

# **LA FISCALIZACION INTERNACIONAL DEL TRAFICO DE DROGAS**

Jorge CARDONA LLORENS  
Prof. Titular contratado de  
Derecho Internacional Público

## **S U M A R I O :**

### **INTRODUCCION.**

- I. *El marco jurídico de la la fiscalización.*
  1. La normativa internacional.
  2. Medidas que deben adoptar los Estados en el ámbito de su jurisdicción.
  3. Los órganos internacionales de fiscalización.
- II. *El ejercicio de la fiscalización internacional.*
  1. Las garantías para asegurar la independencia de la JIFE.
  2. Los medios para el ejercicio de la fiscalización.
  3. La actuación de los órganos de fiscalización.
  4. La fiscalización sobre Estados no parte en los convenios.
- III. *Conclusiones.*



## INTRODUCCION

Todos los medios de comunicación de masas destacan desde hace tiempo un problema grave de nuestros días: el tráfico de drogas. Es mucho lo que se ha dicho y se sigue diciendo respecto al mismo, y, aunque no es este el lugar de realizar un análisis de toda la problemática que este tema encierra, sí conviene destacar algunos aspectos que ayuden a centrar la óptica del análisis del tema objeto de estudio.

El primer aspecto problemático, que se plantea necesariamente antes que cualquier otro, es el mismo concepto de droga. En efecto, los intentos doctrinales de determinación de este concepto se multiplican; así, para LAURIE <sup>1</sup> se entiende por droga «cualquier sustancia química que altere el estado de ánimo, la percepción o el conocimiento, y de la que se abusa con un aparente perjuicio para la sociedad»; entre la doctrina española, RAMOS <sup>2</sup> considera droga «cualquier sustancia que satisface algunas exigencias físicas hasta el punto de inducir a los individuos que la toman a repetir su autoadministración, o, lo que es lo mismo, que puede producir una dependencia psíquica, física, o ambas a la vez». La OMS entiende por droga «cualquier sustancia que introducida en el organismo vivo, puede modificar una o más funciones de éste» <sup>3</sup>. Todas estas definiciones, basadas en criterios médicos y sociológicos, incluyen en su seno sustancias no sometidas a ningún tipo de fiscalización.

Para realizar una aproximación jurídica al concepto de droga, a efectos de la fiscalización internacional, deberemos fijarnos en los textos jurídicos internacionales hoy en vigor. Entre éstos destacan, por su carácter universal, el Convenio Unico sobre Estupefacientes de 30 de marzo de 1961, modificado por el Protocolo de 25 de marzo de 1972, y el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 21 de febrero de 1971. En el primero de ellos se dice que «por estupefaciente se entiende cualquiera de las sustancias de las Listas I y II (anejas al Convenio), naturales o sintéticas» <sup>4</sup>, mientras que en el segundo se indica que «la expresión sustancia sicotrópica designa cualquier sustancia de origen natural o sintético, o cualquier producto natural incluido en las Listas I, II, III y IV» anejas al Convenio <sup>5</sup>.

La primera conclusión a extraer es que las sustancias jurídicamente relevantes para el ordenamiento internacional son los estupefacientes y sustancias sicotrópicas, términos que en castellano y francés sustituyen al de droga <sup>6</sup>. Por otra parte, se habla de sustancias «naturales o sintéticas»; como indica el comentario al Convenio Unico, esta frase significa que «una droga natural no deja de ser una droga si es manufacturada sintéticamente. Lo que importa es la estructura química de la sustancia y no el modo en que es obtenido» <sup>7</sup>.



la demanda y el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas amenaza seriamente el desarrollo y la seguridad de numerosos países, especialmente de países en desarrollo»<sup>12</sup>, constituyendo, pues, la asistencia en materia de lucha contra el tráfico ilegal una «expresión concreta de la voluntad de la comunidad internacional de cumplir el compromiso adquirido, según los términos de la Carta de N.U., de promover el progreso económico y social de todos los pueblos»<sup>13</sup>.

Son muy numerosos los recursos humanos, financieros y de todo tipo que muchos Estados, tanto desarrollados como en desarrollo, tanto productores como consumidores, emplean para intentar controlar el tráfico internacional de drogas. Pero son también inmensos los beneficios que los traficantes organizados a nivel internacional, muchas veces con la connivencia de algunos gobiernos, obtienen de este tráfico, lo que les incita a continuar con él a pesar del endurecimiento de los sistemas de control.

En una situación especialmente problemática se encuentran los Estados de tránsito, quienes, no teniendo ningún control sobre la producción ni la demanda de estupefacientes ilícitos, son sin embargo afectados gravemente, tanto a nivel nacional como internacional, por el movimiento ilícito de drogas<sup>14</sup>.

Expuestos algunos de los aspectos principales del problema, es comprensible el convencimiento manifestado por los Estados en los Convenios sobre esta materia de que «para ser eficaces las medidas contra el uso indebido de tales sustancias se hace necesaria una acción concertada y universal»<sup>15</sup>.

Para conseguir esa «acción concertada y universal», han sido muy diversas las medidas adoptadas en la práctica por los Estados y las Organizaciones Internacionales con competencia en esta materia. Así, hoy puede hablarse de que existe un cuerpo de normas jurídicas, que obligan a una mayoría de los Estados, cuyo contenido abarca desde disposiciones penales por las que determinadas conductas son consideradas delito en todos ellos, hasta la inclusión de estos delitos en aquéllos que dan lugar a la extradición, pasando por mayores facilidades en el aspecto procesal o policial, etc.

Todas estas medidas se encaminan a la supresión del tráfico y consumo ilícitos de drogas. Pero, junto a ese tráfico ilícito, existe un tráfico lícito cuya finalidad es cubrir las necesidades médicas y científicas de todos los Estados. Tráfico lícito que es necesario «controlar» para evitar que las sustancias que discurren por el mismo puedan desviarse hacia el tráfico ilícito. Es este el motivo de la introducción, dentro de las medidas encaminadas a la solución de este problema, de la fiscalización del tráfico de drogas.

Aunque han sido muchos los intentos doctrinales de elaboración del concepto de «fiscalización internacional» o «control internacional»<sup>16</sup>, en la medida en que, como ha señalado el profesor GARZON, el control o fiscalización internacional «no ampara al conjunto de la normativa internacional, puesto que su introducción depende de reglas especiales, donde está previsto en relación a reglas o regímenes jurídicos concretos»<sup>17</sup>, todo intento de conceptualización global está abocado a la generalidad e inconcreción, y deberemos estar a cada régimen especial de fiscalización para saber en qué consiste. En efecto, a pesar de poder deducirse, tal vez, una serie de rasgos comunes, no es lo mismo la fiscalización llevada a cabo por la Comisión de expertos para la aplicación de los convenios y las recomendaciones de la OIT, que la realizada, en virtud de los artículos 87 y 88 de la Carta de Naciones Unidas, por el Consejo de Administración Fiduciaria.

Por este motivo, deberemos fijarnos en el régimen de fiscalización internacional impuesto por los tratados referentes al tráfico de drogas, así como en su aplicación práctica, para intentar comprender, en todo su alcance y contenido, en qué consiste la fiscalización del tráfico de drogas.

Sin embargo, y como primera aproximación, podemos utilizar la definición dada por el Comité Central Permanente de Estupeficientes en su informe final, en el que se puede leer: «la expresión *fiscalización internacional* el Comité la entiende en el sentido de que las disposiciones del tratado imponen a los gobiernos la obligación de informar a los órganos internacionales acerca de su actuación, y que autorizan a estos órganos a examinar la situación en los diversos países, a recomendar medidas susceptibles de remediarla, a formular observaciones críticas y a imponer sanciones en caso de infracciones al tratado»<sup>18</sup>.

## I. EL MARCO JURIDICO DE LA FISCALIZACION

### 1. *La normativa internacional*

Como se afirma en la definición citada del Comité Central Permanente de Estupeficientes, la normativa básica de la fiscalización se contiene en los tratados internacionales que la crean, con carácter tendente a la universalidad, y en los que se describen las obligaciones de los Estados, así como los órganos internacionales encargados de llevar a cabo la fiscalización y el funcionamiento de la misma.

La historia de la regulación internacional del tráfico de drogas se remonta a la Conferencia de La Haya de 1912, de la que surgiría el Convenio Internacional del Opio de 23 de enero del mismo año. Este Convenio con-

tenía una serie de obligaciones para los Estados parte en relación a la producción, fabricación, distribución, comercio y uso del opio.

Sin embargo, será con la entrada en vigor del Pacto de la Sociedad de Naciones, cuyo art. 23-c encarga a esta Organización «la inspección general de la ejecución de los acuerdos relativos... al tráfico del opio y demás drogas perjudiciales», cuando se inicie el camino de la fiscalización de este tráfico. En efecto, en 1921 es creada la Comisión Consultiva del Tráfico del Opio por la Sociedad de Naciones y, bajo sus auspicios, se producirá el desarrollo posterior.

El primer paso en este sentido se dará con la Convención Internacional del Opio de 19 de febrero de 1925 en la que se crea el Comité Central Permanente de Estupefacientes como órgano encargado de vigilar el curso del comercio internacional y de recomendar las sanciones oportunas si consideraba que un país se convertía o corría el peligro de convertirse en un centro de tráfico ilícito, estando autorizado a investigar cualquier cuestión relacionada con los estupefacientes que señalara a su atención cualquier Estado parte en el tratado.

Más tarde, por medio del Convenio para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de estupefacientes a las cantidades necesarias para fines médicos y científicos, firmado en Ginebra el 13 de julio de 1931, se creó el Órgano de Fiscalización de Estupefacientes, encargado de examinar las previsiones de los gobiernos y, cuando algún gobierno no las hubiere formulado, establecer previsiones con efecto legal obligatorio. De esta forma, este órgano se convierte en una nueva instancia de fiscalización junto al Comité Central Permanente de Estupefacientes que queda encargado de supervisar la aplicación del sistema de limitaciones <sup>19</sup>.

Tras la segunda guerra mundial, la Organización de las Naciones Unidas, de acuerdo con el art. 1 apartados 3 y 4 de su Carta constitutiva <sup>20</sup>, asumió las funciones de la Sociedad de Naciones en esta materia, y, ya en sus inicios, auspició la conclusión del Protocolo de Lake Success de 11 de diciembre de 1946 modificador de los acuerdos anteriores <sup>21</sup>, y en el que se mantiene como órganos encargados de la fiscalización al Comité Central Permanente y al Órgano de Fiscalización de Estupefacientes con las mismas competencias que ya tenían, vinculándolos ahora al Consejo Económico y Social de Naciones Unidas como órgano con competencia, en virtud del art. 62 de la Carta, en esta materia.

Más tarde se firmaron, el 19 de noviembre de 1948, el Protocolo de París que somete a fiscalización internacional ciertas drogas no comprendidas en el Convenio de 13 de julio de 1931 para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de estupefacientes, y, en 1953, el Protocolo

para limitar y reglamentar el cultivo de la adormidera, y la producción, el comercio internacional, el comercio al por mayor y el uso del opio. Ambos Protocolos encargaban a los órganos de fiscalización la vigilancia y control de las obligaciones de los Estados en ellos contenidas.

El panorama descrito de disposiciones convencionales creadas desde 1912 hasta 1953, convertía al derecho internacional de los estupeficientes en una maraña legislativa que, como ha sido señalado, le daba «un aspecto de capa de arlequín»<sup>22</sup>. Sus disposiciones eran a veces contradictorias, ambiguas y oscuras, y, en muchas ocasiones, se encontraban alejadas de la realidad<sup>23</sup>. Se imponía pues una actualización, sistematización y racionalización de las disposiciones internacionales sobre la materia, que dejara claro y preciso el marco jurídico, a nivel universal, del derecho internacional de los estupeficientes.

Esta tarea fue emprendida en la Conferencia de Naciones Unidas para la adopción de una convención única sobre estupeficientes, celebrada en Nueva York del 14 de enero al 25 de marzo de 1961, y de la que surgiría el Convenio Unico sobre Estupeficientes de 30 de marzo de 1961<sup>24</sup>.

El Convenio Unico (C.U.) abarca la mayor parte de las disposiciones de los tratados anteriores y las amplía. De acuerdo con el art. 44 C.U., a la entrada en vigor del mismo «sus disposiciones abrogarán y sustituirán entre las Partes las disposiciones» de todos los instrumentos internacionales anteriores, a excepción del Convenio para la supresión del tráfico ilícito de drogas nocivas de 1936, del que sólo es sustituido un artículo<sup>25</sup>.

En cuanto a los órganos encargados de la fiscalización, el C.U. crea la Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes que asume, entre otras, las funciones antes encomendadas al Comité Central Permanente de Estupeficientes y al Organismo de Fiscalización de Estupeficientes, que desaparecen.

A los ocho años de su entrada en vigor<sup>26</sup>, la experiencia práctica del sistema de fiscalización creado por el Convenio, y el intento de mejora del mismo, hizo que se convocara una nueva conferencia para su modificación, de la que surgiría el Protocolo de 25 de marzo de 1972<sup>27</sup> modificador del Convenio Unico.

A estos instrumentos internacionales hay que añadir el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas (C.S.S.) de 21 de febrero de 1971<sup>28</sup>, que tiene la finalidad de someter a fiscalización estas sustancias, cuyo volumen de tráfico y uso indebido es considerable, y que no estaban comprendidas en el Convenio Unico.

Así pues, el marco jurídico actual, a nivel universal, del derecho internacional sobre fiscalización del tráfico de drogas lo constituyen el Conve-



nio Unico de 1961 con el Protocolo modificador de algunas disposiciones del mismo de 1972 <sup>29</sup> y el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971.

El sistema de fiscalización creado por estos instrumentos internacionales se basa en la consideración del Estado como único sujeto del mercado de drogas y en el control de su actuación a través de la información que el mismo Estado debe suministrar a los órganos encargados de la fiscalización. A la vista de esa información, los órganos internacionales deben velar por que ningún Estado se convierta o corra el peligro de convertirse en un centro de tráfico ilícito, pudiendo adoptar una serie de medidas para ello.

Para que el Estado sea efectivamente el único sujeto que actúa en el mercado de drogas, los tratados imponen a las Partes unas obligaciones de control interno de la actividad que se realice en este sentido en el ámbito de su jurisdicción, así como la obligación de informar sobre ese efectivo control.

## *2. Medidas que deben adoptar los Estados en el ámbito de su jurisdicción*

Tanto el Convenio Unico como el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas, a la hora de describir las medidas de control que deben adoptar los Estados, realizan una serie de distinciones según la lista aneja en la que se encuentre la sustancia objeto de tráfico. Así, por ejemplo, de las cuatro listas anejas que contiene el Convenio Unico, las Listas I y II contienen, propiamente, las sustancias estupefacientes; la Lista III hace una descripción de preparados que contienen algún estupefaciente, contemplados en la lista I ó II, pero mezclados con otras sustancias de forma que presente poco peligro de abuso; por último, la Lista IV enumera unas sustancias que, por su mayor peligrosidad en el uso indebido, son sometidas a unas medidas de fiscalización especiales. Las sustancias de la Lista IV <sup>30</sup> están también incluidas en la Lista I.

De esta forma, las obligaciones de los Estados en relación a una determinada sustancia variarán según esté incluida en una u otra lista. Mientras que las sustancias de la Lista IV están sujetas a todas las medidas de fiscalización previstas en el Convenio, las incluidas en otras listas hay alguna medida a la que no están sujetas <sup>31</sup>.

Respecto a las medidas de control, el principio general se encuentra en el art. 4-c C.U., según el cual, «las Partes adoptarán todas las medidas legislativas y administrativas que puedan ser necesarias, sin perjuicio de las disposiciones de la presente Convención, para limitar exclusivamente la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución,

el comercio, el uso y la posesión de estupefacientes a los fines médicos y científicos»<sup>32</sup>.

Junto a este principio, a lo largo de los convenios se van desgranando una serie de obligaciones concretas para los Estados en cada una de las materias a las que hace referencia el art. 4 transcrito; obligaciones cuya aplicación estará a cargo de una administración especial que cada Estado parte se compromete a mantener<sup>33</sup>.

Así, si un Estado permite el cultivo de adormidera para la producción de opio, deberá establecer y mantener uno o más organismos oficiales que desempeñen las funciones previstas en el art. 23 C.U. (derecho exclusivo de importar, exportar, etc.). Igualmente se establece una serie de obligaciones para el caso de cultivo de adormidera con fines que no sean la producción de opio, o del cultivo de arbusto de coca o de cannabis<sup>34</sup>.

En relación a la fabricación, los convenios imponen que ésta se realice bajo un régimen de licencias, salvo que esté ya a cargo de empresas estatales, y obliga a los Estados a ejercer un control riguroso sobre todas las personas, empresas, establecimientos y locales, sean o no estatales, que participen en la fabricación<sup>35</sup>.

Respecto al comercio y distribución en el interior de un Estado, se estipulan obligaciones análogas a las expuestas para la fabricación y, además, se obliga a exigir recetas médicas para el suministro o despacho de estas sustancias a particulares, así como determinados requisitos que deberán llevar las envolturas y etiquetas de los mismos<sup>36</sup>.

Por otra parte, se obliga a los Estados a tomar una serie de medidas de control tendentes a asegurarse por todos los medios que todo el tráfico pertenece al mercado lícito y ninguna cantidad de estas sustancias es desviada al tráfico ilícito<sup>37</sup>, incluida la adopción de determinadas precauciones a tomar en relación al transporte de drogas en botiquines de primeros auxilios de buques o aeronaves de líneas internacionales<sup>38</sup>.

Todas estas medidas, contenidas tanto en el Convenio Unico como en el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas, son completadas y desarrolladas por las legislaciones internas de cada Estado. Así, en derecho español, puede consultarse la Ley 17/1967, de 8 de abril, que adaptó el ordenamiento español al Convenio Unico y en la que se crea el Servicio de Control de Estupefacientes. Las obligaciones referentes al control interno contenidas en el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 fueron desarrolladas por el R.D. 2829/1977 de 6 de octubre, que, a su vez, ha sido desarrollado por la Orden de 14 de enero de 1981.

Junto a la obligación de adoptar estas medidas, los Estados vienen obligados, tanto en virtud del Convenio de 1962 como del de 1971, a sumi-

nistrar al Secretario General de Naciones Unidas un informe anual sobre la aplicación de los convenios en cada uno de sus territorios, el texto de todas las leyes y reglamentos promulgados periódicamente para poner en práctica los convenios, los nombres y direcciones de las autoridades facultadas para expedir permisos o certificados de exportación y de importación, así como la información relativa a toda actividad ilícita dentro de sus fronteras, incluida la referencia al cultivo, producción, fabricación, tráfico y uso ilícito de drogas<sup>39</sup>.

### 3. *Los órganos internacionales de la fiscalización*

La función específica de control del mercado internacional de drogas está encomendada, principalmente, a un órgano internacional formado por personas a título individual: la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. Este órgano fue creado por el Convenio Unico de 1961 en sustitución de los dos órganos que funcionaban con anterioridad —el Comité Central Permanente y el Organismo de Fiscalización de Estupefacientes— y ha sido recogido también en el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971. Pero, como suele ocurrir en los casos de intervención en el control de órganos de esta naturaleza<sup>40</sup>, existen otros órganos de distinto carácter que también participan en la fiscalización.

Así, hoy, entre los órganos internacionales de fiscalización, puede distinguirse, por un lado, el órgano independiente creado por el Convenio Unico —la Junta Internacional de Fiscalización—, que tiene la responsabilidad principal del control, y, por otro lado, otros órganos creados por Naciones Unidas que intervienen, de distinta manera según los casos, en esta tarea. Entre estos últimos debe destacarse la Comisión de Estupefacientes y el Fondo de Naciones Unidas para la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas (FNUFUID).

#### a) La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes:

Órgano principal de la fiscalización internacional del tráfico de drogas, entró en funciones el 2 de marzo de 1968<sup>41</sup>.

Su composición es de trece miembros independientes que el ECOSOC designa de la forma siguiente:

- Tres miembros que posean experiencia médica, farmacológica o farmacéutica, elegidos de una lista de cinco personas, por lo menos, propuesta por la OMS.

- Diez miembros elegidos de una lista de personas propuestas por los Estados miembros de Naciones Unidas y por las Partes en el Convenio que no sean miembros de Naciones Unidas.

De acuerdo con los apartados 2 y 3 del art. 9 C.U., los miembros de la Junta habrán de ser personas que por su competencia, imparcialidad y desinterés, inspiren confianza general, y, teniendo en cuenta el principio de la distribución geográfica equitativa, el ECOSOC debe estudiar la conveniencia de que formen parte de la Junta personas que conozcan la situación en materia de estupefacientes en los países productores, fabricantes y consumidores y que estén vinculados con esos países. La duración del mandato es de cinco años y pueden ser reelegidos.

Las funciones atribuidas a la Junta por los Convenios son muy amplias, y entre ellas destacan el asegurarse que las finalidades de los Convenios no sean gravemente comprometidas por el incumplimiento de las disposiciones de los tratados en un país o territorio; limitar a las cantidades necesarias para fines médicos y científicos el cultivo, la producción, la fabricación, el comercio internacional y el uso de drogas; asegurarse de que se dispone de las drogas necesarias para fines médicos y científicos; impedir el cultivo, la producción, la fabricación y el consumo ilícitos de drogas; estimular la cooperación internacional en el campo de la fiscalización de drogas; supervisar y coordinar la aplicación de las disposiciones de los tratados por las administraciones nacionales; y determinar si un país corre riesgo de convertirse en un centro importante de tráfico ilícito <sup>42</sup>.

Así pues, en cuanto la Junta es el órgano de fiscalización por excelencia, son éstas las funciones que constituyen el contenido esencial de esa fiscalización; funciones que abarcan todos los aspectos del mercado de drogas y de su tráfico ilícito.

Si en sus funciones de inspección y control la Junta «tiene razones para creer que las finalidades de la presente Convención corren un grave peligro porque una Parte, un país o un territorio no ha cumplido las disposiciones de la presente Convención» <sup>43</sup>, o, «aun cuando no hayan dejado de cumplirse las disposiciones de la Convención, una Parte, un país o un territorio se ha convertido en un centro importante de cultivo, producción, fabricación, tráfico o uso ilícitos de estupefacientes, o hay pruebas de que existe un riesgo grave de que llegue a serlo» <sup>44</sup>, podrá tomar una serie de medidas previstas en los artículos 14 del Convenio Unico y 19 del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas, para las que se exige una mayoría de dos tercios de la Junta <sup>45</sup>.

b) La Comisión de Estupefacientes:

Fue creada en 1946 por el ECOSOC<sup>46</sup>, y está compuesta por treinta miembros elegidos por tres años entre los Estados miembros de Naciones Unidas, de las Instituciones Especializadas y los Estados parte en el Convenio Unico<sup>47</sup>.

En la elección de los miembros debe tenerse en cuenta la justa representación de los países que se encuentran entre los principales productores de opio y de coca, así como de los países más importantes desde el punto de vista de la fabricación de estupefacientes y de aquéllos en que la toxicomanía o el tráfico ilícito constituyen graves problemas.

Es de destacar la originalidad de que pueda ser llamado a participar en un órgano de la ONU un Estado no miembro de la Organización<sup>48</sup>.

Entre las funciones que tiene atribuidas este órgano se encuentran, por un lado, aquéllas que se derivan de su naturaleza de órgano subsidiario del ECOSOC, y que son, principalmente, estudiar las modificaciones que pudieran ser necesarias a la estructura de la fiscalización, y hacer recomendaciones para perfeccionar la fiscalización del mercado lícito o reforzar la represión del tráfico ilícito. Por otro lado, la Comisión de Estupefacientes tiene las funciones que directamente le encomiendan el Convenio Unico y el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas. Entre éstas últimas se encuentra la de modificar las listas anejas a ambos convenios, y, por tanto, su ámbito de aplicación material, a través de los procedimientos previstos en el art. 3 C.U. y en el art. 2 C.S.S. Asimismo, tiene autoridad para estudiar todas las cuestiones relacionadas con los objetivos de ambos convenios y con la aplicación de sus disposiciones, pudiendo hacer recomendaciones al efecto, en particular, recomendaciones sobre programas de investigación científica e intercambio de información de carácter científico y técnico. Por su especial importancia, destaca, en el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas, la función encomendada a la Comisión de poner fin a una o a todas las medidas de exención al régimen de fiscalización puestas por un Estado para un preparado sicotrópico<sup>49</sup>. También tiene encomendado la Comisión de Estupefacientes el señalar a la atención de los Estados no partes en los Convenios las decisiones o recomendaciones que adopte en cumplimiento de los mismos, a fin de que dichos Estados examinen la posibilidad de tomar medidas de acuerdo con tales decisiones y recomendaciones.

Respecto a estas decisiones y recomendaciones, puede distinguirse, en primer lugar, las decisiones relativas a poner fin a una o todas las medidas de exención que pudiera tener un preparado sicotrópico, que son

obligatorias e inapelables <sup>50</sup>; en segundo lugar, las decisiones relativas a la modificación de las listas de ambos convenios, que son obligatorias, para las Partes, si bien éstas pueden pedir una revisión por el Consejo Económico y Social durante un plazo de 90 días (C.U.) o de 180 días (C.S.S.) <sup>51</sup>; y, en tercer lugar, todas las demás decisiones o recomendaciones de la Comisión que están subordinadas a la aprobación o modificación del Consejo o de la Asamblea General <sup>52</sup>.

Las únicas decisiones para las que se exige una mayoría especial de dos tercios de la Comisión son las referentes a la modificación de las Listas del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas y a la finalización de una o todas las medidas de exención del art. 3 del mismo Convenio <sup>53</sup>. En cambio, nada se dice en relación a las decisiones adoptadas en virtud del Convenio Unico.

Junto a la Comisión de Estupefacientes debe nombrarse a la *División de Estupefacientes*, creada en 1946 dentro del marco de la Secretaría General de Naciones Unidas, y que constituye un centro de conocimientos profesionales y técnicos que tiene como misión principal asesorar al secretariado de la Comisión.

Dentro de la División se integra el Laboratorio de Estupefacientes <sup>54</sup>, creado también en 1946 con el fin de indentificar los estupefacientes confiscados, y que juega un papel importante en materia de formación de técnicos y químicos expertos en estupefacientes.

c) El Fondo de Naciones Unidas para la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas (FNUFUID):

El FNUFUID fue creado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1971 por la Resolución 2719 (XXV) para poner en práctica el Plan de Acción Concertada elaborado por el Secretario General, U Thant, con una triple finalidad: disminuir la demanda de drogas que son objeto de uso indebido; reducir y eventualmente eliminar la producción ilícita y no controlada de materias primas para la producción de estupefacientes; y suprimir el tráfico ilícito <sup>55</sup>.

Conforme al Plan de Acción Concertada, el Fondo se ocupa, principalmente, de limitar la oferta de droga, por todos los medios, incluida la sustitución de cultivos; de mejorar las posibilidades de acción de los órganos encargados de la lucha contra el tráfico ilícito; de establecer los programas educativos o de propaganda destinados a prevenir el abuso de las drogas; y de facilitar los medios para la puesta a punto de los métodos para el tratamiento y readaptación de los toxicómanos.

En el ámbito de la ayuda para la fiscalización del tráfico de drogas, las realizaciones más destacadas del Fondo consisten en la ayuda a los gobiernos para la sustitución de cultivos, la búsqueda de fuentes de ingresos distintas del cultivo de adormidera, la formación de personal de represión y laboratorio, la investigación científica, el fomento de la cooperación regional y la asistencia directa para mejorar el funcionamiento de los organismos nacionales de fiscalización.

Así pues, el FNUFUID tiene principalmente una función de ayuda para las tareas de fiscalización. Su actuación se ve determinada, en gran parte, por las disponibilidades de fondos y de servicios técnicos, conseguidas mediante contribuciones voluntarias de gobiernos, instituciones e individuos. Este es el motivo por el que la Asamblea General de Naciones Unidas, año tras año, junto a recomendar nuevas tareas al Fondo, anima a los Estados miembros a contribuir, o continuar contribuyendo, al FNUFUID <sup>56</sup>.

## II. EL EJERCICIO DE LA FISCALIZACION INTERNACIONAL

### 1. *Las garantías para asegurar la independencia de la JIFE*

De la descripción realizada por las funciones de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacentes se deduce que varias de entre ellas pueden ser consideradas como de carácter cuasi-judicial. Es indudable que los miembros de la Junta actúan en cierto modo como jueces cuando tienen que determinar si un país quebranta seriamente los fines de un Convenio, o cuando se ven en la situación de tener que recomendar a las Partes que cesen la importación o la exportación —o ambas cosas— de estupefacentes procedentes de un país infractor o destinados al mismo <sup>57</sup>.

El Convenio de 1961 contiene, por este motivo, tres reglas cuyo objetivo es asegurar la plena independencia técnica de la Junta <sup>58</sup>. Según la primera de estas reglas, los miembros de la Junta deben ser personas competentes, imparciales y desinteresadas; la segunda trata de la incompatibilidad de miembro con toda otra actividad que pueda afectar a la imparcialidad exigida a los miembros; finalmente, la tercera estipula que el ECOSOC tomará, en consulta con la Junta, todas las disposiciones necesarias para asegurar la plena independencia técnica de esta última en el ejercicio de sus funciones.

Para garantizar esta independencia, el ECOSOC adoptó, en 1967, por su Resolución 1196 (XLII), disposiciones administrativas destinadas a asegurar esta independencia técnica <sup>59</sup>. Estas disposiciones, análogas a las que

adoptó el Consejo en 1949 para el Comité Central Permanente, habían sido elaboradas por el Secretario general en consulta con el predecesor de la Junta, y permiten a ésta disponer de su propia secretaría, aunque en el terreno administrativo dependa del Secretario general y forme parte integrante de la Secretaría de las Naciones Unidas. El Jefe de esta secretaría es nombrado por el Secretario general en consulta con la Junta <sup>60</sup>. Las disposiciones en cuestión le confieren asimismo el derecho a guardar sus propios archivos y a mantener directamente la correspondencia con los gobiernos con el fin de asegurar el carácter confidencial previsto por los tratados. En 1973, el Consejo, por su Resolución 1775 (LIV) decidió mantener estas disposiciones administrativas, cumpliendo de esta forma la Resolución I aneja al Acta Final de la Conferencia que adoptó el Protocolo de 1972, donde se recomendaba, por los mismos motivos, mantener estos arreglos administrativos. Todas estas decisiones y resoluciones se adoptaron sin que ningún Estado votara en contra.

La acción de la Junta debe estar inspirada únicamente en sus responsabilidades como órgano apolítico y cuasi judicial independiente, creado por los tratados. Como generalmente no se reúne más que dos veces al año, la Junta tiene que poder contar con su secretaría no solamente para preparar con imparcialidad los asuntos que está llamada a examinar durante los períodos de sesiones, sino también para proseguir la aplicación de las medidas que caen dentro de su competencia. Se comprende que una de las disposiciones administrativas fundamentales que permiten a la Junta ejercer sus funciones de una manera independiente sea la de tener a su disposición una secretaría a la vez que competente, exclusivamente a su servicio, tan independiente como la misma Junta, de la cual es el agente de ejecución.

El Protocolo de 1972, modificador del Convenio Unico, al ampliar las responsabilidades de la Junta y al insistir sobre el carácter confidencial de sus funciones más importantes, confirmó la necesidad de mantener la práctica seguida desde su origen, a saber, el mantenimiento de una secretaría propia de la Junta y únicamente a su servicio, y éste es el sentido del art. 8 del Protocolo, que modificó el art. 15 del Convenio Unico.

Finalmente, conviene señalar que el Repertorio de la Práctica seguida por los órganos de las Naciones Unidas <sup>61</sup> indicaba claramente que, si bien el Comité Central Permanente y el Organismo de Fiscalización, antecesores de la Junta, habían seguido en general las normas administrativas de las Naciones Unidas, diferían de otros órganos en que, habiendo sido creados por un tratado, sus atribuciones no podían ser modificadas por un órgano principal de las N.U. Esta conclusión se aplica por analogía a la Junta.



## 2. Los medios para el ejercicio de la fiscalización

Para que la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes pueda realizar su tarea, el medio fundamental con el que debe contar es una información lo más amplia y detallada posible de todas aquellas circunstancias que se sucedan dentro de la actividad sometida a fiscalización. Este es el motivo de que los Convenios recojan la obligación, por parte de los Estados, de suministrar toda información relativa a su actuación en el mercado.

Así, junto a la información relativa al control de la actividad que se realiza en el ámbito de su jurisdicción, y que ya analizamos en su momento, los Estados deben suministrar también la información referente a su actuación en el mercado. Sin embargo, debe señalarse que estas obligaciones varían según se trate de estupefacientes o sustancias sicotrópicas, pues el régimen previsto en los Convenios de 1961 y 1971 no coincide totalmente.

En efecto, el Convenio Unico recoge la obligación de presentar, por parte de los Estados, un informe anual sobre las previsiones de las necesidades de estupefacientes para el año siguiente. Junto a estas previsiones, deberán también comunicar el método empleado para determinar las cantidades que figuren en las previsiones y cualquier modificación introducida en dicho método<sup>62</sup>. Igualmente, están obligados a suministrar a la Junta una serie de datos estadísticos sobre la actividad del Estado en el mercado, recogidos en el art. 20 del Convenio Unico, con una periodicidad trimestral o anual según los casos.

Es de destacar que, de acuerdo con el art. 12-2 C.U., «la Junta pedirá a los gobiernos de los países y territorios a los que no se aplica la presente Convención, que faciliten sus previsiones de conformidad con lo dispuesto en la presente Convención», y, según el art. 12-3, «si un Estado (sin distinguir entre Partes o no) no suministra las previsiones respecto de alguno de sus territorios en la fecha fijada, la Junta las establecerá en la medida de lo posible». Las previsiones así establecidas son en todos sentidos obligatorias y surten los mismos efectos jurídicos y administrativos que surtirían si las hubiesen presentado los gobiernos interesados<sup>63</sup>, asegurándose de esta forma la Junta una visión universal de la situación del mercado de drogas.

El Convenio sobre Sustancia Sicotrópicas, por el contrario, no recoge más que la obligación de los gobiernos de realizar un informe anual, en el que se contienen muchos menos datos que para los estupefacientes, y no establece un sistema de previsiones de las necesidades médicas y científicas para el año siguiente. De esta forma, el Convenio de 1971 priva a la

Junta Internacional de una información necesaria para su labor. Es cierto que, como ha afirmado la JIFE, este Convenio «proporciona una orientación general que puede servir de guía a los gobiernos para adoptar medidas apropiadas en cooperación con la comunidad internacional y los órganos internacionales competentes» <sup>64</sup>, pero, frente al Convenio de 1961 que proporciona unos medios para el ejercicio de la fiscalización mucho más completos, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas deja sólo a la buena voluntad de los Estados el funcionamiento del sistema.

Además de la información presentada por los gobiernos, la Junta puede recibir información de otros órganos u organismos especializados de Naciones Unidas, de otras organizaciones intergubernamentales (siempre que sean aprobadas por la Comisión de Estupefacientes, previa recomendación de la Junta), o de organizaciones no gubernamentales internacionales que posean competencia directa en el asunto de que se trate y estén reconocidas como entidades consultivas del ECOSOC o gocen de condición análoga por acuerdo especial del mismo <sup>65</sup>. Por último, siempre que la Junta lo estime conveniente, podrá enviar, previo acuerdo con el gobierno interesado, misiones especiales para su información *in situ*.

La Junta examinará la información que reciba «para determinar si las Partes o cualquier otro Estado ha cumplido las disposiciones de la Presente Convención» <sup>66</sup>, pudiendo pedir los demás datos que estime necesarios <sup>67</sup>.

### 3. La actuación de los órganos de fiscalización

De los artículos 14 C.U. y 19 C.S.S. se desprende claramente que la finalidad última de la fiscalización es el evitar que el logro de las finalidades de los convenios corra un grave peligro. Esto puede ocurrir por dos motivos: en primer lugar, porque un Estado parte, un país o un territorio no haya cumplido las obligaciones contenidas en los tratados; en segundo lugar, porque, aun cumpliendo dichas obligaciones, una Parte, un país o un territorio se haya convertido en un centro importante de cultivo, producción, fabricación, tráfico o uso ilícitos de drogas, o haya pruebas de que existe un riesgo grave de que llegue a serlo.

Para comprobar si algún Estado incurre en una de estas circunstancias, la Junta dispone de la información descrita en el punto anterior. A través del sistema de previsiones, mediante un análisis de las necesidades futuras, puede verificar *ex-ante* si estas necesidades son razonables; por otro lado, a través de los informes y datos estadísticos ejerce un control *ex-post*.

Si en el ejercicio de esa fiscalización la Junta cree que algún Estado pone en peligro las finalidades de los Convenios por los motivos citados, podrá tomar una serie de medidas previstas en los arts. 14 C.U. y 19 C.S.S. que, esquemáticamente, son:

- 1) Tendrá derecho a pedir aclaraciones al país o territorio.
- 2) Podrá pedir al Gobierno que adopte las medidas correctivas que las circunstancias aconsejen.
- 3) Podrá proponer al Gobierno la realización de un estudio en su territorio.
- 4) Podrá señalar el asunto a la atención de las Partes, del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas y de la Comisión de Estupefacientes. El Consejo podrá señalar el asunto a la atención de la Asamblea General.
- 5) Podrá recomendar a las Partes que cesen de importar drogas del país interesado, de exportarlas a él, o de hacer ambas cosas, durante un período determinado o hasta que la Junta quede satisfecha con la situación existente.
- 6) Tendrá derecho a publicar un informe sobre cualquiera de estas cuestiones y comunicarlo al Consejo Económico y Social, el cual lo remitirá a todas las Partes.

Ahora bien, si estas son las medidas que está autorizada a tomar la Junta, debe tenerse en cuenta que con el Protocolo de 1972 se consagra un principio que ya había sido parte fundamental de la política de la Junta con anterioridad, y es que las sanciones sólo tienen sentido cuando se aplican contra un gobierno que se ha mostrado sistemáticamente negligente y que la asistencia es tan importante como las sanciones, si no lo es más.

Así, en el Protocolo se autoriza a la Junta para que recomiende la prestación de asistencia técnica o financiera a determinados países, cuando tal asistencia sea necesaria para mejorar la eficacia general del sistema internacional de fiscalización. Como práctica normal, al hacer tales recomendaciones la Junta debe tener en cuenta las circunstancias del país de que se trata, los recursos con que cuenta y la disposición general del gobierno a cumplir las estipulaciones de los tratados. En interpretación de este precepto, la Junta ha considerado que «su función consiste esencialmente en indicar el tipo de asistencia que la situación exija y no evaluar la cuantía de la ayuda que ha de darse, ni sugerir la fuente precisa en que debe obtenerse»<sup>68</sup>. En el Protocolo se prevé que la concesión de asistencia debe basarse, en principio, en las recomendaciones de la Junta. La

ejecución cotidiana de los proyectos de asistencia estará a cargo de los organismos a quienes se confíe tal tarea. Corresponderá a la Junta, sin embargo, revisar la situación cuando ello proceda y recomendar las nuevas medidas que, en su caso, estime necesarias.

En cuanto al embargo a un determinado país <sup>69</sup>, debe señalarse, en primer lugar, que la Junta no tiene más que un poder de recomendación. Por otra parte, esta recomendación no ha sido jamás hecha hasta la fecha. Así, y como ha indicado la propia Junta, «cada vez que a su juicio (de la Junta) un gobierno ha incurrido en falta, ha creído conveniente ofrecer primero su colaboración a las autoridades competentes para tratar de eliminar las deficiencias, y sólo en los casos en que el país, después de ser notificado, ha seguido sin remediar la situación, ha mencionado el hecho en su informe anual, a fin de señalarlo a la atención del Consejo Económico y Social. De este modo se han puesto también en conocimiento del público en general las violaciones de las disposiciones de los tratados, lo que ha servido para hacer ver a los gobiernos interesados la necesidad de mejorar su administración. Sólo en muy contados casos de especial gravedad se ha visto obligada a invocar el procedimiento previsto en los tratados, que implica, en último término, la imposición de sanciones internacionales, aunque la simple puesta en marcha de dicho procedimiento ha bastado, tarde o temprano, para inducir a las autoridades competentes a tomar las medidas apropiadas» <sup>70</sup>.

La explicación de esta discreción para recomendar el embargo la proporciona un miembro de la Junta, el profesor REUTER, que señalaba que esto es así porque la Junta no se ha enfrentado nunca con un Estado que actuase de mala fe. Según REUTER, «un Estado actúa de mala fe cuando, perfectamente informado, rechaza en un asunto grave tomar medidas para cuya aplicación dispone de medios» <sup>71</sup>. Lógicamente, la dificultad está en saber si un Estado dispone de los medios para tomar las medidas necesarias. «No se puede demandar a un Estado que, por su estadio de desarrollo económico, es incapaz de poner en pie una administración moderna completa, de tomar de hoy para mañana determinadas medidas que no presentan dificultad para otro Estado. No puede decirse que un Estado actúa de mala fe, si la situación que causa las inquietudes procede del hecho de que no pueda asegurar completamente la seguridad interior sobre su territorio. Cuando un Estado que ha dado pruebas de su voluntad de progresar toma las medidas que está en su poder tomar, la Junta no ha de aplicar el procedimiento de sanción» <sup>72</sup>.

Así, cuando la Junta advierte, en el ejercicio de su supervisión general, que un país determinado no cumple las disposiciones de un tratado, tiene el deber de examinar las circunstancias a que se debe esa situación; si concluye

que el gobierno hace todo lo que está a su alcance y que las fallas obedecen a factores que podrían remediarse gracias a una financiación exterior o con ayuda técnica, debe asegurarse de que existen las condiciones necesarias para un empleo provechoso de la ayuda que ha de concederse. Se trata de algo mucho más difícil de determinar que la simple comprobación del incumplimiento de algún tratado y, según la opinión general <sup>73</sup>, la Junta está capacitada para formular un juicio de esta índole.

Como hemos indicado antes, una vez hecha una recomendación de esta clase, los organismos internacionales competentes, en consulta con las autoridades nacionales, son los llamados a evaluar la naturaleza y alcance de la ayuda requerida, y a fijar las condiciones en que ésta habrá de presentarse.

Será en una etapa ulterior cuando la Junta deberá estudiar nuevamente la situación a fin de precisar la medida en que fueron realmente alcanzados los objetivos de la ayuda.

Todo este proceso permite a la Junta ampliar y reforzar su función central de lograr una aplicación más cabal de lo dispuesto en los tratados.

#### 4. *La fiscalización sobre Estados no parte en los Convenios*

Una última cuestión que debe ser destacada es la referida a la competencia atribuida a la Junta, tanto por el Convenio Unico como por el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas, sobre Estados no parte en los Convenios. En efecto, la referencia, repetida en diversas ocasiones tanto en el art. 14 C.U. como en el 19 C.S.S., a «Estados parte, países o territorios» (C.U.) y a «Estados parte, países o regiones» (C.S.S.) no deja duda al respecto, pues si bien no se da un concepto de «país», al contrario de lo que ocurre con el término «territorio» o «región» definidos en el art. 1-1-y) C.U. y art. 1-k) C.S.S., tanto del texto de ambos Convenios como de los trabajos preparatorios, queda claro que el término «país» se refiere a los Estados tanto sean partes como no del Convenio <sup>74</sup>. Esta situación es mucho más explícita en el art. 13-2 del Convenio Unico según el cual «la Junta examinará la información que reciba, para determinar si las Partes o cualquier otro Estado ha cumplido las disposiciones de la presente Convención». Consecuencia de este artículo son los arts. 14 del C.U. y 19 del C.S.S., ya citados, que autorizan a la Junta a tomar medidas para asegurar el logro de las finalidades de los Convenios por las Partes o cualquier otro «país».

Aunque, en principio, pudiera pensarse que este hecho choca frontalmente con los arts. 34 y 35 del Convenio de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados, que recogen el principio de que los tratados sólo producen

efectos entre las Partes y no sobre terceros, pensamos que, en la medida en que ambos convenios intentan salvaguardar un bien jurídico perteneciente a la comunidad internacional, como se desprende de su preámbulo <sup>75</sup>, y que, además, la única forma de conseguir la finalidad de proteger dicho bien jurídico es una acción concertada y universal, pueden encuadrarse en ese grupo de tratados internacionales que, encabezados por la misma Carta de las Naciones Unidas (art. 2-6), constituyen precisamente la excepción a la regla universalmente aceptada de los arts. 34 y 35 del Convenio de Viena sobre Derecho de los Tratados, y que se integran en el concepto genérico de «interés común de la Humanidad» <sup>76</sup>.

De hecho, la práctica demuestra la ausencia de contestación de estos preceptos e, incluso, la aplicación espontánea por los Estados no parte en los tratados <sup>77</sup>, a instancias de la JIFE <sup>78</sup>.

## CONCLUSIONES

Si bien la finalidad perseguida en el estudio es fundamentalmente descriptiva, ello no obsta para que puedan extraerse una serie de conclusiones generales sobre el sistema de fiscalización internacional del tráfico de drogas. Así, en una primera aproximación, del análisis realizado se deduce:

1) Aunque tanto el Convenio Unico de 1961, modificado por el Protocolo de 1972, como el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 prevén un sistema de fiscalización y lo encomiendan a los mismos órganos, el régimen varía en diversas circunstancias. En efecto, el Protocolo de 1972 refuerza las funciones y poderes de la Junta, pero sólo un cincuenta por cien, aproximadamente, de los Estados que forman parte del Convenio Unico de 1961 en su forma original, lo son también en su forma enmendada. Por otra parte, las obligaciones de los Estados contenidas en el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas son sensiblemente inferiores a las contenidas en el Convenio Unico. Así, siendo la finalidad a conseguir la misma por ambos textos, así como, en principio, los medios para conseguirla, se impone una unificación del régimen de fiscalización internacional que evite que sustancias que plantean los mismos problemas estén sometidas a regímenes distintos.

2) Si bien el sistema de fiscalización internacional parece bien estructurado, su eficacia quiebra por faltarle la base esencial para su funcionamiento: el control efectivo interno del Estado sobre la actividad que se realiza en el ámbito de su jurisdicción. No parece que la solución al problema que plantea el control del tráfico de drogas deba basarse en un reforzamiento del

sistema de fiscalización internacional, sino en una mayor cooperación entre los Estados para que cada uno de ellos pueda ejercer efectivamente un control sobre su actividad interna. La base de esta cooperación no debe ser judicial o policial, exclusivamente, sino que debe tener como finalidad primordial el desarrollo del Estado tanto en el campo político, como económico, social y cultural, de forma que se pueda producir un aprovechamiento óptimo de los medios para ejercer la fiscalización.

3) El ejercicio de la fiscalización internacional por parte de los órganos encargados de la misma, al menos en el estado actual de la Comunidad internacional, se distingue claramente de la función judicial. En efecto, no es la aplicación del derecho lo que deben controlar estos órganos, sino la voluntad política de aplicarlo para cumplir las finalidades de los convenios —tanto haya como no un «cumplimiento» de las normas jurídicas—, así como el que los gobiernos que lo necesiten dispongan de la ayuda necesaria para hacerlo.

4) Por cuanto el problema del tráfico de drogas y la lucha contra la toxicomanía se enmarca en el cuadro genérico del «interés común de la Humanidad», exige una pronta revisión del sistema de fiscalización que subsane las graves quiebras hoy existentes.

#### NOTAS:

1 LAURIE: *Las Drogas. Aspectos médicos, psicológicos y sociales*, (trad. ALVAREZ DE LORENZANA), Madrid, 1969, p. 10.

2 RAMOS, J. M.: *Droga Historiografía, farmacia y legislación*, C.O.F.M., Madrid, 1981, p. 7.

3 Citada por RAMOS: *op. cit.*, p. 7.

4 Art. 1-1-j) C.U.

5 Art. 1-e) C.S.S.

6 En los textos ingleses de los tratados anteriores al C.U. se usaba el término «drug», correspondiente al término castellano «droga». En el texto inglés del C.U., el término equivalente al castellano «estupefaciente» es el de «narcotic drug». El texto ruso, al igual que el inglés, utiliza el término «narkoticheskoe sredstvo».

7 *Commentary on the Single Convention on Narcotic Drugs 1961*, United Nations, New York, 1973, p. 10.

8 Así ha sido reconocido por más de cien Estados en el Preámbulo del Convenio Único sobre Estupefacientes de 1961.

9 Doc. E/INCB/56, párrafo 7.

10 Las principales fuentes del opio se sitúan en el Próximo y Medio Oriente, en el Sureste Asiático y en América Central. La hoja de coca se cultiva esencialmente en Hispanoamérica. La cannabis proviene de las regiones precedentes y de Marruecos, Jamaica y Nepal, principalmente.

11 En países como Afganistán, Colombia, Nepal, Perú, Tailandia, Turquía y Venezuela constituye este mercado una de las dos principales fuentes de ingresos.

12 Resolución 38/122 de 29 de febrero de 1984.

13 Resolución 3012 (XXVII) de 18 de diciembre de 1972.

14 A la cabeza de estos países se encuentra España, considerada como el país de mayor tráfico de cannabis, coca y LSD.

15 Preámbulo del Convenio Unico sobre Estupefacientes de 1961 y del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971.

16 Véase, entre otros, AGUILAR, M.: «Aspectos generales del control internacional», *REP*, n.º 101, 1958, pp. 77 y ss.; ID: «El principio del control en las Organizaciones Internacionales» *Rev. de la Fac. de Derecho de Oviedo*, n.º 88, 1959-60, pp. 5 y ss.; FISCHER y VIGNES, D.: *L'inspection internationale*, Bruselas, 1976; GARZON, G.: «El control internacional. Contribución al estudio de los controles jurídicos» *REDI*, vol. XXXV, n.º 1, 1983, pp. 9 y ss.; KOPELMANAS, L.: «Le contrôle international» *R des C*, 1950-II, pp. 59 y ss.; ZANGHI, C.: *La funzione di controlo negli enti internazionali*, Milan, 1966.

17 GARZON, G.: art. cit. en *REDI*, 1983, p. 25.

18 *Informe final del Comité Central Permanente de Estupefacientes y del Organó de Fiscalización de Estupefacientes*. Doc. E/OB/23 E/DSB/25, noviembre, 1967, párr. 120.

19 Junto a estos Convenios debe señalarse, en el período entre las dos guerras mundiales, otra serie de tratados que contienen obligaciones para los Estados en materia de tráfico de drogas y que, en diversas ocasiones, hacen referencia a los órganos citados que se encargan de la fiscalización de su aplicación. Así están el Acuerdo concerniente a la fabricación, el comercio interior y el uso del opio preparado, firmado en Ginebra el 11 de febrero de 1925, y el Convenio para la supresión del tráfico ilícito de drogas nocivas, firmado en Ginebra el 26 de junio de 1936. Este último no hace referencia expresa a la fiscalización, estando sus disposiciones encaminadas a la cooperación penal y judicial para la supresión del tráfico ilícito. Sin embargo, es tenido en cuenta por los órganos internacionales de fiscalización en la medida en que su no aplicación correcta puede convertir a un Estado en un centro de tráfico ilícito.

20 En virtud de este artículo, es propósito de las Naciones Unidas «realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social o humanitario...» y «servir de centro que armonice los esfuerzos de las Naciones para alcanzar estos propósitos comunes».

21 Protocolo de Lake Success de 11 de diciembre de 1946 modificador de los acuerdos, convenios y protocolos sobre estupefacientes concertados en La Haya el 23 de enero de 1912, en Ginebra el 11 de febrero de 1925, el 19 de febrero de 1925 y el 13 de julio de 1931, en Bangkok el 27 de noviembre de 1931 y en Ginebra el 26 de junio de 1936.

22 BETTATI, M.: «Le controle international du stupéfiants», *RGDIP*, 1974, n.º 1, p. 180.

23 Como señala BETTATI (*art. ult. cit.*) sus disposiciones «no tenían en cuenta la evolución económica, social, científica y técnica. En numerosos países, la mayor parte de las industrias de estupefacientes habían sido nacionalizadas y habían aparecido los estupefacientes sintéticos. En fin, los tratados antiguos no contenían disposiciones relativas a la fase «agrícola» de la producción y especialmente del cultivo de coca y de cannabis...»

24 *Conference des Nations Unies pour l'adoption d'une convention unique sur les stupéfiants*, Nueva York, 14 de enero-25 de marzo de 1961, Doc. oficiales E/CONF.34/24 y E/CONF.34/24 Add. 1 Nueva York, 1964. Sobre los trabajos preparatorios y el Convenio: BETTATI, M.: art. cit. en *RGDIP*, 1974, pp. 181-225; LINARES, A.: «Los esfuerzos internacionales para la fiscalización de estupefacientes» *AHLADI*, 1959, pp. 159 y ss.; MARTI DE VESES, C.: «El I. Público y el consumo y tráfico de drogas y estupefacientes en *Delitos contra la salud pública*, Valencia 1977, pp. 271 ss. MAY, H. L.: «La convention unique sur les stupéfiants: commentaires et possibilités» *B.S.*, vol. VII, n.º 1 1965, pp. 1 a 15; Idem: «Vingt ans de contrôle des stupéfiants sous l'égide des Nations Unies» *B.S.*, vol. XVIII, n.º 1, 1966, pp. 43-66; LANDE, A.: «La codification du droit international des stupéfiants» *AFDI*, 1956, pp. 557-571; Idem.: «The single convention on narcotic drugs 1961» *IO*, 1962, pp. 776-797.

25 De acuerdo con el art. 44-2 C.U.: «Al entrar en vigor la presente Convención, el apartado b)



del inciso 2 del art. 36 abrogará y sustituirá entre las Partes que lo sean también en la Convención para la supresión del tráfico ilícito de drogas nocivas firmada en Ginebra el 26 de junio de 1936, las disposiciones del art. 9 de esta última Convención. Pero estas Partes podrán mantener en vigor dicho art. 9 previa notificación al Secretario General». Dicha notificación ha sido realizada por Francia, Liechtenstein y Suiza exclusivamente.

26 Su entrada en vigor, de acuerdo con lo establecido en el art. 41, se produjo el 13 de diciembre de 1964.

27 El texto y algunos comentarios al mismo figuran en *B.S.*, vol. XXIV, n.º 3, p. 1. Los comentarios y observaciones realizados por la Comisión de Estupefacientes pueden verse en *E/CONF. 63/2*, y los documentos oficiales, así como las tres resoluciones anejas al acta final en *E/CONF. 63/7*. Entre la doctrina VIGNES, C. H.: «Les modifications apportées à l'organe international de contrôle par les amendements à la convention unique sur les stupéfiants» *AFDI*, 1972, pp. 629 y ss.

28 Ver: «Protocolo relativo a las sustancias sicotrópicas: la Comisión de Estupefacientes prepara un proyecto revisado» *B.E.*, vol. XXII, n.º 3, 1970, pp. 1-8; «Convención sobre las sustancias sicotrópicas, examen de algunas modificaciones que esta Convención aporta al proyecto revisado de Protocolo» *B.E.*, vol. XXIII, n.º 3, 1971; VIGNES, C. H.: «La convention sur les substances psychotropes» *AFDI*, 1971, pp. 640-656.

29 Como hemos señalado antes, el art. 44 C.U. declara la «abrogación y sustitución» de todos los tratados anteriores entre los Estados parte del mismo. Teniendo en cuenta que en 1983 eran 115 los Estados que formaban parte del C.U., puede afirmarse que todos los anteriores han sido ya derogados.

30 Estas sustancias son: Cannabis y su resina, Cetobemidona (4-meta-hidroxiifenil-1-metil-4-propionilpepiridina), Desomorfina (dihidrodeoximorfina) y Heroína (diacetilmorfina), así como las sales de estos estupefacientes, siempre que sea posible formar esas sales.

31 Las medidas en concreto a que están sujetas las sustancias de cada una de las listas del C.U. se encuentran en su art. 2.

32 En el mismo sentido se encuentra el art. 5 C.S.S.

33 Art. 17 C.U. y art. 6 C.S.S. En este último no es una obligación, sino un «deseo», la existencia de esa administración especial.

34 Arts. 25, 26 y 28 del C.U. respectivamente.

35 Arts. 29 y 34 C.U. y arts. 7, 8 y 15 C.S.S.

36 Art. 30 C.U. y arts. 9 y 10 C.S.S.

37 Art. 31 ap. 2 a 13 C.U. y arts. 11 y 12 C.S.S.

38 Art. 32 C.U. y art. 14 C.S.S.

39 Arts. 18 y 35 ap. f) y g) C.U. y art. 16 C.S.S.

40 Ver: GARZON, G.: art. cit. en *REDI*, 1983, p. 19.

41 El Convenio Unico entró en vigor el 13 de diciembre de 1964. En virtud del art. 45 del Convenio, el ECOSOC decidió que la Junta entraría en funciones el 2 de marzo de 1968. Mientras tanto, el Comité Central Permanente y el Organo de Fiscalización de Estupefacientes asumieron y desempeñaron provisionalmente las funciones de la Junta.

42 Ver, sobre estas finalidades, los informes de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondientes a 1968 párrafo 13; 1972 párr. 9 y ss.; 1974, párr. 8; y 1975 párr. 1 y ss.

43 Art. 14-1-a Convenio Unico y art. 19-1-a Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas.

44 Art. 14-1-a Convenio Unico.

45 Art. 14-6 Convenio Unico y art. 19-6 Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas.

46 Resolución 1/9 de 16 de febrero de 1946.

47 Esta composición viene determinada por la Res. 1663 (LII) de 1972 que modifica la Res. 1147 (XLI) que había fijado el número de miembros en 24.

- 48 Ver las observaciones a este respecto de BETTATI, M.: art. cit. en *R.G.D.I.P.*, 1972, p. 184.
- 49 Art. 3 C.S.S.
- 50 Art. 3 par. 4 C.S.S.
- 51 Art. 3-8-a C.U. y art. 2-8 C.S.S. El Consejo podrá confirmar, modificar o revocar la decisión de la Comisión, y la decisión del Consejo será definitiva (art. 3-8-c C.U. y art. 2-8-c C.S.S.). Mientras se tramite la revisión seguirá vigente la decisión original de la Comisión (arts. 3-8-d C.U. y 2-8-d C.S.S.).
- 52 Art. 7 C.U.
- 53 Art. 17-2 C.S.S.
- 54 Cfr.: «Le laboratoire des stupéfiants d l'ONU», *B.S.*, vol. XIX, n.º 3, 1967, pp. 9-17.
- 55 Ver, a este respecto, el informe de la Junta Internacional de Fiscalización de estupefacientes correspondiente a 1971 (Doc. E/INCB/13), pp. 25 y ss. El Plan prevé la participación de las organizaciones siguientes: ONU, PNUD, FAO, OIT, OMS, UNESCO, PAM e Interpol, para la realización de 147 proyectos. Estos proyectos constituyen más unas directrices generales que proposiciones concretas. Evidentemente, se prevé que no se llevará a cabo ninguna acción sobre el territorio de un país sin el consentimiento y cooperación de su gobierno.
- 56 Ver, en el último período de sesiones, la Res. 38/93 de 23 de febrero de 1984 y la Res. 38/122 de 29 de febrero de 1984. En el mismo sentido, la Res. 37/198 de 10 de febrero de 1983.
- 57 Sobre este carácter, ver: Documento de la Sociedad de Naciones O.C. 669 (1927); *Informe de la Comisión de Estupefacientes* sobre su 21.º período de sesiones (E/4294) párr. 108; Consejo Económico y Social, *Documentos Oficiales*, 2.ª sesión, vol. 2, p. 108; *Comentarios a la Convención Unica de 1961 sobre Estupefacientes* preparados por el Secretario general de las N.U., publicación de las N.U., n.º de venta F. 73. XI.I, p. 129.
- 58 *Comentarios a la Convención Unica de 1961...*, op. cit., p. 130.
- 59 El texto de esta Resolución puede consultarse en el *Informe final del Comité Central Permanente de Estupefacientes y del Organismo de Fiscalización de Estupefacientes*, E/OB/23-E/DSB/25, noviembre, 1967, anexo final.
- 60 Esta última disposición fue ratificada por el Protocolo de 1972 en su art. 8 (art. 16 modificado del Convenio de 1961).
- 61 Vol. I, p. 239.
- 62 Art. 19 C.U.
- 63 Cf. *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes* correspondiente a 1968, párr. 35.
- 64 *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes*, correspondiente a 1976, párr. 30.
- 65 Art. 14-1-a C.U. y art. 19-1-a C.S.S.
- 66 Art. 13-2 C.U.
- 67 Art. 13-3 C.U.
- 68 *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes* correspondiente a 1972, párr. 124.
- 69 Art. 14-2 C.U. y art. 19-2 C.S.S.
- 70 Informe correspondiente a 1967, párrafo 51.
- 71 E/CN.7/SR ó Min. 704 a 721, vol. II, del 20 de diciembre de 1971, p. 68.
- 72 *Ibidem*.
- 73 Ver el Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1973, párr. 141 y ss.
- 74 Cf. a este respecto las observaciones de VIGNES, C.H.: art. cit. en *AFDI*, 1971, p. 654; y BETTATI, M.: art. cit. en *RGDIP*, 1974, n.º 1, p. 192.
- 75 En el Preámbulo se indica que «Las Partes, preocupadas por la salud física y moral de la

Humanidad... Reconociendo que la toxicomanía constituye un mal grave para el individuo y entraña un peligro social y económico para la Humanidad... Considerando que para ser eficaces las medidas contra el uso indebido de estupefacientes se hace necesaria una acción concertada y universal...».

77 Así lo ha venido manifestando, años tras año, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes en sus informes anuales. A modo de ejemplo, si bien en 1981 sólo formaban parte del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas 74 Estados, fueron 120 los que suministraron los datos exigidos.

78 Lo que sí ha sido contestado por parte, principalmente, de los países del área socialista es que estas disposiciones pueden obligar a Estados que no puedan llegar a ser partes en los Convenios. Sobre la inconsistencia de esta contestación, vide: VIGNES, art. cit. en *AFDI*, 1971, p. 647.