extrajudiciales con las autoridades del Estado. *Purdue Pharma* se ha declarado en quiebra en 2019 para poder resolver las múltiples demandas interpuestas –más de 2000– alcanzando un acuerdo, pero hay varios Estados que no quieren negociar y prefieren que los procesos sigan adelante.

ha contratado a reputados investigadores que han abogado por estos fármacos como “tratamiento continuo y primerizo”, cuando, en realidad, se trata de un tratamiento puntual al que sólo se debería acudir ante la ineficacia constatada de otros medicamentos menos peligrosos. Las farmacéuticas han ido más allá y han creado revistas científicas propias para promocionar su producto. Todo esto y una legislación permisiva con la dispensación irresponsable son las causas más evidentes de la crisis.

La pregunta que salta inmediatamente es cómo se ha podido llegar a una situación en la que las autoridades buscan la complicidad de los ciudadanos para que se conviertan en sanitarios de emergencia y para que administren la naloxona a quienes la necesiten. La respuesta es sencilla: esta crisis ha superado a las autoridades y el sistema no está preparado para hacer frente a un problema que, previamente, ha permitido.

En octubre de 2017, la situación era tan desesperada que el Presidente Trump se vio obligado a decretar la emergencia nacional de salud pública, a petición de la Comisión bipartidista⁷ que le asesora en la materia. El mecanismo de la emergencia autoriza a liberar fondos para hacer frente a la catástrofe. Pero hasta ahora, los únicos fondos extraordinarios que se han liberado son los destinados a frenar policialmente la entrada de opiáceos desde México; o sea, se vuelve a insistir en el error eterno de creer que los problemas de las drogas se resuelven con policía, incautaciones y cárcel; además, se olvida que el origen de esta epidemia no es la heroína callejera, ni el fentanilo ilegal que llega de México o de China, sino los medicamentos recetados sin control ni justificación.

Más tarde, en octubre de 2018, se aprueba en EE UU la Ley de apoyo a los pacientes y sus comunidades, por la que se quiere controlar el acceso a los fármacos opiáceos, reducir la circulación de sustancias ilegales, prestar una, todavía muy insuficiente, asistencia a los adictos y fomentar la investigación en productos para el dolor no opiáceos.

Esta epidemia no llegó de golpe; su gestación

⁷ Esta Comisión fue creada el 29 de marzo de 2017 por una Orden Ejecutiva del Presidente.

se sitúa en los 90, siendo un hito de esta desgracia la aparición en 1996 del *Oxycontin* de *Purdue Pharma*. Empezando este siglo ya se sabía que la gravedad era extrema: gente enganchada a los fármacos opiáceos recetados, a la heroína o a sustancias sintéticas y un número de sobredosis escandaloso. Algunos recuerdan la epidemia del crack, la que asoló el país en los 80, pero hay diferencias sustanciales. El crack era un producto ilegal consumido por clases marginales, fundamentalmente afroamericanas; era la basura barata para los que no podían pagar la cocaína. Sus consumidores no eran víctimas de una prescripción previa negligente o codiciosa. Ahora las víctimas son, fundamentalmente, blancos (Tosas, 2019) de clase media o alta de las ciudades -por ejemplo, mujeres del exclusivo *Upper West Side* neoyorquino- y otros, más castigados económicamente, de las zonas rurales. La mayoría han acabado en el mercado negro de la heroína o del fentanilo tras pasar por la prescripción médica de opiáceos legales producidos por las farmacéuticas. No estaban enganchados a la heroína prohibida; acudieron al médico que les recetó un opiáceo y llegaron a la adicción. Y cuando el médico dejó de darles recetas, tuvieron que ir a buscar cualquier cosa al mercado negro que oferta de todo, a bajo precio y no pregunta. Téngase en cuenta que el consumo abusivo de estas sustancias en situaciones en las que no están indicadas, por ser dolencias que pueden tratarse con otros fármacos menos peligrosos, produce gran tolerancia, mayor sensibilidad al dolor -hiperalgesia- y necesidad compulsiva de seguir consumiendo (Duarte, 2018)⁸. Son tres las etapas en las que se ha desarrollado la epidemia según el Centro para el Control y Prevención de Enfermedades (CDC): empieza en 1990 con la prescripción excesiva de opiáceos y opioides y la sobredosis por estos fármacos recetados; a partir de 2010, suben

⁸ Según un estudio de la Universidad de Pensilvania de 2014, el número de muertes por sobredosis de opiáceos recetados o ilegales se reduce considerablemente en los Estados que regulan y dispensan cannabis medicinal, bajando en un 6% el número de recetas de opiáceos que se extienden por lo médicos. El cannabis medicinal es una alternativa para el tratamiento del dolor menos peligrosa, toda vez que no hay ningún caso descrito de sobredosis de cannabis. Investigadores de la Universidad de Kentucky concluyeron en 2018 que el consumo de cannabis recreativo también está correlacionado con la disminución de recetas de opiáceos.

las muertes por sobredosis de heroína ilegal; finalmente, en 2013, aparece el fentanilo ilegal y sus estragos.

Detrás de esta crisis hay un sistema sanitario que se rige por criterios de economía en la respuesta al paciente y no por criterios médicos. Un ejemplo: ante un dolor traumatológico moderado, en lugar de prescribir un analgésico suave y veinte sesiones de rehabilitación, que son costosas, se receta un bote de oxicodona o de *Percocet* –oxicodona con paracetamol-; es más barato, pero está indicado para el dolor severo, no ataca la causa y, aliviando muy rápidamente el dolor, engancha al paciente. Se prescinde así de la “escalera analgésica” que indica que ciertos opiáceos y opioides no son necesarios ni convenientes para el dolor moderado. Se ha recetado con excesiva generosidad a demanda de un paciente que paga cada receta y han proliferado las clínicas del dolor como lucrativo negocio; las autoridades ya han cerrado algunas. Cuando el adicto al fármaco recetado no consigue la prescripción, acude a un traficante, buscando heroína o fentanilo, destrozando su economía y su círculo familiar, laboral y social. Algunos mueren por una sobredosis accidental, porque el mercado negro te vende, pero no te informa sobre la cantidad de principio activo que lleva cada entrega, ni sobre la dosis que puede consumirse sin riesgo letal.

El fentanilo es el gran protagonista de esta crisis en los últimos años: es entre treinta y cincuenta veces más potente que la heroína y cien veces más que la morfina. Algunas muertes se relacionan con el fentanilo recetado, el que mató a Prince, por sobredosis accidental el día antes de tener una cita para tratarse su adicción a fármacos recetados; una semana antes, tuvo otra sobredosis, pero le suministraron naloxona y se salvó. Otros fallecimientos son consecuencia del fentanilo ilegal –el *China White*-, cuyo negocio era pequeño hace unos años pero, al recrudecerse la crisis de los opiáceos, ha prosperado; se corta la heroína con fentanilo, resultando una sustancia de gran potencia, a la que el consumidor se acostumbra y generando tolerancia, por lo que cada vez quiere una sustancia más fuerte y, naturalmente, se le suministra; así se llega al consumo de fentanilo. Los expertos advierten que se podría llegar a algo peor: el carfentanilo

que multiplica por cien la potencia del fentanilo y que ya ha provocado algunas muertes.

Recientemente se ha descubierto que el cartel de Sinaloa ha reconvertido sus antiguos laboratorios de metanfetaminas para producir fentanilo, sirviéndose de profesores de Química de varias Universidades mexicanas que les surten de los precursores sintéticos que se requieren para obtener el fentanilo. Antes, traían los precursores de China, pero tras los cierres de fronteras provocados por el COVID-19, les es imposible conseguir los precursores chinos y han decidido producirlos en suelo mexicano con la colaboración de los químicos universitarios expertos⁹.

La crisis desatada en EE UU es muy grave, en sí misma y por el entorno en el que se produce. El país no está preparado para hacerle frente. La tradicional política de tolerancia cero frente a las drogas ha llevado a rechazar las medidas de reducción de daños y a insistir en las recetas represivas. No hay una red preparada para dar tratamientos de deshabituación; en algunos Estados el intercambio de jeringuillas sigue siendo delito; faltan profesionales cualificados; y no existen las salas de consumo controlado; y ahora, ante la gravedad de la epidemia, se están improvisando centros, muchos en manos de pastores o vecinos que, desesperadamente, quieren ayudar.

Por otro lado, el consumo de drogas es delito en EE UU, lo que dificulta enormemente que los adictos se acerquen a las autoridades por miedo a ser detenidos. En los carteles que informan a la población sobre qué hacer ante un caso de intoxicación por opiáceos, pueden leerse las siguientes pautas de actuación:

¿Sospecha de sobredosis? 1. Revise si hay respuesta. 2. Llame al 911. 3. Administre naloxona. Si no responde en 2 o 3 minutos, repita la dosis. 4. Haga la respiración de boca a boca o compresiones en el pecho. 5. Quédese con la persona hasta que llegue la ayuda.

Esta última indicación es especialmente

⁹ “El cartel de Sinaloa se transforma ante la falta de precursores de China para fabricar drogas: suma profesores universitarios a sus laboratorios”, en *Infobae*, 19 de abril de 2020, Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/04/17/el-cartel-de-sinaloa-se-transforma-ante-falta-de-precursores-de-china-para-fabricar-drogas-suma-profesores-universitarios-a-sus-laboratorios/>.

relevante, porque el miedo a ser detenido en un episodio de posesión de drogas, hace que los compañeros abandonen a los que sufren la sobredosis. Por eso, algunos Estados han aprobado normas que exigen de la cárcel al “buen samaritano”, es decir, al sujeto que, compartiendo consumo con otro, avisa a los servicios de emergencia cuando el otro sufre una sobredosis y no le abandona. Se quieren así evitar los casos conocidos de abandono del necesitado por parte de su compañero que teme la detención.

A todo lo anterior debe unirse el riesgo que corre la reforma sanitaria de Obama – *Obamacare*– con la actual administración; si se acaba con la Ley de Protección al Paciente y Cuidados de Salud Accesible quedarán sin cubrir las terapias contra la adicción; sería una catástrofe que agravaría, todavía más, la crisis de los opiáceos.

El componente esencial de esta crisis está en el sistema, tal como reconoce la Comisión que asesora al Presidente: “*tenemos un problema enorme que a menudo no comienza en las esquinas de las calles; está comenzando en consultorios médicos y hospitales*”.

Hoy, si se consulta la revista en la que se publicó la carta de la que hablábamos al principio, vemos una nota adjunta a la misiva que dice “Por razones de salud pública, los lectores necesitan saber que esta carta ha sido citada abundantemente de manera poco crítica como evidencia de que la adicción a los opiáceos es rara”. Muchos años después de escribirse esa carta, uno de sus firmantes, el Dr. Jick, afirmó que le mortificaba profundamente que su texto de 1980 fuese utilizado por las farmacéuticas para mentir sobre los efectos de grave adicción que pueden causar algunos fármacos: y añadía que “hoy Twitter la desmantelaría completamente en menos de un día”. Es probable, pero lo cierto es que esa carta pudo ser una de las causas que llevaron a la epidemia de los opiáceos, aunque, desde luego no es la única responsable. La crisis ha tenido más actores: la actuación inmoral de las farmacéuticas; la ingenuidad y el interés de la clase médica; la falta de control gubernamental sobre la dispensación; un sistema sanitario que se mueve, no siempre, por criterios médicos y que discrimina a las clases más desfavorecidas; y la ausencia de un sistema asistencial que

sepa hacer frente al consumo descontrolado de drogas –legales e ilegales– con una correcta política de reducción de daños.

La crisis es muy grave y la FDA (Agencia Federal de Alimentos y Medicamentos) lo sabe; por eso recomienda a los ciudadanos que, cuando el médico les prescriba medicamentos opiáceos, le pregunten ¿por qué necesito este medicamento y por cuánto tiempo?, y le pidan naloxona, por si acaso, porque salva vidas. Pero, a la vez, la FDA, aprobó en 2018 un nuevo fármaco sublingual, el *Dsuvia*, que contiene sufentanilo, sustancia que multiplica por 10 la potencia del fentanilo y por 1000 la de la morfina; se dice que está destinado, en principio, al uso hospitalario y al tratamiento del dolor de los soldados en misiones en el frente. En EE.UU. algunas voces se han alzado contra la aprobación de este fármaco y se esperan los resultados de los ensayos clínicos de fase IV, posteriores a su comercialización, así como los controles de distribución y riesgo de desvío, para evitar que este medicamento sea otro más a alimentar la crisis de los opiáceos.

Referencias bibliográficas

Case, A. y Deaton, A. (2015). “Rising morbidity and mortality in midlife among white non-Hispanic Americans in the 21st century”, en *PNAS*, December, 8, 2015, 112 (49).

Duarte, F. (12 de septiembre de 2018). “¿Puede la marihuana ayudar a solucionar una de las mayores crisis de salud pública en Estados Unidos?”, *BBC Mundo*.

Jick, H. y Porter, R. (1980). “Addiction Rare in Patients Treated with Narcotics”, en *New England Journal of Medicine*; 302:123.

Juurlink, D. y otros (2017). “A 1980 Letter on the Risk of Opioid Addiction”, en *New England Journal of Medicine*; 376:2194-2195.

Tosas, G. (20 de febrero de 2019). “La crisis de los opiáceos en EE. UU., una epidemia de blancos”, en *La Vanguardia*. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20190118/454196978568/this-is-usa-crisis-opiaceos-epidemia-blancos.html>).

ANÁLISIS CRÍTICO DE LA TRANSPOSICIÓN AL DERECHO ESPAÑOL DE LAS ACTUALIZACIONES DE LOS LISTADOS DE ESTUPEFACIENTES Y PSICOTRÓPICOS A EFECTOS PENALES

JOSÉ MIGUEL SÁNCHEZ TOMÁS¹

Keywords: Law 17/1967, Royal Decree 2829/1977, Criminal law, reservation of criminal law.

Resumen

La Convención única de 1961 sobre estupefacientes y el Convenio de 1971 sobre sustancias psicotrópicas surgen con la vocación de fiscalizar estas sustancias y de establecer la represión penal de su tráfico ilícito. La actualización de las listas de estupefacientes y de psicotrópicos de ambos instrumentos internacionales y la forma en que se está produciendo su transposición al derecho interno español, aunque puede resultar adecuada a los efectos de su fiscalización administrativa, genera problemas de constitucionalidad en la persecución penal del tráfico ilícito de estas sustancias desde la perspectiva del principio de reserva de ley en materia penal (art. 25.1 CE) por implicar la descripción de un elemento esencial constitutivo del delito al margen del poder legislativo.

Palabras clave: Ley 17/1967, Real Decreto 2829/1977, Legalidad penal, reserva de ley penal.

Summary

The 1961 Single Convention on Narcotic Drugs and the 1971 Convention on Psychotropic Substances emerged with the vocation to control these substances and to establish the criminal repression of their illicit traffic. Updating the lists of narcotic drugs and psychotropic drugs of both international instruments and the way in which their transposition into Spanish domestic law is taking place, generates constitutional problems in the criminal prosecution of the illicit trafficking of these substances from the perspective of the principle of reservation of law in criminal matters (art. 25.1 1978 Spanish Constitution).

¹ Letrado del Tribunal Constitucional. Profesor Titular de Derecho Penal Universidad Rey Juan Carlos (Madrid).

1. Introducción: el listado internacional de estupefacientes y sustancias psicotrópicas

La Convención única de 1961 sobre estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972 (BOE núm. 264, de 4 de noviembre de 1981) (Convención de 1961) y el Convenio sobre sustancias psicotrópicas de 1971 (BOE núm. 218, de 10 de septiembre de 1976) (Convenio de 1971) son los dos instrumentos internacionales en que se determinan las sustancias consideradas estupefacientes y psicotrópicas, respectivamente, a través de un sistema de listado cerrado. La finalidad de esa enumeración es doble: (i) establecer las medidas y niveles de fiscalización de dichas sustancias en todas las fases de la cadena productiva, de puesta en el mercado y de uso y (ii) imponer a los Estados la obligación de sancionar penalmente las conductas intencionales de tráfico ilícito de estas sustancias (art. 36 Convención 1961 y art. 22 Convenio 1971). Esta última finalidad de persecución penal fue posteriormente objeto de un tratado singular como es la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas de 1988 (BOE núm. 270, de 10 de noviembre de 1990), que, sin embargo, no enumera las sustancias estupefacientes o psicotrópicas cuyo tráfico ilícito deba ser sancionado penalmente, sino que se remite a los listados de las citadas Convención de 1961 y Convenio de 1971.

La publicación de ambos textos en el Boletín Oficial del Estado y la recepción de las obligaciones asumidas con su entrada en vigor mediante su trasposición a través de diversos instrumentos normativos son elementos que han permitido el acceso de los listados originales de sustancias de estos tratados al Ordenamiento Jurídico español.

Los listados contenidos en la Convención de 1961 fueron publicados en su versión originaria en el BOE núm. 96, de 22 de abril de 1966 y, en su versión enmendada por el Protocolo de 1972, en el BOE núm. 264, de 4 de noviembre de 1981. La transposición de las obligaciones de fiscalización de los estupefacientes se produjo por la Ley 17/1967, de 8 de abril, por

la que se actualizan las normas vigentes sobre estupefacientes y adaptándolas a lo establecido en el convenio de 1961 de las Naciones Unidas (BOE núm. 86, de 11 de abril de 1967). Esta ley, sin embargo, no reprodujo el listado de la Convención de 1961, sino que, en su art. 2.1 dispuso la consideración de estupefaciente por remisión directa a las sustancias de las listas I y II. Por su parte, la transposición de las obligaciones de persecución penal del tráfico ilícito de estas sustancias no se produjo en esa misma ley, sino que provocó una reforma del Código Penal mediante la Ley 44/1971, de 15 de noviembre (BOE núm. 274, de 16 de noviembre de 1971), dando una nueva redacción al art. 344 del entonces vigente Código Penal de 1944.

Esta nueva redacción si bien dio una descripción más detallada de las conductas penalmente relevantes, en línea con lo dispuesto en la Convención de 1961, no modificó la descripción del objeto del delito que, al igual que sucedía con la redacción originaria del CP 1944, se refería a drogas tóxicas y estupefacientes. Ninguna referencia se hacía en el mismo a una definición de estupefaciente por remisión a los listados de la Convención de 1961 ni se incluyó ningún listado a efectos de la persecución penal de su tráfico ilícito, como tampoco sucede en la actualidad con el art. 368 del Código Penal vigente.

Los listados contenidos en el Convenio de 1971 fueron publicados en el BOE núm. 218, de 10 de septiembre de 1976. La transposición de las obligaciones de fiscalización de los psicotrópicas se produjo por el Real Decreto 2829/1977, de 6 de octubre por el que se regulan las sustancias y preparados medicinales psicotrópicas, así como la fiscalización e inspección de su fabricación, distribución, prescripción y dispensación (BOE núm. 274, de 16 de noviembre de 1977). Este Real Decreto, a diferencia de lo que sucedió con la Ley 17/1967, sí incluyó como anexo los listados del Convenio de 1971. Por su parte, la transposición de las obligaciones de persecución penal del tráfico ilícito de estas sustancias se demoró hasta la Ley Orgánica 8/1983, de 25 de junio, de reforma urgente y parcial del Código Penal (BOE núm. 152, de 27 de junio de 1983), que dio una nueva redacción al art. 344 del entonces vigente Código Penal

de 1944, incluyendo en la descripción del objeto material de este delito a las sustancias psicotrópicas, junto a las drogas tóxicas y los estupefacientes. De nuevo, ninguna referencia se hacía a una definición de sustancia psicotrópica por remisión a los listados del Convenio de 1971 ni se incluyó ningún listado a efectos de la persecución penal de su tráfico ilícito, como tampoco sucede en la actualidad con el art. 368 del Código Penal vigente.

Esta situación normativa se volvió más compleja con la intervención del Derecho de la Unión Europea. La Decisión marco 2004/757/JAI del Consejo, de 25 de octubre de 2004, relativa al establecimiento de disposiciones mínimas de los elementos constitutivos de delitos y las penas aplicables en el ámbito del tráfico ilícito de drogas (DOUE L 335, de 11 de noviembre de 2004) tenía como objetivo adoptar normas mínimas relativas a los elementos constitutivos de los delitos de tráfico ilícito de drogas que permitieran un enfoque común a escala de la Unión de la lucha contra dicho tráfico, incidiendo, por tanto, en las obligaciones de persecución penal del tráfico ilícito de estas sustancias. A esos efectos, definió droga como todas las sustancias contempladas en la Convención de 1961 y en el Convenio de 1971 (art. 1.1), renunciando a establecer listados autónomos de esas sustancias. Esta situación normativa, sin embargo, cambió con la reforma de esta Decisión marco mediante la Directiva (UE) 2017/2103 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2017 (DOUE L 305, de 21 de noviembre de 2017), ya que, dentro de la definición de droga, al margen de la remisión directa a los listados de los citados textos internacionales, se incluyó el de cualquiera de las sustancias enumeradas en un anexo de nueva creación [art. 1.1.b)], referido a nuevas sustancias psicoactivas.

Estas técnicas normativas de determinación de las sustancias consideradas estupefacientes y psicotrópicas dentro del Ordenamiento jurídico español pueden no resultar objetables desde la perspectiva de las obligaciones de fiscalización administrativa a las que están sometidas. Ahora bien, a los efectos de la persecución penal del tráfico ilícito de estas sustancias, se plantean serios problemas en cuanto al cumplimiento de las exigencias

constitucionales de la reserva de ley en materia penal (art. 25.1 CE), especialmente en lo que se refiere a las subsiguientes actualizaciones de estos listados y la pretensión de que el tráfico ilícito de esas nuevas sustancias que se incorporen a dichos listados resulten también sancionadas penalmente.

La exposición de estos problemas de constitucionalidad exige abordar, en primer lugar, el sistema de actualizaciones de las listas de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y su transposición al derecho español y, en segundo lugar, el alcance del principio constitucional de reserva de ley penal y como queda afectado por este sistema de transposición.

2. El sistema de actualización de los listados de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y su transposición al derecho español

El surgimiento de nuevas sustancias estupefacientes y psicotrópicas obliga a que los listados internacionales que las enumeran deban ser actualizados. Una actualización mediante el sistema clásico de revisión de los textos internacionales resultaba bastante ineficiente. Por ello, tanto la Convención de 1961 como el Convenio de 1971 establecieron un sistema de actualización de los listados bastante semejante, que, *mutatis mutandi*, fue también seguido por la Decisión marco 2004/757/JAI, tras su modificación por la Directiva (UE) 2017/2103.

El art. 3 de la Convención de 1961 y el art. 2 del Convenio de 1971 establecieron un sistema de actualización de sus listados respectivos a partir de decisiones delegadas en la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, revisables por el Consejo Económico y Social. El sistema diseñado es el siguiente: (i) la iniciativa de modificación corresponde a los Estados Partes o a la Organización Mundial de la Salud (OMS), quienes deben notificarlo al Secretario General de Naciones Unidas, que, a su vez, lo notificará a los Estados Parte, OMS y Comisión de Estupefacientes para su análisis; (ii) la decisión sobre la inclusión, variación o eliminación de alguna de las sustancias

de los listados, corresponde a la Comisión de Estupefacientes, siendo comunicada por el Secretario General de Naciones Unidas a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas, a los Estados no miembros que sean Parte en la Convención respectiva, a la OMS y a la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), entrando en vigor respecto a cada una de las Partes en la fecha en que reciba tal comunicación, si se trata de estupefacientes, y ciento ochenta días después, si se trata de sustancias psicotrópicas; y (iii) la decisión de la Comisión es susceptible de revisión por el Consejo Económico y Social, previa solicitud de cualesquiera de las Partes, con la posibilidad de intervención de la Comisión, la OMS y los Estados Parte, siendo la decisión del Consejo definitiva. La publicidad general de la incorporación de las nuevas sustancias a los listados se produce, además de mediante las actas de los periodos de sesiones de la Comisión de Estupefacientes en que se documentan todas sus decisiones, a través de la publicación por la JIFE de los textos consolidados de los listados de sustancias, llamadas lista amarilla, para los estupefacientes, y lista verde, para los psicotrópicos.

Por su parte, la Decisión marco 2004/757/JAI, tras su modificación por la Directiva (UE) 2017/2103, estableció, en lo que se refiere a la actualización del anexo de nuevas sustancias psicoactivas un sistema basado en decisiones delegadas en la Comisión europea. Así, en sus arts. 1 *bis* y 8 *bis*, en relación con el Reglamento (CE) núm. 1920/2006 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 12 de diciembre de 2006, en su versión enmendada por el Reglamento (UE) 2017/2101, de 15 de noviembre de 2017, se dispone el siguiente sistema: (i) la iniciativa de modificación corresponde a los Estados miembros, que lo notifican al Observatorio Europeo de la droga y las toxicomanías (OEDT) para la elaboración de un informe inicial a presentar a los Estados miembros y a la Comisión, que, a su vez, podrá pedir al OEDT que elabore un informe de evaluación de riesgos; (ii) la Comisión, a la vista de esa evaluación, podrá dictar un acto delegado de modificación del anexo, previa consulta a los expertos designados por cada Estado miembro, que será notificado simultáneamente al Parlamento Europeo y al Consejo, quienes

tienen un plazo de dos meses para formular objeciones, tras lo cual entrará en vigor; y (iii) los Estados miembros deben adoptar las disposiciones legales necesarias para la sanción penal del tráfico ilícito de la nueva sustancia, a más tardar, seis meses después de la entrada en vigor del acto delegado. La publicidad general de la incorporación de sustancias al anexo queda garantizada con el acceso general de las directivas delegadas de la Comisión al Diario Oficial de la Unión Europea.

La transposición al derecho interno español de estas actualizaciones de los listados tanto de la Convención de 1961 como del Convenio de 1971 y la Decisión marco 2004/757/JAI se verifica de diferente manera, en función de cómo se efectuó la recepción de los listados originales. Así, en relación con los estupefacientes, el art. 2.1 de la Ley 17/1967, al disponer la consideración de estupefaciente por remisión directa a las sustancias de las listas I y II, incluye también en esa remisión a “las demás que adquieran tal consideración en el ámbito internacional, con arreglo a dicho Convenio y en el ámbito nacional por el procedimiento que reglamentariamente se establezca”. Esta situación provoca que, en ningún caso, las variaciones del listado de estupefacientes de la Convención de 1961 alcancen la debida publicidad por medio de su publicación en cualquier diario oficial ni a los efectos de las medidas de fiscalización administrativa de esas nuevas sustancias ni, desde luego, a los efectos de la represión penal de su tráfico ilícito.

En relación con las sustancias psicotrópicas del Convenio de 1971, el Real Decreto 2829/1977, si bien incluyó como anexo los listados del citado convenio, sin embargo, no se incluyó ninguna previsión expresa a los efectos de su actualización. De esa manera, su disposición final primera, en que se establece que “por el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social se dictarán las disposiciones complementarias precisas para el desarrollo del presente Decreto, al objeto de que por las entidades y empresas a quienes afecte, puedan acomodarse y adecuarse a su normativa”, es la que está sirviendo de fundamento jurídico para la trasposición de la actualización de los listados mediante sucesivas órdenes ministeriales del Departamento competente en materia

sanitaria. Del mismo modo, la transposición de las actualizaciones de las nuevas sustancias psicoactivas de la Decisión marco 2004/757/JAI también se está verificando mediante modificaciones de los listados del Real Decreto 2829/1977 por orden ministerial. Esta circunstancia provoca que, en este caso, las variaciones del listado de sustancias psicotrópicas del Convenio de 1971 y de nuevas sustancias psicoactivas de la Decisión marco 2004/757/JAI alcance la debida publicidad por medio de su publicación en el Boletín Oficial del Estado tanto a los efectos de las medidas de fiscalización administrativa de esas nuevas sustancias como de la represión penal de su tráfico ilícito, si bien mediante una orden ministerial.

3. La inconstitucionalidad del sistema de transposición a efectos penales

El art. 25.1 CE y la jurisprudencia constitucional que lo interpreta ha establecido que (i) las normas penales, en la medida en que suponen el desarrollo del derecho a la libertad, deben tener el carácter de ley orgánica (STC 140/1986, FJ 6) y (ii) que esta reserva de ley no impide la existencia de leyes penales incompletas que no describen agotadoramente la conducta sancionada sino que se remiten o necesitan para su integración a otras normas extrapenales, incluso de carácter reglamentario, siempre que la remisión sea expresa, esté justificado en razón del bien jurídico protegido y contenga el núcleo esencial de la prohibición para salvaguardar la función de garantía de tipo con la posibilidad de conocimiento de la actuación penalmente conminada (STC 101/2012, FJ 3). En todo caso, dentro de esas posibilidades de reenvío, también se ha destacado que, cuando un precepto penal incorpora un elemento normativo cuyo elemento sólo puede precisarse acudiendo a las normas extrapenales, tal posibilidad se agota, en su caso, en las normas reglamentarias, sin que pueda considerarse constitucionalmente admisible, a los efectos de la configuración del tipo penal, la incorporación al mismo de lo prohibido mediante órdenes ministeriales, especialmente cuando no existe una cobertura legal para ese proceder, porque por esa vía se

diluirían la función de garantía de certeza y la seguridad jurídica de los tipos penales, que es una función esencial de la reserva de ley en materia penal establecida en el art. 25.1 CE (STC 24/2004, FJ 3).

En relación con ello, a los efectos de la determinación de las sustancias cuyo tráfico ilícito está penalmente sancionado, el art. 368 del Código Penal vigente se limita a describir el objeto material mediante la expresión “drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas”, pero no contiene para su determinación ni una remisión expresa a los listados de sustancias ni tampoco incluye listados propios. Esta circunstancia no ha sido un obstáculo para que desde antiguo la jurisprudencia haya considerado que se trata de elementos normativos o de una norma penal en blanco que deben ser interpretados en relación con los listados de los textos internacionales y su recepción en el Ordenamiento Jurídico español (A modo de ejemplo, sentencias de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo núm. 223/1997, de 18 de marzo de 1997 o núm. 363/2001, de 7 de marzo de 2001).

Esta circunstancia conlleva la necesidad de plantearse la aptitud constitucional, desde la perspectiva del art. 25.1 CE, de la posibilidad de sancionar penalmente el tráfico ilícito de sustancias cuya inclusión en los listados de los textos internacionales haya sido producto de una actualización de los mismos. A esos efectos, es preciso recordar dos circunstancias muy relevantes como son que (i) los estupefacientes incorporados al listado de la Convención de 1961 no lo son por una decisión directa del poder legislativo español ni son publicitados mediante ningún tipo de incorporación al Boletín Oficial del Estado y (ii) los psicotrópicos y las nuevas sustancias psicoactivas incorporados a los listados del Convenio de 1971 y el anexo de la Decisión marco 2004/757/JAI, respectivamente, y transpuestos a los listados del Real Decreto 2829/1977, si bien son publicitados mediante su incorporación al Boletín Oficial del Estado, lo son en virtud de una orden ministerial sin que exista siquiera una concreta delegación de funciones en ese sentido por parte del poder legislativo.

En atención a estas circunstancias parece

necesario concluir que (i) la sanción penal del tráfico ilícito de un estupefaciente definido como tal en una actualización del listado de la Convención de 1961 no cumple las exigencias del principio de legalidad penal del art. 25.1 CE, ya que, desde una perspectiva material, la ausencia de publicidad oficial impide al ciudadano el conocimiento efectivo de su aptitud para ser el objeto material de tráfico ilícito del art. 368 CP y, por tanto, preordenar su conducta al cumplimiento de esa prohibición; y, desde una perspectiva formal, la ausencia de una decisión adoptada por el poder legislativo impide colmar las exigencias de la reserva de ley. Del mismo modo (ii) la sanción penal del tráfico ilícito de una sustancia psicotrópica definida como tal en una actualización del listado del Convenio de 1971 o de una sustancia psicoactiva definida como tal en una actualización de la Decisión marco 2004/757/JAI, incluso en el caso de que haya sido incluida en los listados del Real Decreto 2829/1977, tampoco cumple las exigencias del principio de legalidad penal del art. 25.1 CE, ya que ni existe una norma con rango legal que permita la incorporación al ámbito de lo prohibido mediante órdenes ministeriales ni este sistema de incorporación permite dar debido cumplimiento a la garantía de certeza y seguridad jurídica propia de los tipos penales en los términos exigidos por la jurisprudencia constitucional.

Por tanto, en aras de evitar situaciones de incumplimiento de las obligaciones internacionales y comunitarias adquiridas por España y de impunidad penal de conductas de tráfico ilícito de determinadas sustancias es preciso que se reforme el sistema de transposición al derecho español de las actualizaciones de los listados de estupefaciente y psicotrópicos de la Convención de 1961, el Convenio de 1971 y la Decisión marco 2004/757/JAI.

EL “MODELO BOLIVIANO ANTIDROGA” DE EVO MORALES Y SU LEGADO EN LA BOLIVIA DE HOY

MARZIA ROSTI¹

Resumen

El texto ofrece un breve recorrido del “modelo boliviano antidroga” promovido por el Presidente Evo Morales desde el 2006 hasta el 2019, colocándolo en el contexto regional y evidenciando las tensas relaciones con Estados Unidos que promovieron la “guerra contra las drogas” y el “paradigma prohibicionista” desde los años 70. Cierra el análisis una breve referencia al gobierno de Janine Áñez, presidente *ad interim* desde el noviembre 2019.

Palabras clave: Bolivia, hoja de coca, “modelo boliviano antidroga”, Evo Morales, “diplomacia de la coca”, Janine Áñez.

Summary

The article provides a brief overview of the “Bolivian anti-drug model”, adopted by President Evo Morales from 2006 to 2019, in order to insert it in the regional context and to focus on the tense relationship with USA as they were promoting the “war against drugs” and the “prohibitionist paradigm” since the 70s. The analysis ends up briefly referring to the government of Janine Áñez, President *ad interim* since November 2019.

Key words: Bolivia, coca leaf, “Bolivian anti-drug model” Evo Morales, “diplomacia de la coca”, Janine Áñez.

1 Marzia Rosti es Doctora en Sociología del Derecho y Profesora Titular de Historia e Instituciones de las Américas en la Università degli Studi de Milán - Italia, donde imparte el curso de Historia e Instituciones de América Latina y el curso de Historia, Instituciones y Derechos de América Latina.

1. Introducción

El Estado de Bolivia² representa un caso de estudio interesante por lo que concierne al cultivo y al consumo de la hoja de coca, práctica milenaria que se ha entrelazado, sobre todo desde la mitad del siglo pasado, con el problema del consumo de sustancias estupefacientes, con las dinámicas del narcotráfico y con la “guerra contra las drogas” promovida por los Estados Unidos.

Según los datos de 2018 (UNODC, 2018b, págs. 1-2) el cultivo de la planta de coca se extiende por alrededor de un cuarto de la superficie del país (23.100 hectáreas) y se practica en las regiones de Los Yungas en el departamento de La Paz (65%), en el Trópico de Cochabamba (34%) y en el norte de La Paz (1%). Existen dos mercados legales -Villa Fátima en el Departamento de La Paz y Sacaba en el Departamento de Cochabamba- hacia los cuales parecen converger, una vez que se hayan recogido, todas las hojas de coca, para allí venderse para los usos tradicionales entre los cuales, principalmente, la práctica ancestral del *akulliku*, o sea su masticación en su estado natural, que -según diferentes estudios- aporta vitaminas, proteínas, fibras, calorías y calcio, disminuye la sensación de fatiga y el hambre y evita los efectos del conocido mal de montaña, causado por la falta de oxígeno en la atmósfera a grandes altitudes. En 2015 se estimaron unos 75.000 coccaleros, o sea los campesinos que cultivan el arbusto de la coca, y son 237.000 las familias que dependen de esta actividad, que requiere, por un lado, una inversión inicial limitada, y por otro, mucha mano de obra no especializada para la sucesiva recogida de las hojas cada 3-4 meses (UNODC, 2015, 2018a, pág. 147).

Durante los años, los datos han revelado que por los dos mercados mencionados no ha pasado toda la cantidad de hoja de coca que se estimaba que había sido recogida y esto ha llevado a la conclusión -tal vez de manera demasiado apresurada- que alrededor del 40% ha sido absorbido por los circuitos del

2 Se usará la denominación más corriente de Bolivia, si bien se recuerda que la denominación completa es la de Estado Plurinacional de Bolivia, conforme a lo dispuesto en el Preámbulo de la Constitución de 2009 y en el Decreto Supremo n. 0405 de enero de 2010.

mercado y del consumo ilegal. De hecho Bolivia resulta ser el tercer productor mundial de cocaína³ (Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2019; UNODC, 2018c) tras Colombia y Perú y constituye un corredor estratégico para el tránsito de la droga en América Latina (UNODC, 2015, págs. 104 y 108; Rocabado Sánchez, 2017, pág. 95), ya que comparte sus 6.000 kilómetros de frontera, que por la conformación misma del territorio se pueden definir como ‘permeables y porosos’, con Brasil y Argentina, naciones que presentan los mayores mercados internos de la droga de la región, y con Perú y Paraguay, respectivamente, el segundo mayor productor de cocaína y el primer productor de marihuana de Sudamérica (UNODC, 2018b, págs. 2 y 55-58). En cuanto al consumo de sustancias estupefacientes, en cambio, los estudios disponibles revelan porcentajes bastante bajos con respecto a la media mundial (Comisión Interamericana para el control del Abuso de Drogas [CICAD], 2019).

Por mucho que los análisis sostengan que Los Yungas alimentan el mercado ilícito boliviano con alrededor del 9% de la producción y El Chapare con más del 90%⁴ (UNODC, 2018b, pág. 1, 2019), hace falta precisar que la relación directa entre “coca que no pasa por el mercado autorizado” y “coca que va al narcotráfico” quizás es demasiado apresurada y restrictiva ya que, además de la falta de instrumentos precisos y compartidos para medir de forma exacta la cantidad de hojas producidas, hay que recordar que en la economía de Bolivia -tanto en el pasado, como en el presente- el cultivo de la coca complementa la agricultura de subsistencia, tanto porque proporciona un producto que se consume a diario, como porque representa una fuente segura e inmediata de ingresos generada por una ‘economía

3 A nivel mundial la superficie utilizada para el cultivo de la planta de coca es de 213.000 hectáreas, de las cuales el 68,5% está en Colombia (146.000 hectárea), el 21% en Perú (43.900 hectáreas) y el 10% (23.100 hectáreas) en Bolivia.

4 Se ha observado que la coca producida en Los Yungas es la más adecuada para el akulliku y la de Chapare es más ácida porque tiene mayor alcaloide y, por eso, es menos agradable para el masticado pero con un mejor componente para la producción de droga. Esta última hoja probablemente en parte va al narcotráfico y en parte se dirige a centros mineros, donde se consume la hoja para incrementar la capacidad de trabajo.

informal⁵ (UNODC, 2018a, pág. 149) (a veces hasta ilícita), por la cual optan a menudo los campesinos, que viven en condiciones de pobreza⁶ (CEPAL, 2019; PNUD, 2019a, 2019b, pág. 26), en zonas aisladas y excluidas del circuito económico nacional⁷ (Reyes Rodas, 2018), en cuanto las desigualdades en la distribución del ingreso siguen siendo considerables⁸ (CEPAL, 2018).

2. El “modelo boliviano antidroga” de Evo Morales

Con el apoyo financiero y logístico de los Estados Unidos y de la comunidad internacional, desde el gobierno de Hugo Banzer (1971-1978) hasta la presidencia de Evo Morales (2006) Bolivia adoptó el “paradigma prohibicionista” y -dado que la hoja de coca fue considerada una sustancia estupefaciente- se intentó prohibir su masticación (Convención Única de 1961) y se permitieron los cultivos “legales” solo en las Yungas de La Paz por una extensión total de 12.000 hectáreas, mientras que en el resto del país se habrían tenido que erradicar en cuanto “ilegales” (Ley 1008 de 1988). Respecto a la penalización y la prevención, se aprobaron disposiciones de Derecho Penal y Procesal particularmente estrictas, sin distinción ni gradualidad de las penas sobre la base del tipo

5 Precisamente en el El Chapare y sobre todo a partir de los años 60-70 en adelante, fue la única o por lo menos una de las pocas fuentes de ingresos.

6 En 2017 a nivel nacional la pobreza era del 36,4% (28,2% urbana y 55,1% rural) y la pobreza extrema era del 17,1% (9,3% urbana y 34,6% rural). En 2018, el Instituto Nacional de Estadística (INE) indicaba que el 54% de la población rural vivía en pobreza “moderada” y el 34,6% en pobreza extrema; en las zonas urbanas el 26% en una situación de pobreza “moderada” y el 7,2% en una situación de pobreza extrema.

7 “El problema para los cocaleros de Cochabamba es que el mercado más cercano, Sacaba, está a trasmano de la vía a Santa Cruz, por lo que muchas veces su traslado implica costos adicionales y desincentivando el paso de la hoja por él. Sería conveniente abrir un mercado autorizado en Bullo Bullo. Así, recién se podría saber cuánta de la hoja de coca producida en Chapare pasa por el mercado legal”.

8 Aunque el índice de Desarrollo Humano (IDH) haya crecido de 0,536 de los años 90 a 0,703 del 2018, el país haya sido colocado entre las naciones con un índice alto (en el lugar 114 sobre 189) y que el PIB en los últimos 10 años haya crecido en promedio un 4,9%.

o de la cantidad de droga en posesión de los acusados (Ley 1008 de 1988).

En cambio, desde el ascenso de Morales a la presidencia en el 2006, el gobierno asumió una política, por un lado, de defensa del consumo de la hoja de coca y, por el otro, de lucha contra el tráfico para fines ilícitos. Cabe señalar que entonces, el país aún no había alcanzado los objetivos del “paradigma prohibicionista”: la superficie total de cultivos era de 27.500 hectáreas, que incluían, además de Los Yungas, la región de El Chapare, no se había prohibido la masticación de la hoja de coca y tampoco se había erradicado lo plantado en las zonas declaradas “ilegales” dentro de 1989, tal como estaba previsto en los tratados internacionales suscritos por La Paz.

Una primera señal de la nueva política llegó a la comunidad internacional en septiembre de 2006 cuando, con motivo de la 61ª sesión inaugural de la Asamblea de las Naciones Unidas, Morales se presentó con algunas hojas de coca en la mano subrayando que era “una injusticia histórica penalizar la hoja de coca” ya que “representa la cultura andina, el medio ambiente y la esperanza de los pueblos” y observó que “No es posible que la hoja de coca sea legal para la Coca Cola y sea ilegal para otros consumos medicinales en nuestro país y en el mundo entero”⁹. Recordó además que las Naciones Unidas tendrían que reconocer las propiedades curativas de la planta demostradas por varios estudios; así como acordó que la hoja de coca en su estado natural no es dañina para la salud y que por lo tanto se la tendría que eliminar de la lista de las sustancias ilícitas, aun admitiendo que precisamente a partir de esta se obtiene “un producto ilegal” contra cuya producción prometió que iba a adoptar una política justa y eficaz, pero sin prever la total erradicación de la planta, como los gobiernos anteriores habían programado y prometido a los Estados Unidos (Losardo, 2015, pág. 68).

Diez años después, en 2016, de nuevo en la sede de las Naciones Unidas, Morales volvió al asunto, haciendo hincapié en el fracaso de las políticas antidrogas adoptadas a nivel

9 Morales provoca a la ONU al mostrar hoja de coca. (2006) Infobae. 20 de septiembre. Disponible en: <http://www.infobae.com/2006/09/20/277118-morales-provoca-la-onu-al-mostrar-hoja-coca/>.

nacional y regional, e indicando nuevamente a los Estados Unidos entre los principales responsables, los cuales, desde el final de la Guerra Fría, “con el problema de las drogas” habían creado “la excusa para aplicar una lógica imperialista” en el área latinoamericana y una “política intervencionista” en zonas ricas en recursos naturales “para el control y el saqueo de los mismos”. Por eso, pidió a las Naciones Unidas acciones concretas entre las cuales “disolver la DEA, cerrar las bases militares norteamericanas, acabar con el intervencionismo, acabar con la certificación unilateral, aprobar una resolución para terminar de una vez por todas con el secreto bancario”¹⁰.

Al mismo tiempo Morales defendió los resultados conseguidos por Bolivia con respecto a la reducción de los cultivos de coca en términos de superficie y, siempre con algunas hojas en la mano, concluyó recordando cómo la planta había sido “víctima de los intereses del narcotráfico y del capitalismo [...] la hoja de coca es nuestro alimento saludable y nutritivo, es nuestra medicina, parte de nuestro espíritu comunitario, cultura e identidad. Es nuestra ofrenda para la vida y no para la muerte”¹¹.

3. La diplomacia de la coca

A nivel internacional entre las iniciativas promovidas con la “diplomacia de la coca”, cuyo lema fue “Coca sí, cocaína no”, se recuerda cuando, en 2009, La Paz exigió la corrección del error histórico que prohibía el consumo tradicional de la hoja de coca, ya que constituía “un atentado a los derechos de los pueblos indígenas” reconocidos a nivel internacional, y pidió quitar la hoja de la Lista I de las sustancias estupefacientes y modificar los puntos 1.c y 2.e del art. 49 de la Convención Única de 1961. Por la oposición de 18 Estados miembros¹² de la Convención, La Paz decidió,

10 Asamblea de la ONU sobre drogas: Evo Morales defiende la hoja de coca y pide cerrar la DEA y las bases militares de EEUU. (2016). Nodal. 22 de abril. Disponible en: <http://www.nodal.am/2016/04/asamblea-de-la-onu-sobre-drogas-evo-morales-defiende-la-hoja-de-coca-y-pide-cerrar-la-dea-y-las-bases-militares-de-eeuu/>.

11 Ibídem.

12 Objections and support for Bolivia's coca amendment. (2011). 1 de marzo. Disponible en: <http://www.dru->

en el 2011, de retirarse de la Convención misma, para adherir nuevamente en el 2013¹³, con el “derecho de reserva”¹⁴ respecto al citado artículo, para permitir la práctica del akulliko en el *solo* territorio boliviano y esta propuesta fue aprobada por la mayoría de los Estados miembros.

Siguieron medidas poco diplomáticas, pero de gran impacto en la sociedad boliviana y no solamente: en 2008 Morales suspendió las actividades de la DEA, percibida como la mano derecha de la embajada de los Estados Unidos en el país y, en 2009 -como señal que marca una ruptura con la política adoptada por sus predecesores- expulsó a todo su personal. Al presidente Obama, que calificó Bolivia como uno de los países que en mayor medida produce y permite la circulación de las drogas ilícitas, contestó declarando que durante los años la DEA se había quedado “con el 50% de la cocaína” precisamente para financiar las actividades ilegales y que, además, de forma directa o indirecta, “protegió al narcotráfico”¹⁵. Resultó que, de 2006 a 2012, las subvenciones por parte de los Estados Unidos se redujeron progresivamente hasta desaparecer y, a partir de 2009, fueron reemplazadas por asignaciones del Tesoro General de la Nación y de la Unión Europea¹⁶ (CONALTID, 2016, págs. 9 y 38).

En 2016 además Bolivia participó en la UNGASS y se adhirió al grupo de países¹⁷ que abogaban por una reforma de las políticas globales que incluyese el principio de la moderación de las penas, un enfoque sobre el tema desde una

glawreform.info/en/issues/unscheduling-the-coca-leaf/item/1184-objections-and-supportfor-bolivias-coca-amendment.

13 Vigente desde el 10 de febrero de 2013. Disponible en: <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2013/CN.94.2013-Eng.pdf> y https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VI-18&chapter=6&clang=_en#EndDec.

14 Disponible en: <http://comunicacion.presidencia.gob.bo/noticias/noticias.php?id=506>

15 Evo Morales acusa a la DEA de “robar” 50% de cocaína incautada. (2016). 20 de junio. Disponible en: <https://www.telesurtv.net/news/Evo-Morales-acusa-a-la-DEA-de-robar-50-de-cocaína-incautada-20160628-0002.html>.

16 En el marco del Programa de Apoyo Presupuestario Sectorial, que dispuso 60 millones de Euros.

17 Entre los países: Canadá, la mayoría de las naciones de América Latina y algunos gobiernos europeos.

perspectiva mayormente sociosanitaria, una posible despenalización y legalización del uso de algunas sustancias, pero, sobre todo, una mayor autonomía de los gobiernos en la adopción de estrategias adecuadas y una mayor coordinación de éstas a escala regional, siempre en el marco de las Convenciones internacionales vigentes.

En el 2019 participó en la Sesión de la Comisión de Estupefacientes (CND) donde reiteró los resultados positivos del “modelo boliviano antidroga”, por un lado, desvinculado de los Estados Unidos (Ariñez, 2019) y, por el otro, alineado con el objetivo de la regionalización, sobre todo después de la creación en Santa Cruz de la Sierra, del Centro Regional de Inteligencia Antinarcóticos (CERIAN), precisamente para coordinar la lucha contra el narcotráfico con los limítrofes Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Perú¹⁸.

4. La nueva Constitución del 2009 y las tres Estrategias

A escala nacional, se recuerda el art. 384 contemplado en la nueva Constitución de 2009 que establece que “El Estado protege a la coca originaria y ancestral como patrimonio cultural, recurso natural renovable de la biodiversidad de Bolivia, y como factor de cohesión social; en su estado natural no es estupefaciente. La revalorización, producción, comercialización e industrialización se regirá mediante la ley”.

Como señal de la nueva política que iba a distinguir entre uso legal e ilícito de la hoja de coca, se crearon órganos específicos, por un lado, para la lucha contra el narcotráfico y contra el consumo de las drogas¹⁹ (García

18 Bolivia es sede del Centro Regional de Inteligencia Antinarcóticos. (2018). 8 de mayo. Disponible en: <https://www.unodc.org/unodc/es/frontpage/2018/May/bolivia-es-sede-del-centro-regional-de-inteligencia-antinarcoticos.html>.

19 Se crearon el Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID) y se nombró el Viceministro de Defensa y Sustancias Controladas, que desde 2006 hasta noviembre 2019 ha sido Felipe Ladislao Cáceres García. Además otros organismos: la Dirección General de Defensa Social (DIGEDES), la Dirección General de Sustancias Controladas (DGSC) y la Dirección de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN)

Díaz y Stockli, 2015, págs. 25-27) y, por otro, para la reevaluación de la hoja de coca dentro del respeto de la cultura y de las tradiciones nacionales²⁰ (Decreto Supremo 0649 de 29 de septiembre de 2010).

Finalmente, desde 2007, La Paz promovió tres estrategias cuyo objetivo común era, en primer lugar, la lucha contra el narcotráfico, marcando una ruptura respecto a las políticas anteriores impuestas por los gobiernos extranjeros, sobre todo el estadounidense y, en segundo lugar, el de reducir los cultivos de coca, con una postura diferente con respecto a los cocaleros.

En concreto, la primera Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Coca (2007-2010) (CONALTID, 2007) intentó garantizar una supervivencia digna a los cocaleros, permitiéndoles el *cato*²¹ tras registro previo. Además, se aumentó la superficie total permitida para el cultivo de la planta de coca, pasando de unas 12.000 a 20.000 hectáreas -una extensión más realista de las 12.000 hectáreas establecidas por la Ley 1008- subdivididas en 12.000 en Los Yungas de La Paz, 7.000 en el trópico de Cochabamba y 1.000 en el Caranavi (CONALTID, 2007, págs. 29-31 y 39; Leserna, 2009, págs. 17-49).

La estrategia sucesiva -Lucha Contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos Excedentarios de Coca (2011-2015) (CONALTID, 2011)- se focalizó en la reducción de la zona de cultivo a 20.000 hectáreas²² (CONALTID, 2013) (aumentada mientras tanto hasta 31.000 hectáreas), sin imposiciones, sino “de acuerdo” con los cocaleros que se demostraron entonces más propensos a sustituir el cultivo excedentario de coca con productos alternativos seleccionados con

y la Unidad Ejecutora de Lucha Integral Contra el Narcotráfico (UELICN).

20 Se crearon un Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente y el Consejo Nacional de Revalorización, Producción, Comercialización e Industrialización de la Hoja de Coca (CONCOCA).

21 El cato es un área de 40m x 40m (como un campo de fútbol) destinado al cultivo del arbusto de coca para el uso personal/familiar. Se legalizó en el 2004 con un acuerdo entre los cocaleros de Cochabamba y el gobierno de Carlos Mesa. Más tarde se extendió a otras regiones del país.

22 Aunque un estudio financiado por la UE hubiese indicado que la superficie total máxima necesaria para abastecer el consumo nacional legal era de 14.705 hectáreas.

mayor cuidado y supervisados durante sus diferentes fases de producción (UNODC, 2018a, págs. 162-163, 2018c).

Finalmente, la Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Control de Cultivos Excedentarios de Coca (2016-2020) (CONALTID, 2016) agregó al objetivo de la reducción “pactada” de los cultivos excedentarios²³ (CONALTID, 2016, págs. 22 y ss.) la puesta en común y el control a nivel interregional de las estrategias nacionales, en línea con lo que se desprendió de la mencionada UNGASS que tuvo lugar en el mismo año.

En conjunto, las tres estrategias adoptadas registraron sin duda algunos buenos resultados: entre 2007 y 2018 la superficie cultivada se redujo, efectivamente se pasó de unas 28.900 a 23.100 hectáreas, gracias a una postura diferente hacia los cocaleros, a la importante función económica del *cato*, que generó ingresos garantizados de alrededor de 200 dólares al mes y también por la Ley de coca del 2017.

5. Las Leyes del 2017

En 2017 se produjo a nivel normativo la disociación entre cultivo de la planta de coca, consumo legal tradicional y tráfico ilícito de sus hojas con la aprobación de la Ley General de la Coca (8 de marzo de 2017, n. 906) y de la Ley de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas (16 de Marzo de 2017, n. 913), que sustituyeron la Ley 1008 de 1988.

La Ley 906²⁴ indica entre los objetivos los de la valorización y de la defensa de la hoja de coca en sus usos tradicionales, promueve la investigación para ulteriores usos legales (art. 2), enumera los usos específicos de la hoja de coca²⁵ y añade el reconocimiento más completo, es decir su valor cultural: “El Estado

23 Prevé cuatro puntos “Reducción de la oferta; Reducción de la demanda; Control de cultivos excedentarios de coca; Responsabilidad internacional compartida” con unos gastos previstos de “3.440 millones de bolivianos, equivalentes a 492 millones de dólares”.

24 Disponible en: <http://conaltid.gob.bo/marcolegal/leyes>

25 Art. 13: “a) Acullicu, pijcheo, coqueo o boleo [...]; b) Usos rituales [...]; c) Usos medicinales [...]; d) Usos alimenticios [...]; e) Usos investigativos e industriales [...]”.

Plurinacional de Bolivia reconoce el uso de la coca dentro de las técnicas, prácticas, valores, ritos y ceremonias realizadas por la cultura Kallawayaya, Aymara, Quechua y otras” (art. 14).

Las novedades principales tienen que ver con las regiones en las cuales será permitido el cultivo del arbusto, la extensión máxima de los cultivos y el objetivo de obtener de su hoja, gracias a la investigación dedicada²⁶ y a específicos procesos industriales, algunos productos “legales” para exportar a los países limítrofes (art. 27) (Cuiza, 2017).

La Ley prevé “Zonas Autorizadas de Producción de Coca” (art. 16), de las cuales forman parte algunas de las regiones del Departamento de La Paz y otras del Departamento de Cochabamba, donde la superficie legal para los cultivos renovables -tanto para el consumo tradicional como para el desarrollo de la investigación y de la industrialización de la hoja de coca- ha sido incrementada de 12.000 a 22.000 hectáreas, repartidas entre el Departamento de La Paz (14.300 hectáreas) y el Departamento de Cochabamba (7.700 hectáreas). Además hay “Zonas no Autorizadas” cuyos cultivos estarán sujetos, en cambio, al programa de erradicación del Ministerio de Gobierno, de forma coordinada con el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

La asignación de 7.700 hectáreas para el cultivo legal de la coca al Departamento de Cochabamba, concretamente a El Chapare, provincia natal de Morales, no estuvo exento de críticas sobre todo por parte de los coccaleros de Los Yungas los cuales, hasta entonces, gracias a la Ley 1008, poseían el monopolio, y que recibieron como “compensación” -con la cual quedaron satisfechos- el aumento de la superficie asignada que pasó de las 12.000 a las 14.300 hectáreas, aunque hubo divisiones en su interior²⁷ (Cuiza, 2017). Como era de esperar, en cambio, la asignación fue bien recibida por los coccaleros de El Chapare, ya que cumplió con las reivindicaciones que surgieron

26 Realizada por el Centro de Investigación Integral de la Coca, universidades, centros de investigación e institutos nacionales e internacionales, (arts. 33-34).

27 F. Gutiérrez Presidente de Adepcoca de Los Yungas fue muy crítico, en cambio A. Mamani representante de Cofecay-Mujeres de Los Yungas, W. Soto para Cofecay-Varones y S. Orellana, Secretaria de la Organización de las Seis federaciones del Trópico de Cochabamba se declararon a favor.

a partir de los años 80 en adelante, cuando se opusieron a los proyectos de erradicación de la planta impuestos por los diferentes Gobiernos de acuerdo con los Estados Unidos (Guerra de la Coca).

A escala nacional, la oposición -Unidad Democrática y el Partido Demócrata Cristiano- calificó el texto una “narco ley”, que habría convertido Bolivia a los ojos de la comunidad internacional en un “narcoestado”, sobre todo por haber asignado a El Chapare una cuota legal de hectáreas para el cultivo del arbusto, justo la región que se considera que contribuye con al menos el 90% de su producción al narcotráfico. La oposición denunció además el claro conflicto de intereses del mismo Morales -líder del sindicato de los coccaleros de El Chapare y Presidente de la nación- y observó además el riesgo de que una ley de este tipo hubiera podido comprometer la financiación de las Naciones Unidas prevista hasta 2020 para la lucha contra el narcotráfico, la corrupción y el crimen organizado²⁸.

La reacción de los Estados Unidos llegó en marzo de 2019, cuando señalaron a Bolivia como el tercer Estado, después de Birmania y Venezuela, que fracasó en la lucha contra la droga (Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2019), destacando que incluso la Unión Europea había indicado que alrededor del 38% de la hoja de coca producida no era necesaria para satisfacer el consumo tradicional, y en agosto incluyeron el país entre los productores de drogas ilegales²⁹. Además, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes solicitó datos y resultados concretos y mayores esfuerzos en la lucha contra el narcotráfico³⁰ (Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2019, págs. 115-119).

El entonces Ministro del Desarrollo Rural de Bolivia César Cocarico respondió que para

28 De los 22 millones de dólares el 43% está destinado a la hoja de coca.

29 Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/memorandum-presidential-determination-major-drug-transit-major-illicit-drug-producing-countries-fiscal-year-2020/>

30 JIFE ratifica críticas a ley de la coca porque duplica los cultivos. (2019). Los Tiempos. 6 de marzo. Disponible en: <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20190306/jife-ratifica-criticas-ley-coca-porque-duplica-cultivos>

la práctica del *akulliko* aún faltaban 18.000 hectáreas y aseguró además que la producción en exceso exstimada se destinaría a la industrialización y a la exportación de la planta y de sus productos a Ecuador y a Argentina. Morales replicó mediante sus argumentos más reiterados, es decir que el único fracaso demostrable era el de los Estados Unidos que durante la guerra a las drogas no habían sido capaces de reducir los cultivos de coca, mientras “el Estado Plurinacional” los había llevado a unas 20.000 hectáreas³¹, y que las críticas internas eran alimentadas por la derecha -que buscaba dividir el pueblo boliviano- y por el imperialismo que, alimentando las divisiones, habría podido saquear los recursos naturales del país (Cuiza, 2017).

Por último, una breve referencia a la Ley de lucha contra el Tráfico ilícito de sustancias Controladas³², que establece ante todo los principios de la nacionalización (art.6) y de la regionalización (art. 7) en la lucha contra el narcotráfico, marcando una vez más la ruptura con las políticas relacionadas con Estados Unidos y la adhesión a las nuevas posiciones que surgieron desde la UNGASS 2016.

Para reforzar la lucha contra el narcotráfico se introdujeron algunas medidas hasta entonces no previstas por el ordenamiento jurídico boliviano -por ejemplo, escuchas telefónicas, recompensas para los informantes, incautación y extinción de dominio de bienes- y se mantuvo el citado CONALTID. Por lo que concierne a la penalización y la prevención, el país se ha alineado con la orientación regional: se introdujeron en el nuevo Código Procesal Penal los delitos relacionados con el consumo y con el tráfico de sustancias estupefacientes con una graduación y también reducción de las penas que levantaron algunas críticas y perplejidades.

En materia de prevención, la Ley previó un Observatorio Boliviano de Seguridad Ciudadana y Lucha contra las Drogas, dependiente del Ministerio de Gobierno (art. 41) y, en el frente de la lucha contra el consumo

31 Evo Morales garantiza “coca de por vida” a los bolivianos. (2017). El Español. 8 de marzo. Disponible en: https://www.elespanol.com/mundo/america/20170308/199230474_0.html.

32 Disponible en: <http://conaltid.gob.bo/marcolegal/leyes>

de sustancias estupefacientes, una mayor atención al tratamiento, a la rehabilitación y reintegración de los drogadictos con la Red de Prevención Integral, Tratamiento, Rehabilitación y Reintegración de personas con adicciones y su entorno, coordinada por el Ministerio de Salud, la cual ya se había previsto en la última Estrategia.

6. El gobierno *ad interim* de Jeanine Áñez

El gobierno *ad interim* de Jeanine Áñez, que asumió su cargo tras la dimisión del 12 de noviembre de 2019 de Morales y su rocambolesca huida a México, aparte de sustituir los cargos institucionales³³, en enero de 2020 retomó las operaciones en el ámbito de la lucha al narcotráfico³⁴ e inició -como todos los años- el proceso de erradicación de los cultivos de coca en exceso.

Áñez desmintió la noticia de que habría sido readmitida en el país la DEA, mientras que confirmó la reanudación gradual de las relaciones diplomáticas con los Estados Unidos, siempre que -subrayó- se realicen en el respeto de la soberanía boliviana (Montero, 2020).

El 28 de febrero el Gobierno presentó la Estrategia Nacional Contra el Narcotráfico y la Economía Ilegal de las Drogas, denominada “Unidos, Libres de Drogas” (Ministerio de la Presidencia de Bolivia, 2020), que ratifica la nueva política de lucha frontal contra las sustancias ilícitas. Articulado en seis ejes temáticos³⁵, la nueva estrategia se propone de redefinir las zonas y las extensiones de

33 Desde el 19 de noviembre de 2019 el CONALTID está dirigido por Leonardo Roca, Jaime Zamora es el nuevo Viceministro de Defensa y Sustancias Controladas y Beatriz Eliane Capobianco Sandoval dirige el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

34 Gobierno destruye 18 fábricas de droga e incauta más de 800 kilos de cocaína. (2020). *Los Tiempos*. 2 de febrero. Disponible en: <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20200202/gobierno-destruye-18-fabricas-droga-e-incauta-mas-800-kilos-cocaina>

35 Salud pública, inclusión socioeconómica, desarrollo sostenible, justicia proporcional con el delito y reforma de Régimen Penitenciario, fiscalización y control de la economía ilegal de la droga y afectación a las estructuras económicas y orgánicas del narcotráfico.

los cultivos legales de plantas de coca en base a la cantidad de hoja que será estimada como necesaria para el consumo legal tradicional. Promete intervenciones de carácter socioeconómico para la inclusión de las poblaciones impactadas por el narcotráfico, mediante programas de desarrollo sostenible con el objetivo de generar oportunidades económicas y de empleo a través de la implementación de emprendimientos vinculados a mercados preferenciales, responsables y justos. Respecto al narcotráfico, Ariñez refiriéndose a la pasada administración afirmó que se había permitido que el narcotráfico operara en el país, por un lado, siendo utilizado para el tránsito de sustancias ilegales y, por el otro, llegando a ser productor con la instalación en el territorio de distintos grupos criminales del continente, y prometió más medidas e instrumentos para dismantelar las redes criminales y, sobre todo, invocó la cooperación de países amigos y de organizaciones internacionales. Finalmente, el Ministro de Gobierno, Murillo, definió la nueva estrategia como multifuncional y de carácter preventivo y destacó que -a diferencia de la anterior estrategia- se hará énfasis en la fiscalización y control de la economía de la droga.

La Unión Europea demostró su respaldo ya en marzo de 2020, destinando 27 millones de euros para reforzar la lucha contra el narcotráfico y garantizar el desarrollo integral del agua y saneamiento básico, en el marco del programa 2017-2020 (Tedesqui, 2020).

7. Conclusiones

El elemento de originalidad del “modelo boliviano antidroga” del largo gobierno Morales es haber promovido una estrategia nacional para reducir los cultivos de planta de coca fundada en la disociación entre cultivo, consumo y comercio legal e ilegal de su hoja en el respeto de las tradiciones, de la cultura de la nación y del pueblo boliviano. La decisión encontró el apoyo tanto de los coccaleros sobre todo de la región del Chapare, que fueron incluidos en las estrategias de adoptar, como de una porción consistente de ciudadanos bolivianos, puesto que Morales supo entrelazar

el tema de la hoja de coca con el de la identidad nacional, de la reivindicación de la soberanía nacional y de la injusticia del saqueo de los recursos naturales, con una buena dosis de retórica antiimperialista.

Por último, Bolivia también encontró consenso a nivel regional, por el cambio de actitud sobre todo de aquellas naciones que habían vivido el peso y los resultados de la “guerra contra las drogas”, con las que estableció relaciones de colaboración en la lucha al narcotráfico. En cambio, surgieron divisiones tanto a nivel nacional, entre los propios coccaleros, como internacional, sobre todo con los Estados Unidos, en relación con la Ley de coca. Respecto a esta última, los primeros resultados fueron de todos modos positivos: la superficie cultivada con coca resulta disminuida en un 6%, pasando de las 24.500 en 2017 a las 23.100 hectáreas en 2018, aunque el país siga siendo el tercer productor de cocaína en el mundo (UNODC, 2019).

Con respecto al gobierno *ad interim*, en cambio, las señales de discontinuidad con la administración precedente son cada vez más claras, pero es demasiado pronto para hacer un balance y sacar conclusiones.

Referencias bibliográficas

Ariñez, R. (14 de marzo de 2019). Evo defiende en Viena la coca, reivindica el centro antinarcóticos y pide eliminar paraísos fiscales. *La Razón Digital*. Disponible en: http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/CND-Evo-Viena-coca-reivindica-centro-antinarcoticos-eliminacion-paraisos-fiscales_0_3110688902.html.

Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, United States Department of State (2019). *International Narcotics Control Strategy Report. Drug and Chemical Control*, vol. I. Disponible en: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/04/INCSR-Vol-INCSR-Vol.-I-1.pdf>.

CEPAL (2019). *Panorama social de América Latina*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44969-panorama-social-america-latina-2019>.

Comisión Interamericana para el control del Abuso de Drogas - CICAD (2019). *Informe sobre el consumo de drogas en las Américas 2019*. Disponible en: <http://www.cicad.oas.org/main/pubs/Informe%20sobre%20el%20consumo%20de%20drogas%20en%20las%20Am%C3%A9ricas%202019.pdf>.

CONALTID (2007). *Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Coca (2007-2010)*. Disponible en: http://www.embajadadebolivia.com.ar/m_documentos/img-documentos/05coca.pdf.

CONALTID (2011). *Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos Excedentarios de Coca (2011-2015)*. Disponible en: http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/planesnacionales/Bolivia_2011_2015.pdf.

CONALTID (2013). *Estudio Integral de la demanda de la hoja de Coca en Bolivia*. Disponible en: <https://idpc.net/es/publications/2013/11/estudio-integral-de-la-demanda-de-la-hoja-de-coca-en-bolivia>.

CONALTID (2016). *Estrategia de lucha contra el narcotráfico y control de cultivos excedentarios de coca -2016-2020*. Disponible en: [http://www.vds.gob.bo/wp-content/uploads/2016/12/ELCNyCCEC%202016%20-%202020%20\(V.ESPA%C3%91OL\).pdf](http://www.vds.gob.bo/wp-content/uploads/2016/12/ELCNyCCEC%202016%20-%202020%20(V.ESPA%C3%91OL).pdf).

Cuiza, P. (8 de marzo de 2017). Evo promulga la ley que amplía la coca legal y llama a trabajar por la industrialización. Disponible en: http://www.la-razon.com/nacional/Coca-Evo-Morales-promulga-plantaciones-legales-Bolivia_0_2669133075.html.

García Díaz, J.A. y Stockli, G. (2015). *El rol de las instituciones del Estado en la lucha contra las drogas en los países productores de hoja de coca*. Perú: IDEI-Instituto de Estudios Internacionales.

Leserna, R. (2009). La política antidrogas en Bolivia, 2003-2009. En J. G. Tokatlian (comp.). *La guerra contra las drogas en el mundo andino: hacia un cambio de paradigma*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Losardo, M. (2015). *Coca. Un tramite tra i mondi. Miti, contraddizioni e pratiche identitarie sulla hoja sagrada degli Inca*. Vidor-Treviso: Istar.

Ministerio de la Presidencia de Bolivia (2020).

Gobierno presenta estrategia integral de lucha frontal contra el narcotráfico. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.bo/index.php/prensa/noticias/1220-gobierno-presenta-estrategia-integral-de-lucha-frontal-contra-el-narcotrafico>.

Montero, B. (7 de enero de 2020). Trump levanta restricción para entrega de asistencia a Bolivia. *La Razón*. Disponible en: http://www.la-razon.com/nacional/bolivia-eeuu-trump-ayuda-asistencia-resolucion_0_3290070976.html.

PNUD (2019a). *Bolivia es clasificado por primera vez como país de "Desarrollo Humano Alto"*. 9 de diciembre. Disponible en: <https://www.bo.undp.org/content/bolivia/es/home/presscenter/articles/2019/bolivia-es-clasificado-por-primera-vez-como-pais-de-desarrollo-h.html>.

PNUD (2019b). Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI. Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/towards-hdr-2019>.

Reyes Rodas, G. (27 de agosto de 2018). Coca y mercados autorizados en Bolivia. *El Deber*. Disponible en: <https://www.eldeber.com.bo/opinion/Coca-y-mercados-autorizados-en-Bolivia-20180824-8435.html>.

Rocabado Sánchez, J. (2017). Nuevos retos para la lucha contra el narcotráfico. Una aproximación a las redes del narcotráfico en Bolivia. En AA. VV. *La reconfiguración del fenómeno del narcotráfico en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. Perú: Red de Política de Seguridad, IDEI-Konrad Adenauer Stiftung.

Tedesqui, M. (17 de febrero de 2020). La UE dona 27 millones de euros para luchar contra el narcotráfico y proyectos de agua. *El Deber*. Disponible en: https://eldeber.com.bo/166928_la-ue-dona-27-millones-de-euros-para-luchar-contra-el-narcotrafico-y-proyectos-de-agua.

UNODC (2015). *Informe mundial sobre las Drogas 2015*. New York: Naciones Unidas. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/wdr2015/World_Drug_Report_2015_Spanish_.pdf.

UNODC (2018a). *Boletín de estupefacientes. Desarrollo alternativo: prácticas y reflexiones*. Vol. LXI, 2017, Viena. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/bulletin/2017/V1705846_S.pdf

UNODC (2018b). *Estado Plurinacional de Bolivia. Monitoreo de cultivos de coca 2017*. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/bolivia/2017_Bolivia_Informe_Monitoreo_Coca.pdf.

UNODC (2018c). *Informe Mundial sobre las Drogas 2018*. Disponible en: <https://www.unodc.org/wdr2018/>.

UNODC (2019). *El 94% de la coca de Chapare no pasa por el mercado legal*. Disponible en: https://www.unodc.org/bolivia/es/press/entrevista_erbol.html.

CANNABIS MEDICINAL: ACCESO Y USOS EN EL MARCO ACTUAL DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE DROGAS. LA SITUACIÓN EN ESPAÑA Y URUGUAY

AUGUSTO VITALE MARINO¹

Resumen

El ensayo se basa en un estudio de campo en torno al cannabis medicinal y su regulación, centrándose en las dificultades de acceso al mismo surgidas en Uruguay y España.

Palabras clave: cannabis medicinal, Uruguay, España

Summary

This essay is based on a field study on medical marijuana and its regulation, focusing on the difficulties of access to it in Uruguay and Spain.

Keywords: medical marijuana, Uruguay, Spain

1 Investigador Asociado/ Núcleo Interdisciplinario de estudios sobre Cannabis Universidad de la República/ Uruguay. El presente Ensayo se enmarca en nuestra participación en el Proyecto I+D+i DER-2016- 74872-R "Fiscalización internacional de drogas: problemas y soluciones" (AEI/FEDER, UE), y es previo a la publicación de un estudio comparado de la situación sobre la accesibilidad al cannabis medicinal en dos países, uno que ha regulado el cannabis desde el 2013 y otro que lo tiene bastante "normalizado" en los actos privados, pero que aún no cuenta con regulación.

1. Introducción

La hipótesis inicial para el estudio de campo con entrevistas a actores e instituciones relevantes del área de las políticas de drogas, parte de reconocer la situación actual de muy poco avance en la actualización de las convenciones y tratados sobre drogas a los tiempos actuales, luego de que por primera vez en 60 años la Organización Mundial de la Salud (OMS) anunció en enero de 2019 su recomendación a los gobiernos y al sistema internacional de eliminar el cannabis y la resina de cannabis, de la Lista IV de la Convención Única sobre Estupefacientes.

La recomendación de la OMS, si bien ha sido un paso muy relevante especialmente para las investigaciones sobre su uso terapéutico, iba a ser sometida a votación durante el 62º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes (CND) en Viena en marzo de 2019, pero la Comisión aplazó la votación sobre las recomendaciones del Comité de expertos de la OMS.

Por tanto, es bastante paradójico observar el fenómeno que genéricamente se denomina "**cannabis medicinal**", (que moviliza mucho dinero por la expectativa de negocios en países en los que existe algún tipo de regulación, o de flexibilización normativa) pero que sin embargo no es accesible de manera segura para un alto número de personas que así lo requieren, y esto implica no ubicar a las personas en el centro de las políticas, como veremos más adelante en voz de las personas que usan cannabis con fines medicinales o terapéuticos.

Por ello, si bien ya existen regulaciones o programas de cannabis medicinal en varios territorios nacionales como Canadá, 33 Estados de EEUU, Israel, Holanda, Alemania, Colombia, Uruguay, Jamaica por citar algunos ejemplos, no existe un criterio acordado por la comunidad internacional y por tanto, cada país realiza su propio camino y experiencia desde una perspectiva más bien política que técnica, con el riesgo de que el criterio comercial prevalezca por sobre el interés general o por encima de las políticas basadas en evidencias.

2. Desarrollo

Hemos optado por comenzar este ensayo, basándonos en información pública, notas de prensa y material de nuestra propia investigación, pero en particular en hechos constatables acerca de las dificultades de acceso al cannabis medicinal, en condiciones seguras.

Si, por un lado el cannabis y sus derivados pueden ser usados para investigación y tratamientos médicos según el sistema internacional de fiscalización de drogas de la ONU, ¿cómo en la mayoría de los países que integran la comunidad internacional aún no es posible usar cannabis medicinal con seguridad legal y sanitaria, siendo que este extremo no se encuentra “prohibido” por las convenciones? ¿Cómo entender esta paradoja?

Los conocimientos sobre los beneficios del cannabis como medicina, su uso seguro y eficaz ante varias dolencias ya presentan un cuerpo de investigación bastante importante, ya no estamos en los momentos iniciales de la caracterización de los usos medicinales de esta planta y sus derivados, en los que los profesores Mechoulam, Hanus y colaboradores “descubrían” y aislaban sus principios activos fundamentales, el sistema endocannabinoide o sus mecanismos biológicos de acción.

Hoy son muchos los/as profesionales médicos y terapeutas que están formados/as en los usos de los cannabinoides en pacientes de diversas afecciones, esto equivale a decir que están preparados/as para prescribir y administrar tratamientos en base a cannabis, existen comunidades científicas como la IACM (Asociación Internacional del Cannabis como Medicamento), equipos de investigadores en la Universidad Hebrea de Jerusalén, la Universidad Complutense de Madrid, Observatorio Español de Cannabis Medicinal, Núcleo Interdisciplinario de Estudios sobre Cannabis entre otras, que acreditan dichos saberes.

Sin embargo, la realidad aquí y allá para los pacientes es similar con o sin regulación, el resultado final es o bien la inseguridad legal ante el acceso, o la falta de productos de calidad comprobada con habilitación de

registro sanitario.

“En España existe un mercado normalizado en torno al cannabis. Pero está desregulado porque es ilegal. Es la ley más infringida de nuestro país. Y eso es muy peligroso para el que lo adquiere en el mercado negro. Y no sabe lo que toma. Yo hablo, por ejemplo, de los pacientes. De 120.000 personas en España con esclerosis múltiple, epilepsia, cáncer o dolor crónico que se lo autoadministran. Y de los miles que aspiran a hacerlo. Necesitan lo mejor. Y se les está negando. Pero se les recetan opioides. Que matan”. (Rodríguez, 2019)

Nos parece relevante tomar estas declaraciones del profesor Manuel Guzmán, en cuanto develan que en España existe por un lado una amplia “normalización” del uso del cannabis (de uso adulto), al mismo tiempo que una gran desregulación producto de la ilegalización del uso medicinal.

Por tanto es clave (al estilo de Foucault) poder abrir líneas de visibilización, y escuchar las voces de lo/as pacientes...

“Me prohíben llevar marihuana medicinal por la calle, pero puedo llevar fentanilo para matar a un país entero ” (Rodríguez, 2019)

Claramente diferenciables son la contradicción y la oposición, mientras que esta última implica dos conceptos que permanecen enfrentados en tanto paradigmas opuestos que no dialogan entre sí, la contradicción presenta tensión entre dos o más posiciones, bajo las leyes de la dialéctica...pero se puede “resolver” o llegar a una modificación de las posiciones iniciales para dejar paso a una “síntesis”...de allí que las contradicciones se puedan resolver mediante procesos de intercambio y las oposiciones permanecen, antagónicas.

“El pastel se lo van a repartir las grandes corporaciones. Y los que lo han cultivado en la ilegalidad y creado nuevas variedades, y han estado en la cárcel, se pueden quedar fuera en la hora del éxito. El lobby farmacéutico tiene mucho poder. Y la lucha del cannabis no ha sido profesional ni política. Ahora estamos organizados en torno a regulación responsable. Y la próxima legislatura se nos tiene que escuchar. No es un capricho. No es cuestión de colocarme. Es mera cuestión de supervivencia”. (Rodríguez, 2019)

Podemos incluso “tirar” del hilo un poco más y preguntarnos así como se pregunta el propio periodista de El País Semanal qué ha sucedido en anteriores administraciones de gobiernos en España y en Parlamentos que en distintos momentos han abordado el tema:

“Hoy, paradójicamente, algunos de los equipos más punteros del estudio del cannabis en el mundo se encuentran en España, donde, por contra, su uso medicinal y lúdico está prohibido. Y ni el Gobierno saliente ni los anteriores han dado nunca la menor muestra de pretender regularlo... Una subcomisión parlamentaria propiciada por Ciudadanos y Podemos para promover su regulación ha agonizado en el Congreso antes de nacer. Y mientras, las cosas han comenzado a moverse a nivel mundial.” (Rodríguez, 2019)

Curiosamente, en los razonamientos de Pablo Iglesias para apoyar la legalización en España prevalecen los motivos económicos a los derechos fundamentales. “Tengo claro que va a haber regulación, especialmente si logramos un cogobierno con Pedro Sánchez tras las elecciones. Es un tema transversal en el que también podría estar Ciudadanos. La legalización médica es de justicia. ...España podría tener unos grandes ingresos de explotación y fiscales. Se lo arrebataría a los narcos. Y permitiría a la policía dedicarse a otra cosa. España podría ser como Canadá pero en Europa: una referencia. Y lograr que eso favorezca a todos y no a cuatro millonarios farmacéuticos” (Rodríguez, 2019).

Cómo podemos entonces “leer”, decodificar estas situaciones paradójales que aún no se resuelven... quizás rastreando en antecedentes muy concretos que se remontan a los albores de la política y el control del uso de sustancias en las sociedades modernas, comenzando por la Convención Internacional del Opio de 1912, la Sociedad de Naciones en 1920, hasta llegar a la Convención Única de Estupefacientes de 1961 de las Naciones Unidas como el primer tratado internacional que conforma el marco legal internacional para el control de drogas.

Pero quizás el que representa un ejemplo de regulación integral basada en la mejor evidencia disponible, es el exhaustivo y riguroso trabajo de conclusiones que emanan del informe de la Comisión de Cáñamo Indio

Drogas de 1894, el que se llevó a cabo hace más de 100 años a iniciativa de los gobiernos británicos en la India. Sus conclusiones hasta hoy siguen siendo relevantes y válidas luego de años de estudio por parte de esta Comisión de expertos que recomendaron: “la supresión del uso de la hierba de cannabis (marihuana) sería totalmente injustificada y contraproducente, considerando que su uso es muy antiguo, que hay grupos religiosos entre los hindúes que la utilizan y que es inofensiva utilizada con moderación. De hecho, muchísimo más daño es causado por el alcohol. Por otra parte, la prohibición sería difícil de aplicar, alentaría protestas por parte de las comunidades religiosas, y posiblemente llevarían al uso de drogas más peligrosas”. (Rodríguez, 2019)

3. La inclusión del cannabis en las listas no sucedió en un vacío, ni cayó de un árbol.

Es recién en la primera mitad del siglo XX que ocurre la desacreditación de la cannabis, tanto como sustancia psicoactiva como en su uso medicinal, convergen en esta época múltiples factores, intereses y el inicio de esta prohibición se puede rastrear en EEUU a través del puritanismo de la templanza espiritual contra los vicios sociales combinado con las reformas del *New Deal* y paradójicamente con la intervención estatal de cuño keynesiano, que en lugar de regular derivó en una prohibición federal bajo la Ley de Tributación de la Marihuana de 1937, que limitaba la posesión a aquellos que pagaban un impuesto elevado para un conjunto limitado de aplicaciones médicas e industriales.

Es así que el cannabis sale de la farmacopea oficial de EE. UU. en 1942. No obstante, el Informe Laguardia en 1944 desmiente los fundamentos de la prohibición, luego la Comisión Shafer reportó en 1972 que el cannabis era tan seguro como el alcohol, y recomendó a Nixon cambiar la prohibición por un enfoque de salud pública. Pero la Oficina Federal de Narcóticos había sido separada del Departamento del Tesoro y fusionada con el Departamento de Justicia desde donde el

aliado de Nixon, el fiscal general John Mitchell, incluyó al cannabis en la Lista I en 1972.

“¿Quieres saber realmente lo que era esto?”, le dijo John Ehrlichman, ayudante de Nixon, al periodista Dan Baum en 1994, según un artículo publicado en la Revista Harper’s en 2016. “La campaña de Nixon en 1968, y la Casa Blanca de Nixon después de eso, tenían dos enemigos: la izquierda pacifista y los negros. ¿Entiendes lo que estoy diciendo? Sabíamos que no podíamos hacerla ilegal para estar en contra de la guerra o de los negros, sino logrando que el público asocie a los hippies con la marihuana y a los negros con la heroína; luego, penalizando a ambos fuertemente, podríamos alterar estas comunidades. Podríamos arrestar a sus líderes, atacar sus hogares, disolver sus reuniones y vilipendiarlos noche tras noche en los noticieros. ¿Sabíamos que estábamos mintiendo sobre las drogas? Por supuesto que sí”.

Para lograr la prohibición del uso de algunas drogas ubicadas en listas más “duras” (drogas vegetales) mientras que otras puedan circular de manera “controlada” (las sintetizadas por la industria), si esa era la idea...nunca ha funcionado tan bien el Régimen Internacional de Control de Drogas...

4. Interpretación flexible de los tratados: la consigna de Uruguay en los últimos años con la aprobación de la ley 19.172 de Regulación estatal del mercado del cannabis

La regulación del cannabis en Uruguay ha cumplido 6 años de implementación, basada en derechos, salud pública y el modelo de reducción de daños que se propone “descentrar” el problema de las sustancias y lo “centra” en las personas...El cambio de enfoque busca la integración de la convivencia social, los derechos humanos y la salud pública, como bienes públicos a proteger.

Al día de hoy mantiene integrados al sistema regulado a 53.394 usuarios registrados, más de la mitad del total de usuarios intensivos o frecuentes que antes estaban en mercado ilegal. Sistema de acceso seguro y controlado al cannabis sobre principios de salud pública

(reducción de daños y percepción sobre los riesgos de su uso), seguridad/convivencia ciudadana (combate a la actividad ilegal y criminal), perspectiva de derechos y responsabilidades adquiridas a través de un sistema administrativo de permisos y licencias.

La ley de regulación integral del cannabis se aprueba en diciembre de 2013, luego de un proceso de discusión parlamentaria, la sociedad uruguaya discutió bastante este asunto, hasta que finalmente el proyecto de ley que el Presidente Mujica había enviado en setiembre de 2012, se concreta. Pero no está exento de complejidades en cuanto a su aplicación, si bien se buscó comenzar a recorrer un camino social e institucional de regulación integral que implicaría crear nueva institucionalidad (caso del Instituto de Regulación llamado IRCCA), desplegar sistemas de producción de nuevos conocimientos y abordajes (por ejemplo los controles de presencia de THC (tetrahidrocannabinol) en el tránsito o actividad laboral que midan “estar bajo los efectos” y no los consumos anteriores), habilitar los registros de usuarios, proteger sus datos, dar trazabilidad a los productos, establecer sistemas de monitoreo y evaluación, controlar adecuadamente las actividades que la ley consagraba.

Pero también fue un camino de discusiones e intercambios fundamentalmente entre actores públicos y sociedad civil. A través de los relatos de activistas, expertos, académicos, e informes de monitoreo independientes, la sorpresa estuvo dada en la mayor prestancia a comprender y adecuar la praxis al cambio de paradigma en los propios mandos policiales y autoridades del Ministerio del Interior, que en varias de las autoridades políticas y direcciones del Ministerio de Salud Pública, en tanto fueron renuentes en realizar el decreto reglamentario del aspecto medicinal, en dar un régimen administrativo nuevo a los derivados, realizar innovaciones o adecuaciones para cumplir con los objetivos de la Ley en estos aspectos.

5. Logros y Dificultades en relación a la implementación en Uruguay

Las licencias: Hay unos 58 proyectos empresariales vinculados al cannabis medicinal y cáñamo industrial en diferentes etapas del proceso de gestión pero ya con licencias de producción e industrialización. 11 de ellos están asociados a construcción de laboratorios para obtener derivados de la planta, 8 están vinculados a cultivos de cannabis psicoactivo y 42 están relacionados con proyectos de cáñamo con menos de 1 % de THC, más un laboratorio habilitado para comercializar productos con CBD (cannabidiol) importado desde Suiza.

Los Problemas: podría decirse que la interpretación de las Convenciones universales de Naciones Unidas que realizaron autoridades sanitarias y algunas direcciones técnicas con respecto a la clasificación de las sustancias controladas a pesar de la Ley de regulación aprobada, frenaron el proceso de registro de productos y su prescripción, para lo cual hubiera sido necesario haber reclasificado el cannabis y los cannabinoides a partir de una interpretación consistente con la regulación nacional de estas sustancias, y esto mal que nos pese, lo asumimos en Uruguay como un error.

Como consecuencia de lo anterior, y al considerar el cannabis solamente como un medicamento tradicional, implica contar con un ensayo clínico de doble ciego con placebo de acuerdo a los criterios establecidos con los costos que solamente asume la gran industria farmacéutica (sobre algo que no se puede patentar). Y aunque la regulación habilita el Registro de Especialidades Vegetales, no existe un consenso acerca de la evidencia científica requerida para el registro de productos de este tipo, o como fito-terapéuticos.

La burocratización del acceso, el alto costo y la existencia de un solo producto con registro en base a CBD en el mercado local, deja a las personas en la situación anterior a la ley, de acceso por importación de producto no registrado, uso compasivo o extracciones y aceites de cannabis medicinal sin controles de calidad, precio y seguridad, lo cual representa un problema de salud pública.

Esto se buscó resolver con la nueva Ley 19.847, aprobada en diciembre de 2019 que apunta a

brindar accesibilidad a productos de calidad controlada, esto enmienda la falta de actuación ejecutiva anterior creando nuevas categorías de registro para fórmulas magistrales y productos vegetales, fitoterápicos, que amplían la oferta sin sustituir al cannabis como medicamento tradicional, mandatando al Ministerio de Salud desarrollar un Programa Nacional de Acceso al cannabis medicinal, entre otras disposiciones.

6. A modo de cierre

Nuestra formación disciplinar en socioanálisis y en análisis institucional nos han enseñado a intentar siempre diferenciar la semejanza de la distinción, la oposición de la contradicción, la voluntad política de lo políticamente correcto... alguna de estas dimensiones parecen haber estado en juego analizando las tensiones vinculadas al uso y acceso a cannabis medicinal a personas que así lo requieren, en distintos ejemplos... con mayor o menor regulación formal.

¿Cómo explicar lo que hemos aprendido en este tiempo?... imposible en tan breve espacio... las personas que además de sus padecimientos, y habiendo encontrado en las prescripciones de cannabis medicinal una alternativa, están sufriendo la falta de acceso seguro, pasando por tener que pagar costos más caros y llegando incluso a sufrir la inseguridad jurídica de tener que demostrar que hacen un uso medicinal, so pena de estar cometiendo una falta o delito..

Obviamente que continuar es una decisión política, con lo que ello implica cuando estas "políticas" se basan en tales evidencias.

Referencias bibliográficas

Adler, E. y Haas, P. (2009). Conclusion: epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program, Published online by Cambridge University Press.

Dahl, R.A. (1961). Who Governs? Democracy and power in an American city, New Haven- Yale University Press

Dente, B. y Subirats, J. (2014). Decisiones Públicas. Ed Planeta.

- Dunn, W.N. (2016). "Public policy analysis" Fifth edition in Ed. Routledge
- Foucault, M. (1991). Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias humanas. México, Siglo XXI
- Foucault, M. (2000). Defender la sociedad. Curso en el Collage de France (1975-1976).
- Haas, P. (2008). Epistemic Communities, The Oxford Handbook of International Environmental Law, Edited by Daniel Bodansky, Jutta Brunnée, and Ellen Hey, Print Publication in "Law, International Law, Environment and Energy Law".
- Hall, P. (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". En Comparative Politics. New Haven-Yale University Press.
- Ley 19.172. Regulación y Control del mercado del cannabis. (2013). Actas Parlamento Uruguay.
- Naciones Unidas (2011). Informe de la Comisión Global de políticas de Drogas.
- Organización de Estados Americanos (2013). Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas.
- Porto, L. (2014). Presentación de Uruguay ante la JIFE. Discurso realizado por el Vicecanciller de la República, 4 febrero, Naciones Unidas.
- Rodríguez, J. (26 de marzo de 2019). Cannabis, el negocio millonario que apunta a convertirse en el pelotazo del siglo, El País Semanal.
- Thoumi, F. (2016). Reexamen de las bases "médicas y científicas" en la interpretación de las convenciones internacionales de drogas: ¿será que el "régimen" está desnudo? Ed FES Friedrich Ebert Stiftung, SEGURIDAD, 1.
- Vitale, A. (2015). Drogas, policías y delincuencia: otras miradas a la seguridad ciudadana en América Latina / Comp. Pablo Emilio Angarita Cañas. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2015. E-Book. - (Grupos de trabajo de CLACSO)
- Weible, C., Sabatier, P. A., y McQueen, K. (2009). "Themes and Variations: Taking Stock of Schlager, E., & Blomquist, W. (1996). A Comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process", en Political Research Quarterly, vol. 49, núm. 3.

DE LA SUSTITUCIÓN A LA ERRADICACIÓN DE LOS CULTIVOS ILÍCITOS EN COLOMBIA¹

ADRIÁN RESTREPO PARRA²

transformations oriented more towards eradication rather than substitution, with which the war on drugs increases its actions.

Key words: illicit crops, substitution, eradication, war on drugs.

Resumen

El problema de las drogas ilícitas fue abordado en el Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y la guerrilla FARC-EP. La solución al problema de los cultivos de uso ilícito conllevó al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), orientado a las familias cultivadoras. Es importante hacer un análisis del PNIS porque es un factor asociado con los asesinatos de los líderes del Programa. Esto es contradictorio con la idea general del Acuerdo de parar la violencia. Además, con el cambio de gobierno, el PNIS ha sufrido serias transformaciones orientadas hacia la erradicación más que hacia la sustitución, con lo cual la guerra contra las drogas incrementa su accionar.

Palabras claves: cultivos ilícitos, sustitución, erradicación, guerra contra las drogas.

Abstract

The problem of illicit drugs was addressed in the Peace Agreement between the Colombian State and the FARC-EP guerrilla. The solution to the problem of crops for illicit use led to the formulation of the National Comprehensive Program for the Substitution of Crops for Illicit Use (PNIS), aimed at farming families. It is important to do a PNIS analysis because it is one of the factors associated with the murders of the Program leaders. This is contradictory to the general idea of the Agreement to stop violence. Furthermore, with the change of government, the PNIS has undergone serious

1 Artículo resultado de la investigación "Balance sobre los avances, dificultades y retos en la construcción de paz territorial en Antioquia" (Código 2017-16979), financiado por el Comité de Apoyo a la Investigación -CODI- de la Universidad de Antioquia. Grupo Hegemonía, Guerras y Conflictos del Instituto de Estudios Políticos de la misma universidad.

2 Trabajador Social. Magister en Ciencia Política. Doctor en Ciencias Sociales. Grupo Hegemonía, guerras y conflictos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia-Colombia. Correo: adrian.restrepo@udea.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0970-1028>

Introducción

El problema de las drogas ilícitas fue abordado en el Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP (26 de Septiembre de 2016). Este asunto es importante porque la economía del narcotráfico ha permitido la financiación de los actores de la guerra en Colombia. La regulación violenta del mercado de drogas y la tradicional violencia política interna aparecen fusionadas en la historia del conflicto armado. Los cuantiosos recursos que produce esta actividad han contribuido a la financiación de ejércitos de todo tipo y a las violencias asociadas con ellos.

El Acuerdo de Paz entiende el narcotráfico como un problema compuesto por tres eslabones: dos débiles y uno fuerte. Los débiles son los consumidores y los cultivadores; el fuerte tiene a productores y distribuidores. Ante estos eslabones, el Acuerdo propone programas de intervención para cada uno. En este texto el análisis está centrado en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), orientado a las familias cultivadoras de las plantas ilícitas. Estrategia utilizada en otros países con el propósito de avanzar con la guerra contra las drogas.

Es relevante hacer un análisis de este componente del Acuerdo porque en la implementación es uno de los factores asociados con la generación de víctimas, principalmente de los asesinatos de los líderes abanderados del Programa de sustitución. Esto resulta contradictorio con la idea general del Acuerdo de parar la violencia. Igualmente, desde 2018, con el cambio de gobierno, el PNIS viene sufriendo serias transformaciones orientadas más hacia la erradicación que hacia la sustitución, con lo cual el programa pierde su naturaleza y la guerra contra las drogas incrementa su accionar militar. Para hacer el análisis el texto tiene cinco partes: 1- Política de drogas para los cultivadores de plantas ilícitas; 2- Características del PNIS; 3- Balance de la implementación; 4- Dificultades y 5- Conclusiones.

1. Política de drogas para los cultivadores de plantas ilícitas

En Colombia el Acuerdo de Paz incluyó el punto solución al problema de las drogas ilícitas. Allí el problema del narcotráfico es considerado como una cadena de tres eslabones, uno fuerte y dos débiles. El fuerte son las estructuras criminales y los débiles son los consumidores y los cultivadores. Los cultivadores son los encargados de realizar el sembrado de plantas de coca, marihuana y amapola. En Colombia los mayores cultivos son de coca, necesarios para derivar la cocaína. Los cultivadores son mayoritariamente personas que viven en el campo, como se registra desde las marchas cocaleras de 1996, y hacen parte de la población más pobre del país (González, 2010).

Los cultivos ilícitos han permitido compensar la deficiente economía familiar o sustituirla (Molano, 2015). Su situación de pobreza la asocian con la precaria presencia del Estado en sus territorios y la necesidad de resolver por sí mismos todos los ámbitos de la vida requeridos para subsistir. Esta postura es aceptada por el Acuerdo: “La persistencia de los cultivos está ligada en parte a la existencia de condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional, además de la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico” (Mesa de Conversaciones en La Habana, 2016, p. 98).

El Acuerdo propone para cada eslabón de la cadena un trato diferenciado. Caracterizar a los dos primeros eslabones como débiles conduce a privilegiar formas de intervención estatal con un menor componente militar y un mayor componente social, económico y educativo. De ahí que la solución planteada a los cultivos ilícitos consiste en la sustitución de estos por aquellos productos resultantes del éxito del punto del Acuerdo: la Reforma Rural Integral (RRI). Igualmente, por la adopción de un enfoque diferencial según las condiciones de cada territorio, el respeto y aplicación de los principios y las normas del Estado social de derecho y convivencia ciudadana y la sustitución voluntaria (Mesa de Conversaciones en La Habana, 2016, p. 103). Estos principios toman forma concreta en “Programas de sustitución de cultivos de

uso ilícito. Planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades –hombres y mujeres– en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos” (p. 102).

El Acuerdo es extenso y enfático en señalar la relación entre dejar de sembrar cultivos ilícitos por parte de los campesinos, siempre y cuando la RRI pueda realizarse. Sin renunciar al eventual uso de la fuerza estatal para erradicar cultivos ilícitos, esta parte del Acuerdo supone que el fortalecimiento de la economía rural y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas que allí habitan son incentivos para el cambio de cultivo.

2. Características del PNIS

El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) fue implementado por medio del Decreto Ley 896 de 2017 y el Decreto Reglamentario 362 de 2018. El primero de los decretos reconoce el carácter socioeconómico del problema de los cultivos de uso ilícito. Ante esta situación, el Decreto justifica la necesidad de implementar planes integrales de sustitución de cultivos de uso ilícito y desarrollo alternativo como herramienta para solucionar el problema de las drogas ilícitas.

Para lograr los propósitos del PNIS, el Decreto plantea en sus principios y articulado que la *sustitución voluntaria* de las comunidades es un factor fundamental para el logro de los objetivos., El PNIS debe articularse con los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA). Según el Decreto Ley 896 de 2017, los acuerdos entre gobierno y las comunidades que participen de los PISDA deberán ser integrados en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Todo esto con el fin de alcanzar una transformación estructural del territorio para así solucionar definitivamente el problema de los cultivos de uso ilícito.

El proceso para elaborar el PNIS está dividido en tres etapas: la primera tiene el objetivo de “construcción de confianza, la erradicación voluntaria de cultivos y el desarrollo de los

primeros cultivos alternativos a la coca” (Kroc, 2017, p. 96); esta etapa tiene, a su vez, tres componentes: a) *Acuerdos comunitarios*: estos acuerdos buscan el compromiso de las comunidades para arrancar voluntariamente los cultivos de coca. El gobierno, por su parte, adquiere el compromiso de parar la persecución judicial contra los cultivadores y apoyar la sobrevivencia económica de las familias.

b) *Acuerdos individuales*: consiste en establecer el tamaño y ubicación georreferenciada de los cultivos declarados por los cultivadores, la caracterización de las familias y las personas productoras, cosechadoras o no cultivadoras que viven en las comunidades que entran a participar del PNIS. Las unidades familiares que deciden participar conforman las comunidades que recibirán los beneficios del Plan de Acción Inmediato (PAI) que ofrece a los participantes recursos para dos años. Cada familia recibe entre 4 a 5 mil dólares por año.

Y c) *Erradicación voluntaria*: las familias, una vez reciben el primer subsidio, empiezan a arrancar la coca. Esta actividad es verificada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

La segunda etapa consiste en la construcción participativa de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA). Una vez realizados, deben articularse con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). Y la tercera etapa demanda la realización de las obras contenidas en el PISDA (CesPaz, 2017).

3. La implementación del PNIS

En la primera etapa, momento de Acuerdos Individuales (familias), el PNIS permitió la participación de familias que tienen relación con el cultivo de coca bien sea porque sean cultivos propios (cultivador), o familias que no cultivan plantas de uso ilícito, pero habitan zonas afectadas por el narcotráfico (No cultivador) y familias que trabajan como recolectores (Recolector). El 69,5% de las familias adscritas habían recibido por lo menos

uno de los pagos programados.

Según el Instituto Kroc (2018), en los avances en PNIS destaca la realización de acuerdos voluntarios de sustitución con más de 123.000 familias en el país, de las cuales 77.659 ya están inscritas en el programa. Estos acuerdos fueron hechos en 3.053 veredas, de 52 municipios, en 14 departamentos. Para mayo de 2018, fueron erradicadas 25.614 hectáreas de coca, 12.142 certificadas por la UNODC. Igualmente, resalta para ese momento el proceso colaborativo entre el gobierno Santos, los miembros de la comunidad y la Farc para la ejecución del Programa.

Respecto el PAI comunitario, el informe UNODC (2019, febrero 15) muestra la participación de las familias recolectoras vinculadas a actividades de interés comunitario. Y sobre el momento tres de la primera etapa, la erradicación voluntaria, UNODC muestra que el porcentaje de cumplimiento con la erradicación voluntaria ha sido alto. Por ello, en Briceño, municipio pionero en el PNIS, la persistencia de los cultivos de uso ilícito representaría el 0,1% mientras que para otras regiones el cálculo es de 0,6 por ciento. Como se dijo anteriormente, la segunda etapa del PNIS contempla la construcción participativa de PISDA y su articulación con PDET. Y la tercera etapa demanda la realización de las obras contenidas en esos planes. El mayor avance en estas etapas es la elaboración de los 16 PDET en el país y su inclusión en el plan nacional de desarrollo.

4. Dificultades

En la implementación del PNIS destacan dos limitantes. La primera está relacionada con el recrudecimiento de la violencia en los territorios objeto de sustitución de cultivos de uso ilícito. Un resumen de la situación es el siguiente:

Las dificultades que en materia de orden público se presentan en los territorios, donde grupos armados al margen de la ley, asesinan, amenazan, desplazan y extorsionan a las comunidades vinculadas al programa. De la misma manera, la exigencia por parte de estos grupos armados ilegales de que se les pase

las listas de los vinculados al programa, la declaración de objetivo militar a campesinos y a integrantes del equipo FARC en el PNIS para Antioquia, lo que está generando preocupantes situaciones sociales en los municipios: toques de queda, confinamientos, bloqueos de alimentos, entre otros (Kavilando, 2018).

Lo que pasa en esta región es característico de otros puntos críticos del país. El reacomodo de organizaciones al servicio del narcotráfico en las zonas dejadas por las FARC-EP representa un riesgo para la seguridad de los líderes comunitarios, funcionarios y exguerrilleros que están adelantando trabajo en este tipo de programas. En el informe presentado por PARES (2018) señalan la preocupante situación de asesinatos de líderes sociales en Colombia, entre los perfiles de las personas que están siendo victimizadas destacan aquellas que participan y promocionan el PNIS.

La segunda dificultad son los incumplimientos por parte del gobierno encargado de dirigir la implementación. Desde el gobierno de Santos venían dándose los incumplimientos con las familias participantes del Programa. Estos incumplimientos han aumentado desde el cambio de gobierno. Con la llegada de Duque al gobierno (2018-2022), más que la adecuada financiación del Programa, la cuestión central es que el nuevo gobierno desea o desmontar totalmente la estrategia de sustitución o darle un papel secundario en su política de drogas, con lo cual el énfasis estaría puesto en la erradicación, haciendo uso de la aspersion con glifosato y dejando de lado el diálogo social con los cultivadores.

La falta de adecuado financiamiento y la tendencia del nuevo gobierno de desmontar el PNIS debe articularse con el hecho que, según el Acuerdo de Paz, los delegados de Farc tenían la labor de socializar el PNIS con las familias cultivadoras. Pero, con el cambio de gobierno nacional, de 50 delegados Farc quedaron 16, uno por departamento. Este cambio es catalogado por Luis Ospina, delegado de Farc al PNIS Antioquia, como una “decisión no democrática” (Lopera, 2019). El desmonte o suspensión del Programa sería un hecho porque según el escrito de Lopera: “el Gobierno de Iván Duque solo le va a cumplir a las familias que alcanzaron a firmar acuerdos individuales, pues desde octubre anunció que

no va a firmar más acuerdos, ni siquiera con familias que quedaron bajo la sombrilla de los acuerdos municipales” (2019, p.5). Los incumplimientos del gobierno y la amenaza de los actores armados ilegales serían factores centrales para que algunos de los participantes del PNIS hayan reincidido en el cultivo de coca.

5. Conclusiones

Las dificultades para el sostenimiento del PNIS con las familias inscritas y especialmente el gradual desmonte del Programa por parte del nuevo gobierno afectan sustancialmente este componente que, según el Acuerdo, hace parte de la paz territorial. La situación de la implementación del PNIS en términos de cobertura parece reflejar el análisis realizado por la Comisión Técnica de Verificación quienes advierten que “La no ampliación de la cobertura del PNIS en términos de familias vinculadas no representa un incumplimiento del A.F. en tanto éste no especifica el número de familias que debe vincular el PNIS, ni la cantidad de hectáreas (ha) a erradicar y/o sustituir de manera voluntaria” (ST, 2019, p. 142). Sin embargo, las mayores dificultades del Programa las viven las familias inscritas debidamente al tener que enfrentar tanto la acción de los grupos armados ilegales que se oponen a la sustitución como a los incumplimientos del gobierno.

La situación para algunos analistas resulta preocupante porque la sustitución suele ser más eficiente que la erradicación forzada. Gutiérrez Sanín, quien dirigió una encuesta a la población participante del PNIS, afirma: “Coincidiendo mucho con lo que establecen otras fuentes, nuestra encuesta encuentra que los porcentajes de reincidencia después de abandonar el cultivo de la coca por fumigación son altísimos. En cambio, con este programa las tasas de reincidencia son muy bajas, aunque por supuesto estamos aún en las etapas iniciales” (Semana, 2019). La eficiencia y eficacia de la sustitución comparada con la erradicación no son el único atributo del Programa. Gutiérrez Sanín agrega: “El efecto positivo más importante, del que se habla muy poco, es que permitió a los cultivadores de coca tener una interfaz clara y directa con el

estado” (Semana, 2019).

Estos atributos no son obstáculo para que Gutiérrez también reconozca las dificultades. Entre ellas señala que “No se puede hacer política de sustitución ignorando sistemáticamente a los ‘sustituyentes’. No le temamos a la voz de estos productores” (Semana, 2019). Voz afectada porque faltarían recursos para atender a las familias inscritas debidamente, porque el gobierno Duque no está interesado en ampliar la cobertura para así poder hacer mayores esfuerzos en la erradicación forzada tanto manual como la aspersión aérea de glifosato, voz silenciada también por la violencia de los grupos armados enemigos del PNIS. Estado de cosas en esos territorios más cercana a la guerra que a la paz prometida por el Acuerdo.

Referencias bibliográficas

Centro de Estudios para la paz (CesPaz) (2017). *Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS*. Disponible en: <http://cespaz.com/Descargas/Sustituci%C3%B3n%20de%20Cultivos/PNIS%20y%20PISDA/CESPAZ%20Estructura%20PNIS.pdf>

González Gil, A. (2010). *Viajeros de ausencias: desplazamiento forzado y acción colectiva en Colombia*. (Tesis inédita de doctorado). Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

Kavilando. (2018). El PNIS avanza, pero sería de mayor impacto si contara con la decidida voluntad del actual gobierno. Disponible en: <https://www.kavilando.org/lineas-kavilando/conflicto-social-y-paz/6543-el-pnis-avanza-pero-seria-de-mayor-impacto-si-contara-con-la-decidida-voluntad-del-actual-gobierno-colombia>

Krock. (2017). *Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de paz en Colombia*. Bogotá, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Disponible en: https://kroc.nd.edu/assets/257593/informe_kroc.pdf

Krock. (2018). *Segundo informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia: diciembre 2016 – mayo 2018*. Bogotá, Instituto Kroc de Estudios

Internacionales de Paz. Disponible en: https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf

Lopera, S. (2019). Los coletazos de la sustitución de Duque llegan a Antioquia. Disponible en: lasillavacia.com/silla-paisa/los-coletazos-sustitucion-duque-llegan-antioquia-71863

Mesa de Conversaciones en la Habana. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia.

Molano, A. (2015). *Selva adentro*. Bogotá, D. C.: Punto de Lectura.

PARES (2018). *Cómo va la Paz Antioquia*. Bogotá, Fundación Paz y Reconciliación.

Secretaría Técnica de Verificación. (2019). *Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales*. Disponible en: https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://www.cinep.org.co/Home2/images/csivi/V2-Sexto_informe_trimestral_Secretara_Tcnica.pdf

Semana. (23 de agosto de 2019). “Los incumplimientos y las irregularidades asociadas al programa de sustitución de cultivos son permanentes”: Francisco Gutiérrez. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/funcionamiento-del-programa-de-sustitucion-de-cultivos-ilicitos/629064>

UNODC (2019). *Informe ejecutivo consolidado No. 16. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos –PNIS–*, 15 de febrero.

Últimos títulos publicados

WORKING PAPERS

- WP04/20** Braña Pino, Francisco-Javier: *Cuarta Revolución Industrial, automatización y digitalización una visión desde la periferia de la Unión Europea en tiempos de pandemia*
- WP03/20** Cerdá, Elena: *Claves de internacionalización de las universidades españolas. Las universidades públicas madrileñas en el Horizonte 2020.*
- WP02/20** Fuertes, Alberto: *External adjustment with a common currency: The Case of the Euro Area*
- WP01/20** Gómez Gómez, Marina: *La gestación subrogada: un análisis desde una perspectiva comparativa y del sistema español de Derecho internacional privado*
- WP05/19** Biurrun, Antonio: *New empirics about innovation and inequality in Europe*
- WP04/19** Martín, Diego: *Entre las agendas globales y la política territorial: estrategias alimentarias urbanas en el marco del Pacto de Milán (2015-2018)*
- WP03/19** Colón, Dahil: *Instituciones Extractivas e Improductivas: El caso de Puerto Rico*
- WP02/19** Martínez Villalobos, Álvaro. A: *Cooperación en empresas subsidiarias en España*
- WP01/19** García Gómez, Raúl; Onrubia, Jorge; Sánchez-Fuentes, A. Jesús: *Is public Sector Performance just a matter of money? The case of the Spanish regional governments*
- WP03/18** Cárdenas del Rey, Luis; Herrero Alba, Daniel: *Determinantes socio-institucionales de la distribución de la renta. El caso de España (1987-2015).*
- WP02/18** García-García, Jose-Marino; Valiño Castro, Aurelia; Sánchez Fuentes, Antonio-Jesús: *Path and speed of spectrum management reform under uncertain costs and benefits.*
- WP01/18** Sanahuja, José Antonio: *La Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea: narrativas securitarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis.*
- WP09/17** Gómez-Puig, Marta; Sosvilla-Rivero, Simón: *Public debt and economic growth: Further evidence for the euro area.*
- WP08/17** Gómez-Puig, Marta; Sosvilla-Rivero, Simón: *Nonfinancial debt and economic growth in euro-area countries.*
- WP07/17** Hussain, Imran, y Sosvilla-Rivero, Simón: *Seeking price and macroeconomic stabilisation in the euro area: the role of house prices and stock prices*
- WP06/17** Echevarria-Icazaa, Victor y Sosvilla-Rivero, Simón: *Systemic banks, capital composition and CoCo bonds issuance: The effects on bank risk.*
- WP05/17** Álvarez, Ignacio; Uxó, Jorge y Febrero Eladio: *Internal devaluation in a wage-led economy. The case of Spain.*
- WP04/17** Albis, Nadia y Álvarez Isabel.: *Estimating technological spillover effects in presence of knowledge heterogeneous foreign subsidiaries: Evidence from Colombia.*
- WP03/17** Echevarria-Icazaa, Victor. y Sosvilla-Rivero, Simón: *Yields on sovereign debt, fragmentation and monetary policy transmission in the euro area: A GVAR approach.*
- WP02/17** Morales-Zumaquero, Amalia.; Sosvilla-Rivero, Simón.: *Volatility spillovers between foreing-exchange and stock markets.*
- WP01/17** Alonso, Miren.: *I open a bank account, you pay your mortgage, he/she gets a credit card, we buy health insurance, you invest safely, they... enjoy a bailout. A critical analysis of financial education in Spain.*
- WP04/16** Fernández-Rodríguez Fernando y Sosvilla Rivero, Simón: *Volatility transmission between stock and exchange-rate markets: A connectedness analysis.*
- WP03/16** García Sánchez, Antonio; Molero, José; Rama, Ruth: *Patterns of local R&D cooperation of foreign subsidiaries in an intermediate country: innovative and structural factors.*
- WP02/16** Gómez-Puig, Marta; Sosvilla-Rivero, Simón: *Debt-growth linkages in EMU across countries and time horizon.*

- WP01/16** Rodríguez, Carlos; Ramos, Javier: El sistema español de Garantía Juvenil y Formación Profesional Dual en el contexto de la Estrategia Europea de Empleo.
- Desempleo Juvenil en España. Vol 2.** Ruiz-Gálvez Juzgado, María Eugenia; Rodríguez Crespo, Carlos.
- Desempleo Juvenil en España. Vol 1.** Ramos, Javier; Vicent Valverde, Lucía; Recuenco-Vegas, Luis: *Desempleo Juvenil en España.*
- WP05/15** Pérez Pineda, Jorge Antonio; Alañón Pardo, Ángel: *Mediciones alternativas de la cooperación internacional para el desarrollo en el contexto de la agenda post 2015.*
- WP04/15** Fernández-Rodríguez, Fernando; Gómez-Puig, Marta; Sosvilla-Rivero, Simón: *Volatility spillovers in EMU sovereign bond markets.*
- WP03/15** Stupariu, Patricia; Ruiz, Juan Rafael; Vilariño, Angel: *Reformas regulatorias y crisis de los modelos VaR.*
- WP02/15** Sosvilla, Simón; Ramos, María del Carmen: *De facto exchange-rate regimes in Central and Eastern European Countries*
- WP01/15** Fernández, Fernando; Gómez, Marta; Sosvilla, Simón: *Financial stress transmission in EMU sovereign bond market volatility: A connectedness analysis.*
- WP08/14** Albis, Nadia; Álvarez, Isabel: *Desempeño innovador de las subsidiarias de empresas multinacionales en la industria manufacturera de Colombia*
- WP07/14** Pérez, Luis; Hernández, Julio; Berumen, Sergio: *La motivación extrínseca del profesorado universitario en Alemania y en España: un análisis empírico.*
- WP06/14** Donoso, Vicente; Martín, Víctor; Minondo, Asier: *Exposure to Chinese imports and local labor market outcomes. An Analysis for Spanish provinces*
- WP05/14** Donoso, Vicente; Martín, Victor; Minondo, Asier: *Import competition from China and un employment. An analysis using Spanish workers' micro-data.*
- WP04/14** Stupariu, Patricia; Vilariño, Ángel: *Retos y carencias de la regulación financiera internacional.*
- WP03/14** García, Antonio; Molero, José; Rama, Ruth: *Foreign MNEs and domestic innovative capabilities: are there conditions for reverse spillovers in the spanish industry*
- WP 02/14** Sosvilla Rivero, Simón; Ramos Herrera, María del Carmen: *On the forecast accuracy and consistency of exchange rate expectations: The Spanish PwC Survey*
- WP01/14** Kropacheva, Anna; Molero, José: *Russian technological specialization in terms of world's innovation changes during 1994-2008. Comparison with countries of BRIC and European Innovation-driven economies.*
- WP 07/13** Sanchís, Raúl G.: *Extended theory about the allocation of the time. Description and application to the increase in the retirement age policies.*
- WP 06/13** Morales-Zumaquero, Amalia; Sosvilla-Rivero, Simón: *Real exchange rate volatility, financial crises and nominal exchange regimes.*
- WP 05/13** Álvarez, Isabel; Labra, Romilio: *Identifying the role of natural resources in knowledge-based strategies of development.*
- WP 04/13** Alonso Gallo, Nuria; Trillo del Pozo, David: *La respuesta de la regulación prudencial a la 29 crisis: Basilea II.*
- WP 05/13** Sosvilla-Rivero, Simón; Ramos-Herrera, María del Carmen: *On the forecast and consistency of exchange rate expectations: The Spanish PwC Survey.*
- WP 04/12** Sosvilla-Rivero, Simón; Morales-Zumaquero, Amalia: *Real exchange rate volatility, financial crises and nominal exchange regimes.*
- WP 03/13** Revuelta, Julio; Alonso, Fernando: *Presencia de las multilatinas en Europa. Tipología y estrategia empresarial.*
- WP 02/13** Nicolau Ibarra, Ignacio: *Evolución de la cooperación española en El Salvador.*

- WP 01/13** Monedero, Juan Carlos; Jerez, Ariel; Ramos, Alfredo; Fernández, Jose Luis: *Participación ciudadana y Democracia. Una revisión de las mejores experiencias Iberoamericanas.*
- WP 05/12** Sanchís, Raúl G.: *Trying to escape the Malaise State in the future. A macroeconomic design to hinder another Great Recession which risks the Welfare State.*
- WP 04/12** Basave Kunhardt, J., *Flujos de IED mexicana hacia Europa y presencia de grandes multinacionales mexicanas en España. Evidencia empírica y reflexiones teóricas.*
- WP 03/12** Luengo Escalonilla, F., Gracia Santos, M., Vicent Valverde, L., *Productividad y Posicionamiento Estructural en la industria de bienes de equipo española.*
- WP 02/12** Alonso (dir.), José A.; Castillo, Alberto; García, Héctor; Ospina, Shirley; Aguirre, Pablo; Millán, Natalia; Santander, Guillermo: *Estimación de la ayuda española a la infancia: una propuesta metodológica.*
- WP 01/12** Alonso (dir.), José A.; Aguirre, Pablo; Castillo, Alberto: *La cooperación al desarrollo y la infancia. Apuntes estratégicos para el caso de España.*
- WP 09/11** Torrecillas, Celia; Fischer, Bruno B.: *Technological Attraction of FDI flows in Knowledge-Intensive Services: a Regional Innovation System Perspective for Spain.*
- WP 08/11** Gómez-Puig, Marta; Sosvilla-Rivero, Simón: *Causality and contagion in peripheral emu public debt markets: a dynamic approach.*
- WP 07/11** Sosvilla-Rivero, Simón; Ramos-Herrera, María del Carmen: *The US Dollar-Euro exchange rate and US-EMU bond yield differentials: A Causality Analysis.*
- WP 06/11** Sosvilla-Rivero, Simón; Morales-Zumaquero, Amalia: *Volatility in EMU sovereign bond yields: Permanent and transitory components.*
- WP 05/11** Castellacci, Fulvio; Natera, José Miguel: *A new panel dataset for cross-country analyses of national systems, growth and development (CANA).*
- WP 04/11** Álvarez, Isabel; Marín, Raquel; Santos-Arteaga, Francisco J.: *FDI entry modes, development and technological spillovers.*
- WP 03/11** Luengo Escalonilla, Fernando: *Industria de bienes de equipo: Inserción comercial y cambio estructural.*
- WP 02/11** Álvarez Peralta, Ignacio; Luengo Escalonilla, Fernando: *Competitividad y costes laborales en la UE: más allá de las apariencias.*
- WP 01/11** Fischer, Bruno B; Molero, José: *Towards a Taxonomy of Firms Engaged in International R&D Cooperation Programs: The Case of Spain in Eureka.*
- WP 09/10** Éltető, Andrea: *Foreign direct investment in Central and East European Countries and Spain – a short overview.*
- WP 08/10** Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos: *El impacto de la ayuda internacional en la calidad de las instituciones.*
- WP 07/10** Vázquez, Guillermo: *Convergencia real en Centroamérica: evidencia empírica para el período 1990-2005.*
- WP 06/10** P. Jože; Kostevc, Damijan, Črt; Rojec, Matija: *Does a foreign subsidiary's network status affect its innovation activity? Evidence from post-socialist economies.*
- WP 05/10** Garcimartín, Carlos; Rivas Luis; García Martínez, Pilar: *On the role of relative prices and capital flows in balance-of-payments constrained growth: the experiences of Portugal and Spain in the euro area.*
- WP 04/10** Álvarez, Ignacio; Luengo, Fernando: *Financiarización, empleo y salario en la UE: el impacto de las nuevas estrategias empresariales.*
- WP 03/10** Sass, Magdolna: *Foreign direct investments and relocations in business services – what are the locational factors? The case of Hungary.*
- WP 02/10** Santos-Arteaga, Francisco J.: *Bank Runs Without Sunspots.*
- WP 01/10** Donoso, Vicente; Martín, Víctor: *La sostenibilidad del déficit exterior de España.*
- WP 14/09** Dobado, Rafael; García, Héctor: *Neither so low nor so short! Wages and heights in eighteenth and early nineteenth centuries colonial Hispanic America.*

- WP 13/09** Alonso, José Antonio: *Colonisation, formal and informal institutions, and development.*
- WP 12/09** Álvarez, Francisco: *Opportunity cost of CO2 emission reductions: developing vs. developed economies.*
- WP 11/09** J. André, Francisco: *Los Biocombustibles. El Estado de la cuestión.*
- WP 10/09** Luengo, Fernando: *Las deslocalizaciones internacionales. Una visión desde la economía crítica.*
- WP 09/09** Dobado, Rafael; Guerrero, David: *The Integration of Western Hemisphere Grain Markets in the Eighteenth Century: Early Progress and Decline of Globalization.*
- WP 08/09** Álvarez, Isabel; Marín, Raquel; Maldonado, Georgina: *Internal and external factors of competitiveness in the middle-income countries.*
- WP 07/09** Minondo, Asier: *Especialización productiva y crecimiento en los países de renta media.*
- WP 06/09** Martín, Víctor; Donoso, Vicente: *Selección de mercados prioritarios para los Países de Renta Media.*
- WP 05/09** Donoso, Vicente; Martín, Víctor: *Exportaciones y crecimiento económico: estudios empíricos.*
- WP 04/09** Minondo, Asier; Requena, Francisco: *¿Qué explica las diferencias en el crecimiento de las exportaciones entre los países de renta media?*
- WP 03/09** Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos: *The Determinants of Institutional Quality. More on the Debate.*
- WP 02/09** Granda, Inés; Fonfría, Antonio: *Technology and economic inequality effects on international trade.*
- WP 01/09** Molero, José; Portela, Javier y Álvarez Isabel: *Innovative MNEs' Subsidiaries in different domestic environments.*
- WP 08/08** Boege, Volker; Brown, Anne; Clements, Kevin y Nolan Anna: *¿Qué es lo "fallido"? ¿Los Estados del Sur, o la investigación y las políticas de Occidente? Un estudio sobre órdenes políticos híbridos y los Estados emergentes.*
- WP 07/08** Medialdea García, Bibiana; Álvarez Peralta, Nacho: *Liberalización financiera internacional, inversores institucionales y gobierno corporativo de la empresa.*
- WP 06/08** Álvarez, Isabel; Marín, Raquel: *FDI and world heterogeneities: The role of absorptive capacities.*
- WP 05/08** Molero, José; García, Antonio: *Factors affecting innovation revisited.*
- WP 04/08** Tezanos Vázquez, Sergio: *The Spanish pattern of aid giving.*
- WP 03/08** Fernández, Esther; Pérez, Rafaela; Ruiz, Jesús: *Double Dividend in an Endogenous Growth Model with Pollution and Abatement.*
- WP 02/08** Álvarez, Francisco; Camiña, Ester: *Moral hazard and tradeable pollution emission permits.*
- WP 01/08** Cerdá Tena, Emilio; Quiroga Gómez, Sonia: *Cost-loss decision models with risk aversion.*
- WP 05/07** Palazuelos, Enrique; García, Clara: *La transición energética en China.*
- WP 04/07** Palazuelos, Enrique: *Dinámica macroeconómica de Estados Unidos: ¿Transición entre dos recesiones?*
- WP 03/07** Angulo, Gloria: *Opinión pública, participación ciudadana y política de cooperación en España.*
- WP 02/07** Luengo, Fernando; Álvarez, Ignacio: *Integración comercial y dinámica económica: España ante el reto de la ampliación.*
- WP 01/07** Álvarez, Isabel; Magaña, Gerardo: *ICT and Cross-Country Comparisons: A proposal of a new composite index.*
- WP 05/06** Schünemann, Julia: *Cooperación interregional e interregionalismo: una aproximación social-constructivista.*
- WP 04/06** Kruijt, Dirk: *América Latina. Democracia, pobreza y violencia: Viejos y nuevos actores.*
- WP 03/06** Donoso, Vicente; Martín, Víctor: *Exportaciones y crecimiento en España (1980-2004):*

Cointegración y simulación de Montecarlo.

- WP 02/06** García Sánchez, Antonio; Molero, José: *Innovación en servicios en la UE: Una aproximación a la densidad de innovación y la importancia económica de los innovadores a partir de los datos agregados de la CIS3.*
- WP 01/06** Briscoe, Ivan: *Debt crises, political change and the state in the developing world.*
- WP 06/05** Palazuelos, Enrique: *Fases del crecimiento económico de los países de la Unión Europea-15.*
- WP 05/05** Leyra, Begoña: *Trabajo infantil femenino: Las niñas en las calles de la Ciudad de México.*
- WP 04/05** Álvarez, Isabel; Fonfría, Antonio; Marín Raquel: *The role of networking in the competitiveness profile of Spanish firms.*
- WP 03/05** Kausch, Kristina; Barreñada, Isaías: *Alliance of Civilizations. International Security and Cosmopolitan Democracy.*
- WP 02/05** Sastre, Luis: *An alternative model for the trade balance of countries with open economies: the Spanish case.*
- WP 01/05** Díaz de la Guardia, Carlos; Molero, José; Valadez, Patricia: *International competitiveness in services in some European countries: Basic facts and a preliminary attempt of interpretation.*
- WP 03/04** Angulo, Gloria: *La opinión pública española y la ayuda al desarrollo.*
- WP 02/04** Freres, Christian; Mold, Andrew: *European Union trade policy and the poor. Towards improving the poverty impact of the GSP in Latin America.*
- WP 01/04** Álvarez, Isabel; Molero, José: *Technology and the generation of international knowledge spillovers. An application to Spanish manufacturing firms.*

OCCASIONAL PAPERS

- OP 02/17** Braña, Francisco J.; Molero, José: *The economic role of the State on the Spanish democratization and "development" process. A case of success?*
- OP 01/16** Borrell, Josep; Mella, José María; Melle, Mónica; Nieto, José Antonio. *"¿Es posible otra Europa? Debate abierto."*

POLICY PAPERS

- PP 01/15** De la Cruz, C.: *Cambio, Poder y Justicia de Género en la Agenda 2030: Reflexiones para no perdernos en el camino.*
- PP 01/14** Luego F.; Vicent L.: *Encrucijadas de la moneda única. Algunas claves para una reflexión desde la periferia.*
- PP 01/11** Monedero J.C., *Democracia y Estado en América Latina: Por una imprudente reinención de la política.*
- PP 02/10** Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos; Ruiz Huerta, Jesús; Díaz Sarralde, Santiago: *Strengthening the fiscal capacity of developing countries and supporting the international fight against tax evasion.*
- PP 02/10** Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos; Ruiz Huerta, Jesús; Díaz Sarralde, Santiago: *Fortalecimiento de la capacidad fiscal de los países en desarrollo y apoyo a la lucha internacional contra la evasión fiscal.*
- PP 01/10** Molero, José: *Factores críticos de la innovación tecnológica en la economía española.*
- PP 03/09** Ferguson, Lucy: *Analysing the Gender Dimensions of Tourism as a Development Strategy.*
- PP 02/09** Carrasco Gallego, José Antonio: *La Ronda de Doha y los países de renta media.*
- PP 01/09** Rodríguez Blanco, Eugenia: *Género, Cultura y Desarrollo: Límites y oportunidades para el cambio cultural pro-igualdad de género en Mozambique.*
- PP 04/08** Tezanos, Sergio: *Políticas públicas de apoyo a la investigación para el desarrollo. Los casos de Canadá, Holanda y Reino Unido.*
- PP 03/08** Mattioli, Natalia *Including Disability into Development Cooperation. Analysis of Initiatives by National and International Donors.*
- PP 02/08** Elizondo, Luis: *Espacio para Respirar: El humanitarismo en Afganistán (2001-2008).*

- PP 01/08** Caramés Boada, Albert: *Desarme como vínculo entre seguridad y desarrollo. La reintegración comunitaria en los programas de Desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de combatientes en Haití.*
- PP 03/07** Guimón, José: *Government strategies to attract R&D-intensive FDI.*
- PP 02/07** Czaplińska, Agata: *Building public support for development cooperation.*
- PP 01/07** Martínez, Ignacio: *La cooperación de las ONGD españolas en Perú: hacia una acción más estratégica.*
- PP 02/06** Ruiz Sandoval, Erika: *Latinoamericanos con destino a Europa: Migración, remesas y codesarrollo como temas emergentes en la relación UE-AL.*
- PP 01/06** Freres, Christian; Sanahuja, José Antonio: *Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea – América Latina.*
- PP 04/05** Manalo, Rosario; Reyes, Melanie: *The MDGs: Boon or bane for gender equality and women's rights?*
- PP 03/05** Fernández, Rafael: *Irlanda y Finlandia: dos modelos de especialización en tecnologías avanzadas.*
- PP 02/05** Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos: *Apertura comercial y estrategia de desarrollo.*
- PP 01/05** Lorente, Maite: *Diálogos entre culturas: una reflexión sobre feminismo, género, desarrollo y mujeres indígenas kichwuas.*
- PP 02/04** Álvarez, Isabel: *La política europea de I+D: Situación actual y perspectivas.*
- PP 01/04** Alonso, José Antonio; Lozano, Lilibiana; Prialé, María Ángela: *La cooperación cultural española: Más allá de la promoción exterior.*

DOCUMENTOS DE TRABAJO “EL VALOR ECONÓMICO DEL ESPAÑOL”

- DT 16/11** Fernández Víttores, David: *El papel del español en las relaciones y foros internacionales: Los casos de la Unión Europea y las Naciones Unidas.*
- DT 15/11** Rupérez Javier: *El Español en las Relaciones Internacionales.*
- DT 14/10** Antonio Alonso, José; Gutiérrez, Rodolfo: *Lengua y emigración: España y el español en las migraciones internacionales.*
- DT 13/08** de Diego Álvarez, Dorotea; Rodrigues-Silveira, Rodrigo; Carrera Troyano Miguel: *Estrategias para el Desarrollo del Cluster de Enseñanza de Español en Salamanca.*
- DT 12/08** Quirós Romero, Cipriano: *Lengua e internacionalización: El papel de la lengua en la internacionalización de las operadoras de telecomunicaciones.*
- DT 11/08** Girón, Francisco Javier; Cañada, Agustín: *La contribución de la lengua española al PIB y al empleo: una aproximación macroeconómica.*
- DT 10/08** Jiménez, Juan Carlos; Narbona, Aranzazu: *El español en el comercio internacional.*
- DT 09/07** Carrera, Miguel; Ogonowski, Michał: *El valor económico del español: España ante el espejo de Polonia.*
- DT 08/07** Rojo, Guillermo: *El español en la red.*
- DT 07/07** Carrera, Miguel; Bonete, Rafael; Muñoz de Bustillo, Rafael: *El programa ERASMUS en el marco del valor económico de la Enseñanza del Español como Lengua Extranjera.*
- DT 06/07** Criado, María Jesús: *Inmigración y población latina en los Estados Unidos: un perfil socio-demográfico.*
- DT 05/07** Gutiérrez, Rodolfo: *Lengua, migraciones y mercado de trabajo.*
- DT 04/07** Quirós Romero, Cipriano; Crespo Galán, Jorge: *Sociedad de la Información y presencia del español en Internet.*
- DT 03/06** Moreno Fernández, Francisco; Otero Roth, Jaime: *Demografía de la lengua española.*
- DT 02/06** Alonso, José Antonio: *Naturaleza económica de la lengua.*
- DT 01/06** Jiménez, Juan Carlos: *La Economía de la lengua: una visión de conjunto.*