



## La estandarización mundial de las políticas de drogas y la necesidad de cooperar: el porqué del régimen internacional de control de drogas

**Agustín Noblia**

Licenciado en Relaciones Internacionales

El objetivo del presente artículo es conocer y analizar, a qué se refieren los especialistas en políticas de drogas cuando hablan del régimen internacional de control de drogas, centrando el análisis en explicar, muy brevemente, qué es un régimen, por qué se hizo necesario en un momento determinado de la historia cooperar entre los países en la temática de las drogas y de qué manera precisa afecta a los Estados.

Inevitablemente, la necesidad de cambios y transformaciones urgentes en la actual política de drogas (garantizar el acceso a la salud, la despenalización de los usuarios de dichas sustancias, la regulación del cannabis, entre otros), plantea el conocimiento de los márgenes de maniobra, en que dicha estrategia podrá desenvolverse. Es decir, existen limitaciones, influencias o condicionantes a tener en cuenta para el desarrollo de la política de drogas. Las podemos clasificar en dos, influencias internas: cuestiones específicas nacionales de diversas índole (sociales, políticas, económicas, culturales, entre otros); e influencias externas que pueden ser de dos maneras: de los Estados hacia otros Estados (relación bilateral) y de las estructuras o sistemas creados por ellos para la fiscalización y regulación de dichas sustancias a nivel mundial (relación multilateral).

Esta última, estructura o sistema dominante es el denominado régimen internacional de control de drogas. El cual, a priori, podría ser definido como una estructura compuesta por un conjunto de tratados, producto de largas negociaciones, que establecen criterios mundiales de control para las distintas actividades relacionadas con las drogas (desde su producción hasta el consumo), estableciendo estándares de comportamiento y castigos para los Estados<sup>1</sup>. Específicamente, resulta

---

<sup>1</sup> Como expresa Mariana Souto Zabaleta en *“Los regímenes internacionales en tiempos de globalización”*; la definición más aceptada por los especialistas de Relaciones Internacionales es aportada por Stephen Krasner, “conjunto de principios, normas, reglas y procesos de adopción de decisiones o procedimientos, en torno a los que convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales o ámbito material concreto.” Stephen D. Krasner, 1983, p. 186.

Los principios son las creencias e ideas fundamentales sobre la cuestión determinada, las normas son derechos y obligaciones (estándares de comportamiento), las reglas son prescripciones y prohibiciones específicas que rigen la actuación de los actores; y los procedimientos son las prácticas prevalecientes para formular e implementar la elección colectiva. Los principios y las normas proporcionan las características básicas y definitorias de un régimen internacional, mientras que las reglas y procesos de adopción de decisiones, pueden ser numerosos y variados pero siempre coherentes con tales principios y normas.

Sin embargo, son diversos los autores que señalan ciertos problemas en dicha definición, entre ellos: Andreas Hasenclever, Peter Mayer & Volker Rittberger, Friedrich Kratochwil & John G. Ruggie, entre otros. Por otro lado, existen posiciones como es el caso de William McAllister que afirma que no existe consenso entre los especialistas en relaciones



ser uno de los regímenes más sofisticados (por la especificidad de sus reglas y la gran cantidad de sustancias que controla) y universales (por la cantidad de Estados que lo forman) de la actualidad.

Cabe destacar que el concepto de régimen y su estudio en la disciplina de las Relaciones Internacionales surgen a mediados de los 70 del siglo pasado, proporcionando una nueva herramienta de análisis. Su estudio constituye un esfuerzo por entender por qué los Estados cooperan entre sí, con qué instrumentos, y bajo qué condiciones, asumiendo que el comportamiento de los países está influenciado por la existencia de normas, pero que las mismas pueden ser útiles para la consecución de sus intereses nacionales. El porqué de esta cooperación radica en que los actores, en este caso Estados, consideran que sus políticas están realmente o potencialmente en conflicto con sus intereses. Por ende, deciden adecuar las acciones de sus individuos y organizaciones/instituciones por medio de un proceso de negociación, conocido como “coordinación de políticas”<sup>2</sup>. En síntesis, podríamos afirmar que la cooperación se produce cuando los actores adoptan en sus prácticas y políticas las preferencias de otros, a través de un proceso de coordinación de políticas, el cual es el medio para el logro de sus objetivos e intereses.

Dicho proceso de coordinación de políticas entre los actores ocurrió en el caso específico de estas sustancias a nivel mundial, originando el régimen internacional de control de drogas. Su porque radicaría en que los Estados se enfrentarían tempranamente con el problema de que es prácticamente imposible controlar la producción, comercialización, importación, exportación, venta, fabricación y consumo, entre otras actividades relacionadas con las drogas (más precisamente, los estupefacientes y sustancias psicotrópicas) de manera unilateral, sin la ayuda de otros países. Es decir, que para lograr el desarrollo de soluciones efectivas a dichos problemas, era necesario actuar de manera conjunta, reflejando su naturaleza multilateral.

De esta manera, durante el siglo XX, los Estados iniciaron un largo proceso (no lineal) con sus avances y retrocesos, por el cual, lograron homogeneizar sus políticas sobre fiscalización de drogas, transformándose en universales. El cual, se vio fuertemente afectado por la inestabilidad del sistema internacional, los intereses de los Estados más poderosos y de sus industrias farmacéuticas, y hasta por cuestiones morales y racistas. El caso histórico por excelencia que manifiesta esta dinámica es la cuestión del problema del opio en Asia y el sudeste asiático; y más específicamente, en China.

Recordemos que desde el siglo XVII, el consumo de opio se difundió rápidamente a lo largo de las zonas costeras de China desembocando en un enorme problema de adicción en la sociedad. Ante esta situación se adoptaron distintas medidas como incautaciones, confiscaciones y prohibición de la

---

internacionales sobre la definición y, por consiguiente, la precisa simplemente como un “sistema dominante o prevaeciente”.

<sup>2</sup> Robert O. Keohane, 1988, p. 74.



importación, venta y consumo de opio, a lo largo de los siglos XVIII y XIX. Sin embargo, el monopolio de la Compañía Británica de las Indias Orientales sobre el comercio del opio una vez dominado el Imperio Mogol en 1857, hacía imposible que las medidas chinas resultaran eficientes, principalmente, por culpa del contrabando. El problema central radicaba en que la demanda de opio se abastecía prácticamente en su totalidad por las importaciones del mismo, provocando un fuerte desequilibrio comercial y reduciendo sus divisas. Ante esta situación China reforzó los controles e incautaciones, como es el caso de la gran incautación (1300 toneladas) de opio en el puerto de Cantón en 1839, a la que los británicos respondieron atacando con su Armada la costa, ocupando Cantón y otras ciudades a orillas del río Yangtzé. Los chinos se vieron obligados a firmar el Tratado de Nanking (1842) por el cual cedieron Hong Kong, además de pagar indemnizaciones. Una segunda incautación, en 1856, provocó que la Armada Británica (con el apoyo de tropas francesas) ocupasen Beijing, forzando a la firma del Tratado de Tientsin (1858), obligando a China a legalizar por completo la importación de opio. Una vez eliminados los impedimentos jurídicos, el opio inundó el mercado chino, sin embargo, si bien las Indias Británicas siguieron siendo el principal proveedor, los chinos ya estaban consumiendo opio de Turquía, Egipto, Persia y los Balcanes. Frente a esta situación delicada para la economía de China, se permitió la producción de opio, otorgando permisos y gravando el cultivo, aumentando drásticamente a 35000 toneladas, según informó la delegación china a la Comisión Internacional del Opio de Shanghai en 1909.<sup>3</sup> Por su parte, la tasa de consumo llegó a aumentar entre 21,5-40 millones de personas en 1906, representando casi el diez por ciento de la población de China, era la primera vez que el mundo conocía el problema de las drogas en tal grado de intensidad.<sup>4</sup>

Después de la rebelión de los Boxer (1900), China se esforzó por lograr ayuda de Occidente para restringir las actividades comerciales con el fin de prohibir su importación. “Esos acuerdos sirvieron de fundamento para que los activistas anti-opio llevaran su causa al plano internacional”<sup>5</sup>. De esta manera, luego de fuertes tensiones bilaterales entre China y Estados Unidos por cuestiones comerciales, la estrategia por parte de este último fue la de ayudar a China en su lucha contra el opio, convocando una conferencia internacional y aprovechando la distensión para negociar intereses económicos durante la presidencia de T. Roosevelt.

Otro caso que motorizó la necesidad de construir un gran acuerdo internacional fue el de Filipinas. La primera medida prohibicionista fue aplicada por Estados Unidos en el país asiático una vez finalizada la ocupación española en 1898. Durante la misma, se había permitido el consumo de opio en la

---

<sup>3</sup> Para tener una dimensión de dicha cantidad, Afganistán en 2018 produjo el 82% del opio del mundo, casi ocho mil toneladas. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), 2019.

<sup>4</sup> ONUDD, 2008, p. 179.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 182.



población. Específicamente, hay que resaltar el papel del obispo de Manila Chales Brent y el reverendo misionero Wilbur Crafts, los cuales presionaron al presidente T. Roosevelt para organizar una conferencia internacional sobre el opio, ya que consideraban que, para lograr una efectiva regulación del control del consumo de opio en el país, era necesario reducir los suministros hacia el mismo, para lo cual era fundamental un acuerdo<sup>6</sup>.

En resumen, la necesidad de restringir y limitar el mercado mundial de opio, fue uno de los desencadenantes del régimen de drogas. Podemos precisar cronológicamente el inicio de esta coordinación mundial con la organización de la Conferencia del Opio en 1909, y la consecuente, Convención del Opio de 1912 (la primera jurídicamente vinculante), que como menciona Sánchez Avilés, tuvo cuatro implicaciones fundamentales en la evolución del control de drogas y para el régimen que comenzaba a gestarse:

“En primer lugar, supuso que el consumo de estupefacientes dejase de ser considerado un asunto interno de los Estados y se convirtiera en una cuestión de preocupación internacional que pasara a ser regulada por el derecho internacional. En segundo lugar, ya desde esta primera etapa se formularon los principios básicos del control internacional de estupefacientes, a saber: 1) la limitación del consumo, fabricación y venta de estupefacientes a fines concretos, fundamentalmente médicos; 2) el control de la producción y distribución (es decir, el control de la oferta) se perfiló como el método principal para alcanzar este objetivo; y 3) la eliminación progresiva del abuso de opio, morfina y cocaína, así como de las sustancias derivadas de estas sustancias. En tercer lugar, supuso que la obligación de los Estados de cooperar en esta materia a nivel internacional fuera elevada desde un nivel meramente moral hasta un conjunto de normas que debían cumplirse de acuerdo con el derecho internacional, es decir, el control de drogas dejó de ser una “cruzada moral” contra el “demonio” del abuso para convertirse en una obligación jurídica de carácter vinculante y de alcance internacional. Por último, implicó el paso de un enfoque de carácter regional, centrado fundamentalmente en Asia Oriental y más en concreto en el problema de consumo de opio en China que había caracterizado el encuentro de Shanghái, a un enfoque de carácter internacional que implicó a las principales potencias del momento y pasó a considerar también a sustancias derivadas tales como la morfina, la cocaína y la heroína”<sup>7</sup>.

### **Influencia concreta del régimen sobre los países**

En la actualidad, el régimen de drogas contemporáneo bajo el ámbito de las Naciones Unidas es

---

<sup>6</sup> William B. McAllister, 2000, p. 27.

<sup>7</sup> Constanza Sánchez Avilés, 2014, p. 138.



estructurado por:

La Convención Única de 1961 que persigue tres objetivos: codificar los tratados que se fueron desarrollando durante los últimos cincuenta años en uno solo, racionalizar los mecanismos de fiscalización internacional de drogas a través de la unificación de los distintos organismos competentes y ampliar la fiscalización a las materias primas, que producen estupefacientes.

La Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, amplía la fiscalización o el control de las sustancias sintéticas (anfetaminas, barbitúricos y sustancias psicodélicas) sin provocar grandes costos y problemas a la industria farmacéutica; además se suman los principios activos en las plantas al control, como en el caso del THC en la planta de cannabis.

Finalmente, la Convención sobre Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1989, que busca coordinar internacionalmente las legislaciones de los Estados y crear mecanismos de cooperación para combatir el tráfico ilícito de tales sustancias, agregando al control los precursores químicos utilizados en su fabricación.

De una forma más elemental, estos tres tratados, establecen obligaciones de que los países fabriquen leyes de acuerdo a su ordenamiento interno o régimen constitucional, basadas en el principio fundamental del régimen, que es limitar la producción, venta y consumo de dichas sustancias a los fines médicos/científicos. Este conjunto de obligaciones internacionales conforman el contexto en el que se toman las decisiones en materia de drogas en la totalidad de los países del mundo; es decir, que las políticas nacionales de control de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y precursores son pensadas y diseñadas dentro de los parámetros establecidos por los distintos tratados.

Estas obligaciones se podrían resumir en seis puntos: 1) establecer y mantener una infraestructura institucional destinada a gestionar el control de sustancias a nivel nacional e internacional. 2) Clasificar cada estupefaciente, sustancia psicotrópica y precursor asegurando el control requerido por las convenciones y su regulación para los fines lícitos. 3) Prevención del consumo de drogas, facilitando medidas de tratamiento y rehabilitación para los usuarios con consumo problemático. 4) Tipificación de las conductas relacionadas con el tráfico ilícito de drogas, como delitos graves en su derecho penal interno, con sus correspondientes sanciones penales. 5) Tipificación como delito, de acuerdo con sus principios constitucionales y de los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico, la adquisición o cultivo de drogas para el consumo personal, pudiendo ser el tratamiento y la rehabilitación medidas adicionales o alternativas a la condena o castigo. 6) Participar en la cooperación internacional en materia penal con el resto de las Partes en lo relacionado con el tráfico ilícito y el lavado de dinero.

No obstante, es necesario aclarar que, al tratarse de un sistema de control indirecto, la aplicación de



las normas internacionales corresponde a las autoridades nacionales, las cuales, a su vez, formulan y definen sus políticas de acuerdo a sus propias circunstancias específicas y concretas, produciendo variaciones significativas en las políticas de drogas de los países a pesar de las influencias del régimen.