

Procesos y alcances de la Convención de Viena

Alberto Székely S.

Del 25 de noviembre al 20 de diciembre de 1988 se efectuó en Viena la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. La delegación mexicana llevó consigo un pliego de instrucciones muy precisas en el sentido de realizar todos los esfuerzos durante la negociación para lograr los siguientes cuatro objetivos fundamentales:

Primero: que la Convención cubriera equilibradamente todos los aspectos del fenómeno del tráfico ilícito de estupefacientes en su conjunto; esto es, desde la producción y el tránsito hasta la demanda y el consumo, a efecto de que se convirtiera en un documento eficaz e integral para el objetivo que se perseguía, todo lo cual resultaba de la tesis que sobre la materia había venido sosteniendo nuestro país, interna e internacionalmente, por varios años: la tesis del equilibrio. En este sentido sería de especial importancia que se introdujeran en la Convención dispositivos que obligaran a los países de demanda y de consumo a llevar a cabo una administración más estricta de la justicia contra quienes se involucran en cualquier aspecto del tráfico ilícito, definido éste en el sentido más amplio y comprensivo.

Segundo: que las disposiciones de la Convención fueran plenamente respetuosas de la soberanía, de la seguridad, del orden público y del principio de legalidad en los Estados. Para tal efecto, se deberían realizar los mayores esfuerzos para que se incluyeran en la Convención suficientes cláusulas de salvaguardias legales en el espíritu de las propuestas que ya había hecho México en ese sentido y que resultaban fundamentales para los intereses esenciales de nuestro país.

Tercero: que ninguna disposición de la Convención pudiera tener el efecto de permitir, en

forma alguna, que autoridades extranjeras pretendiesen sustituir a las autoridades nacionales en el desempeño de las competencias que la legislación interna reserva exclusivamente a estas últimas.

Cuarto: la Convención, como instrumento de cooperación, no debería utilizarse como vehículo para imponer sanciones a los Estados, aun de tipo multilateral, como se pretendía en el artículo 18 del proyecto. La delegación de México debería entonces, según el pliego de instrucciones, realizar todos sus esfuerzos por evitar disposiciones punitivas de esa índole en la Convención.

Como se puede apreciar, estos objetivos emanaban directamente de nuestra experiencia internacional en el manejo del tema del narcotráfico y, por ende, no es necesario explicitarlos más.

La delegación recibió lineamientos detallados para su actuación, a fin de que el logro de los cuatro objetivos antes citados hiciera la Convención aceptable para México. En este sentido estábamos convencidos de que siendo el narcotráfico un fenómeno internacional ningún país por sí mismo puede combatirlo efectivamente, y que era necesario llevar a cabo la cooperación internacional. Tal empresa significaba un importante desafío para la diplomacia mexicana puesto que el texto del proyecto de convención con que se iniciarían las negociaciones en Viena, y que había sido elaborado en los dos años anteriores por un grupo de expertos, resultaba francamente contrario y opuesto a los objetivos señalados. Durante las labores del grupo de expertos aludido, que se manejó a muy bajo nivel, México experimentó serias dificultades en su meta de contrarrestar la enorme influencia que, sobre dicho foro, habían tenido los países de consumo para diseñar un proyecto de convención a la medida

exacta de sus exclusivas necesidades y preocupaciones. El grupo fue manejado total y efectivamente por los países consumidores; se detectó una desunión muy preocupante entre los países llamados productores, a cuyas espaldas se pretendía cargar todo el peso de las obligaciones jurídicas de la convención que se proyectaba. A pesar de ello, México logró introducir, al menos desde el punto de vista procesal, un importante paquete de propuestas para reorientar el proyecto, que el grupo de expertos tuvo que mandar a la conferencia de plenipotenciarios junto con el proyecto de convención.

El haber introducido estas propuestas significaba una plataforma para una digna conferencia, que le permitiría a México intentar reorientar la Convención.

En la etapa anterior al inicio de la conferencia, México movilizó todos sus recursos diplomáticos para hacer prosperar dicho paquete de propuestas. Todas las misiones y embajadas de México en el exterior fueron activamente movilizadas para llevar a cabo una intensa labor diplomática de persuasión, sin cañones ni dinero, simplemente con la fuerza de la palabra y de los argumentos basados en la razón; se buscaba persuadir a la comunidad internacional de que el proyecto de convención con que se contaba sólo serviría de instrumento de mayor confrontación entre los llamados países productores y los consumidores, en lugar de que fungiera como utensilio de auténtica cooperación entre todos los Estados y frente a un enemigo común, que es el narcotraficante. Se adujo que el proyecto era atentatorio contra la soberanía de los Estados, y que para México, como lo debía ser para todos los países, era inconcebible que para atacar el fenómeno se pretendiera utilizar un instrumento internacional que acabara teniendo, precisamente, el mismo efecto. Asimismo, México insistió en que el proyecto de convención orillaría a los Estados de producción a combatir el narcotráfico a través de medidas desapegadas de sus constituciones, y que por tanto era inaceptable que para combatir un ilícito se tuviera que actuar en forma igualmente ilícita.

Estábamos convencidos de que el fenómeno del narcotráfico se puede combatir con la ley en la mano y sin vulnerar la soberanía de los Estados.

Tan importante como lo anterior, fue el hecho de que se recalcó que de nada serviría una

convención que se limitara a combatir sólo uno de los eslabones que constituyen la cadena del narcotráfico, como se desprendía del proyecto de convención que estaba dirigido principalmente al componente de la producción, haciendo caso omiso del componente de la demanda que origina dicha producción.

Los argumentos anteriores fueron paulatinamente abriéndose paso entre los miembros de la comunidad internacional, al grado de que produjo el importante acercamiento de un país de consumo que se aliaría a significativos aspectos de la posición mexicana, con resultados innegablemente positivos tanto en lo multilateral como en la relación bilateral. Canadá ofreció acompañar en la Conferencia varias de las propuestas fundamentales de México, lo que constituyó un elemento adicional para ir ganando adeptos en ese evento internacional. En efecto, las posiciones de México fueron poco a poco respaldadas por un número cada vez mayor de los países participantes, logrando finalmente hacerlas prevalecer por consenso, y formalizadas mediante las consiguientes modificaciones al proyecto de convención. Llegamos solos a la conferencia y tuvimos que ganarnos la voluntad política y jurídica de las 106 delegaciones que participaban.

La diplomacia mexicana mostró su mejor tradición al obtener ese consenso de la comunidad internacional para adoptar un instrumento que, en su aplicación, podría levantar enormes presiones sobre nuestro país provenientes del exterior; sobre todo porque las fuentes originales de dichas presiones se unieron también convencidamente a ese consenso. Todo lo anterior permite prever con un poco de optimismo una nueva era en la lucha común contra el narcotráfico, que podría desplazar la confrontación entre los Estados para dejar abierto el paso a la bien intencionada cooperación internacional.

Ese es el balance, las cuentas generales que pudo rendir la delegación mexicana a su regreso de Viena, luego de un mes de negociaciones difícil, pero que da un resultado final positivo.

Como sucede en estos casos no es lo mismo hacer una revisión general de lo logrado en la Convención, que adentrarse en los vericuetos de su normatividad, en donde podemos hacer ya un balance técnico más justo, más preciso

La delegación de México cumplió con esos cuatro objetivos de su pliego de instrucciones, pero también debe reconocerse que hay ciertas áreas en las que ese cumplimiento podría haber sido más cabal, si hubiéramos contado con una voluntad política mayor de parte de los Estados consumidores.

Si comparamos el proyecto de convención con que se llegó a Viena y el que fue formalmente aceptado, el resultado para cualquier observador de buena fe es altamente positivo. Pero para las dimensiones graves del problema del narcotráfico internacional, para lo que se podría haber conseguido, para lo que la opinión pública mundial esperaba de los diplomáticos que la representaron en ese foro internacional, y sobre todo para los alcances que tenían algunas propuestas mexicanas, creo que hay algunas áreas que seriamente nos conviene revisar en la Convención porque se logró mucho menos de lo esperado.

La delegación de México quería acabar la conferencia con una Convención en la mano que le hiciera perder el sueño por completo a los narcotraficantes y únicamente se ha logrado inquietarlos. Ahora van a tener que ser más cuidadosos y precavidos, van a ver coartadas muchas de las actividades ilegales que habían venido desempeñando; este instrumento podría haber ido más lejos.

He de señalar aquí ejemplos concretos para demostrar que había ámbito de acción:

Es preocupante el desequilibrio que existe entre la legislación nacional y la manera como administramos la justicia en México (que es un país básicamente de producción de estupefacientes) y el contraste enorme que hay con la legislación interna en materia de narcotráfico en los países de consumo (que son mercados de los estupefacientes que se producen en nuestro territorio ilegalmente) y la manera como se administra justicia para aplicar esa legislación. Por ejemplo, México ha podido demostrar en todos los foros internacionales, especialmente en los de Naciones Unidas, que cuenta con una de las legislaciones penales más avanzadas y a la vez más estrictas en materia de delitos contra la salud, y que además la administración de la justicia, estadísticamente hablando, se aplica en forma muy rigurosa.

Eso quiere decir que quizá haya una relación de causa y efecto, y que si nosotros tuviéramos una legislación débil y una administración de

justicia laxa, probablemente habría más producción de drogas en México.

Vemos con enorme angustia que en los países de consumo de drogas, la legislación en primer lugar no es muy avanzada y sobre todo la administración de la justicia es muy laxa; que existen en los países de derecho anglosajón, como es el caso de los principales mercados de consumo, una variedad de fórmulas jurídicas que ofrecen varias válvulas de escape a los narcotraficantes para evadir la estricta administración de la justicia o para lograr una clemente administración de ella en su provecho. En estos países, por ejemplo, existe la posibilidad de negociar con el Ministerio Público el tipo de delito por el cual se va a ser acusado, o incluso de lograr a cambio de información, es decir, de delatar a otros, la inmunidad; igualmente se puede lograr que se cambien los delitos o que se reduzca la pena. Si a esto aunamos el hecho de que en esos países las cárceles están sobrecargadas, de que sus gobiernos han reducido los presupuestos para programas sociales de rehabilitación de instituciones penitenciarias, de que en estos países además las Cortes están también sobrecargadas, tenemos entonces, según demuestran las estadísticas, que una altísima proporción de los narcotraficantes de los llamados *billers* no llegan a sufrir el peso de la justicia, y que los que ingresan a las instituciones penitenciarias lo hacen sólo por unos cuantos días.

Eso para nosotros también tiene una relación causa-efecto: a mayor número de narcotraficantes en la calle, más grande es el mercado, y mientras más grande sea el mercado de drogas, ésta se tiene que producir en alguna parte, y desgraciadamente uno de esos lugares es México. Y si a mayor demanda mayor producción, a menor sofisticación y nivel de rigidez en el cumplimiento de la ley y en la administración de la justicia mayor demanda también. Se puede comprender que para nosotros era absolutamente fundamental que si se iba a hablar de una convención contra el narcotráfico que imponía ya de por sí tantas obligaciones para México, nosotros, que somos los avanzados en legislación penal, que tenemos una administración de justicia muy estricta, y que tenemos cárceles repletas de delincuentes que han cometido delitos contra la salud, era fundamental asegurar que los países de consumo apretaran su legislación y apli-

caran con más rigidez su administración de la justicia. Desgraciadamente ésta es una de las áreas en las que menos conseguimos en la Conferencia, porque recibimos una actitud francamente inflexible de parte de los países consumidores.

Otro motivo de orgullo para la delegación de México, que se logró a pesar de una incomprendible reticencia de parte de los países consumidores, es la propuesta que aparece en el inciso *g* del párrafo 5 del artículo 3, en la que las partes, después de una incomprendible lucha contra los países consumidores, que son los que más sufren de este problema, aceptaron que en las legislaciones penales se considere como agravante el hecho de que el delito se haya cometido en establecimientos penitenciarios, en una institución educativa o en un centro asistencial, o en sus inmediaciones o en otros lugares en los que los escolares y estudiantes acudan para realizar actividades educativas, deportivas y sociales.

Sin embargo, es incomprendible la resistencia por parte de los países consumidores; quizá la única explicación sea que la actitud de todas estas delegaciones estuvo siempre orientada a buscar obligaciones para los países de producción, y cada vez que llegaba la delegación de México con obligaciones para los países de consumo, se les tomaba desprevenidos y obviamente si se trataba de modificaciones a su legislación tenían que considerarlo con detenimiento, debido a que no habían generado la voluntad política necesaria para estar abiertos a proposiciones de este tipo, que son innovadoras porque no existían en convenciones anteriores.

Si revisamos el preámbulo de la Convención vemos cómo se logró un mayor equilibrio en cuanto a esta vieja cuestión de la producción y de la demanda; en casi todos los párrafos preambulares logramos, mediante la labor diplomática, incluir el componente de la de-

manda. Pero ello no era suficiente porque el preámbulo, después de todo, no es más que una expresión política de las obligaciones que se van a concretar en el texto de la Convención. La lucha verdadera no fue en el preámbulo, sino en el texto de la Convención.

Ya en la Conferencia contra el Abuso de Drogas realizada en Viena en 1987 se logró, desde el punto de vista político, un avance muy importante. En un plan multidisciplinario de acción que se adoptó en esa conferencia se logró, por primera vez, que en un instrumento político, no jurídico, se reconociera el equilibrio entre el factor producción y el factor demanda y consumo; sin embargo, se trataba de un instrumento meramente político. En la Convención de 1988 buscamos hacer una expresa y detallada mención de ese programa multidisciplinario a pesar de la resistencia por parte de los países de consumo; a diferencia del año anterior, en 1988 se introdujeron disposiciones convencionales que establecían derechos y obligaciones recíprocos.

Por ejemplo, en el artículo 14, párrafo 4, las partes se comprometen a adoptar medidas adecuadas tendientes a eliminar o reducir la demanda ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, con miras a reducir el sufrimiento humano y acabar con los incentivos financieros del tráfico ilícito. Estas medidas podrán basarse, entre otras cosas, en las recomendaciones de las Naciones Unidas, los organismos especializados de las Naciones Unidas —tales como la Organización Mundial de la Salud— y otras organizaciones internacionales competentes dentro del plan amplio y multidisciplinario aprobado por la Conferencia Internacional sobre el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas celebrada en 1987, en la medida en que éste se relacione con los esfuerzos de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, así como de entidades privadas en las esferas de la prevención y tratamiento y de la rehabilitación.