



---

**Comisión de Estupefacientes****58° período de sesiones**

Viena, 9 a 17 de marzo de 2015

Tema 6 b) del programa provisional\*

**Aplicación de los tratados de fiscalización internacional  
de drogas: cambios en el alcance de la fiscalización  
de sustancias****Opinión jurídica de la Oficina de Asuntos Jurídicos  
de la Secretaría****Nota de la Secretaría**

En su reunión entre períodos de sesiones celebrada el 29 de enero de 2015, la Comisión de Estupefacientes examinó cuestiones sustantivas y de procedimiento relativas a la clasificación de la ketamina, tras haberse recibido una notificación del Gobierno de China en que se recomendaba incorporar esa sustancia a la Lista I del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971<sup>1</sup>. En dicha reunión se pidió a la Secretaría que solicitara una opinión jurídica respecto de si la Comisión podía clasificar una sustancia conforme al Convenio de 1971 aunque la Organización Mundial de la Salud (OMS) hubiese recomendado que dicha sustancia no se sometiera a fiscalización internacional. Conforme a ello, se reproducen más abajo la información y los documentos pertinentes.

**I. Solicitud de una opinión jurídica presentada por  
la Comisión de Estupefacientes**

1. En un memorando interno de fecha 6 de febrero de 2015, la Secretaria de la Comisión de Estupefacientes señaló a la atención del Sr. Stephen Mathias, Subsecretario General de Asuntos Jurídicos, la solicitud de asesoramiento jurídico respecto de si la Comisión podía clasificar una sustancia con arreglo al Convenio de 1971 aunque la OMS hubiera recomendado que esa sustancia no se sometiera a

---

\* E/CN.7/2015/1.

<sup>1</sup> Las conclusiones de la primera reunión de la Comisión entre períodos de sesiones se distribuyeron a los Estados Miembros en forma de mensaje especial el 6 de febrero de 2015.



fiscalización internacional, y le informó de que se había pedido a la Secretaría que informara sobre esa opinión jurídica a la Comisión en su próxima reunión entre períodos de sesiones, prevista para el 23 de febrero de 2015.

2. En la parte relativa a los antecedentes (“*Background*”), que figura en el anexo I de ese memorando, la Secretaria de la Comisión informó al Subsecretario General de Asuntos Jurídicos de lo siguiente:

a) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2, párrafo 1, del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, el Gobierno de China, en su comunicación de fecha 8 de marzo de 2014, había notificado al Secretario General de las Naciones Unidas que China recomendaba que la ketamina se incluyera en la Lista I del Convenio de 1971;

b) El Secretario General había transmitido a todos los gobiernos y a la OMS una nota verbal de fecha 14 de marzo de 2014 en la que se adjuntaban la señalada notificación y la información presentada por China en apoyo de la recomendación de incluir la ketamina en la Lista I del Convenio de 1971 y se invitaba a los gobiernos a enviar sus observaciones sobre los factores económicos, sociales, jurídicos, administrativos y de otra índole que considerasen pertinentes a la posible clasificación de la ketamina;

c) Durante su reunión entre períodos de sesiones celebrada el 29 de enero de 2015, la Comisión había examinado los aspectos de procedimiento relativos a la clasificación de las sustancias y, en particular, las consecuencias de una recomendación negativa de la OMS sobre una notificación recibida de un Estado parte. A juicio de algunos participantes, los dictámenes de la OMS debían ser determinantes en cuestiones médicas y científicas, y por ello la Comisión no estaba en situación de someter la ketamina a fiscalización internacional. Otros asistentes habían opinado que, si bien la Comisión debía tener en cuenta el dictamen de la OMS, que debía ser determinante en cuestiones médicas y científicas, también debía tener presentes los factores económicos, sociales, jurídicos, administrativos y de otra índole que considerara pertinentes, y en consecuencia podía incorporar la sustancia a cualquiera de las Listas u, opcionalmente, decidir no hacerlo.

3. La Secretaria informó también al Subsecretario General de Asuntos Jurídicos de que la versión sin formatear del informe sobre la 36ª reunión del Comité de Expertos en Farmacodependencia de la OMS, celebrada del 16 al 20 de junio de 2014 en Ginebra, se había señalado a la atención de la Comisión apenas la hubo dado a conocer la OMS.

4. Además, la Secretaria presentó la documentación siguiente, en calidad de anexos y documentos adjuntos del memorando:

a) Las disposiciones del Convenio de 1971 y las partes pertinentes de los Comentarios al Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas (*Commentary on the Convention on Psychotropic Substances*);

b) La notificación de China sobre la recomendación de que se sometiera la ketamina a fiscalización internacional con arreglo al Convenio de 1971;

c) El extracto pertinente de la notificación de fecha 25 de noviembre de 2014 dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas por la Directora General de la OMS, relativa a la recomendación de no someter la ketamina a fiscalización internacional;

d) El extracto pertinente de la versión sin formatear del informe sobre la 36ª reunión del Comité de Expertos en Farmacodependencia de la OMS.

## **II. Memorando interno de fecha 18 de febrero de 2015, dirigido a la Sra. Jo Dedeyne-Amann, Secretaria de la Comisión de Estupefacientes, por el Sr. David Hutchinson, Oficial Jurídico Principal encargado de la Oficina del Asesor Jurídico, sobre las facultades de la Comisión de Estupefacientes para clasificar una sustancia en una Lista del Convenio de 1971 aunque la Organización Mundial de la Salud haya recomendado que esa sustancia no se someta a fiscalización internacional**

1. Tengo el honor de referirme a su memorando de fecha 6 de febrero de 2015, en el que usted señala que se había pedido a la Secretaría de la Comisión de Estupefacientes que solicitara nuestra opinión jurídica sobre la cuestión siguiente:

¿Puede la Comisión de Estupefacientes clasificar una sustancia con arreglo al Convenio de 1971 aunque la OMS haya recomendado que esa sustancia no se someta a fiscalización internacional?

2. Somos conscientes de que las partes en el Convenio y la Comisión pueden opinar distinto sobre las respuestas que demos. Como tal, nuestra opinión no debería en modo alguno considerarse única ni definitiva, por lo que agradeceríamos que comunicara usted a la Comisión que así se da por entendido.

3. A condición de que se entienda de ese modo, nuestra respuesta a su pregunta es que, a nuestro juicio, la Comisión puede clasificar una sustancia conforme al Convenio de 1971 aunque la OMS haya recomendado que esa sustancia no se someta a fiscalización internacional, siempre que la Comisión haya tenido presentes todos los factores pertinentes señalados en el artículo 2, párrafo 5, del Convenio antes de adoptar su decisión.

4. En el anexo del presente memorando figura un análisis pormenorizado.

## Anexo

1. La finalidad del presente anexo es analizar en detalle la siguiente pregunta, sobre la cual usted nos ha pedido asesoramiento:

¿Puede la Comisión de Estupefacientes clasificar una sustancia con arreglo al Convenio de 1971 aunque la OMS haya recomendado que esa sustancia no se someta a fiscalización internacional?

2. Entendemos que esa pregunta se formuló con respecto a una notificación de China, presentada con arreglo al artículo 2, párrafo 1, del Convenio de 1971, en que se señalaba que la ketamina debería agregarse a la Lista I de ese instrumento y a la cual la Organización Mundial de la Salud (OMS) respondió afirmando que la sustancia en cuestión no debía incluirse en esa Lista. Conforme a lo expuesto por usted, la Comisión de Estupefacientes deberá pronunciarse sobre esa notificación de China en su 58º período de sesiones, previsto para los días 9 a 17 de marzo de 2015.

### **Funciones de la Comisión previstas en el Convenio**

3. A modo de información de antecedentes, conviene señalar que la Comisión de Estupefacientes fue creada por el Consejo Económico y Social en virtud de su resolución 9 (I), de 16 de febrero de 1946, con el mandato de, entre otras cosas, “ayudar al Consejo a ejercer, sobre la aplicación de los convenios y acuerdos internacionales relativos a los estupefacientes, las funciones de fiscalización que el Consejo asuma o que le sean conferidas”. En el Convenio de 1971, que se aprobó el 21 de febrero de 1971 y entró en vigor el 16 de agosto de 1976, con el objeto de prevenir y combatir el uso indebido de sustancias sicotrópicas y el tráfico ilícito a que da lugar, se asignan determinadas funciones a la Comisión. Esas funciones fueron aprobadas oficialmente por el Consejo Económico y Social en su resolución 1576 (L), de 20 de mayo de 1971.

4. En el párrafo 1 del artículo 17 del Convenio, titulado, “Funciones de la Comisión”, se dispone que “la Comisión podrá examinar todas las cuestiones relacionadas con los objetivos de este Convenio y la aplicación de sus disposiciones y podrá hacer recomendaciones al efecto”.

5. En el artículo 2 del Convenio se establecen las funciones concretas de la Comisión con respecto a la adición de sustancias a las Listas del Convenio, su traslado de una Lista a otra y su eliminación de las Listas. Con respecto al cometido de la Comisión para incorporar sustancias a las Listas, que es la situación de que se trata en este caso, en el artículo 2, párrafo 5, del Convenio se dispone que “la Comisión, teniendo en cuenta la comunicación de la Organización Mundial de la Salud, cuyos dictámenes serán determinantes en cuestiones médicas y científicas, y teniendo presentes los factores económicos, sociales, jurídicos, administrativos y de otra índole que considere oportunos, podrá agregar la sustancia a la Lista I, II, III o IV. La Comisión podrá solicitar ulterior información de la Organización Mundial de la Salud o de otras fuentes adecuadas”.

### **Procedimiento para agregar una sustancia a las Listas del Convenio**

6. Toda deliberación de la Comisión conforme al artículo 2, párrafo 5, del Convenio va precedida por varias etapas, en las que la OMS cumple un cometido determinante. Conforme al artículo 2, párrafo 1, del Convenio, cualquiera de las partes en este, o la OMS, pueden presentar una notificación para fundamentar la inclusión en una Lista del Convenio de determinadas sustancias no sujetas aún a fiscalización internacional. Con arreglo al artículo 2, párrafo 2, “el Secretario General transmitirá esa notificación y los datos que considere pertinentes a las Partes, a la Comisión y, cuando la notificación proceda de una de las Partes, a la Organización Mundial de la Salud”.

7. Conforme al artículo 2, párrafo 4, del Convenio, la OMS deberá realizar una evaluación de una sustancia determinada, conforme a los criterios establecidos en dicho artículo, y comunicar a la Comisión su dictamen y su recomendación. Acto seguido, la Comisión examinará ese asunto, conforme a lo dispuesto en el artículo 2, párrafo 5, señalado más arriba.

8. En ese contexto, entendemos que la notificación de China en la que se recomendaba que se incluyera la ketamina en la Lista I del Convenio se presentó conforme al artículo 2, párrafo 1, de ese instrumento (E/CN.7/2015/7, anexo III). Entendemos también que, en respuesta a la notificación de China, la OMS recomendó que esa sustancia no se sometiera a fiscalización internacional por el momento (E/CN.7/2015/7, anexo IV). Su pregunta es si la Comisión puede o no incluir una sustancia en una de las Listas del Convenio aunque la OMS haya recomendado que la sustancia en cuestión no se someta a fiscalización internacional.

### **Cometido de la Comisión y de las partes**

9. En primera instancia, corresponde a la propia Comisión decidir si tiene competencia para decidir sobre un asunto determinado, como la inclusión de una sustancia en alguna de las Listas del Convenio aunque la OMS se haya pronunciado en contrario. A ese respecto, el artículo 54 del reglamento de las Comisiones Orgánicas del Consejo Económico y Social, que se aplica a la Comisión, dispone que “una moción encaminada a que la Comisión decida sobre su competencia para pronunciarse sobre una propuesta que le haya sido presentada será sometida a votación antes de que se vote sobre la propuesta de que se trate”. Así pues, si un miembro de la Comisión presenta esa moción, corresponde a la Comisión decidir sobre ella.

10. De cualquier manera, a continuación se indican algunos aspectos que pueden aclarar el asunto que usted señala. Queremos destacar que no se presentan como interpretación categórica ni definitiva de las disposiciones pertinentes del Convenio, y que otras partes pueden tener una opinión distinta.

### **Análisis de las disposiciones pertinentes**

11. Señalamos en primer lugar que el Convenio no contiene disposiciones relacionadas expresamente con la situación expuesta en su pregunta. El artículo 2, párrafo 4, del Convenio se refiere a una situación en que la OMS comunica su dictamen sobre una sustancia y toda medida de fiscalización que deba aplicarse a

ella, en tanto que conforme al artículo 2, párrafo 5, se autoriza a la Comisión para agregar cualquier sustancia a las Listas del Convenio.

12. Sin embargo, no hay ninguna disposición concreta que se refiera expresamente al procedimiento que deba aplicarse si la OMS recomienda no someter una sustancia a fiscalización internacional, o conforme a la cual la Comisión pueda adoptar una decisión contraria a esa recomendación de la OMS o quede obligada por esa recomendación a no someter una sustancia a fiscalización internacional.

13. Por lo que atañe al carácter de la comunicación de la OMS prevista en el artículo 2, párrafo 4, del Convenio, en ese artículo se prevé que dicha comunicación debe contener un “dictamen” sobre la sustancia de que se trate, junto con “recomendaciones” sobre medidas de fiscalización. En el artículo 2, párrafo 5, se dispone además que los dictámenes de la OMS “serán determinantes en cuestiones médicas y científicas”. La palabra “determinante” parece indicar que los dictámenes de la OMS tienen un carácter especial por el que se define de manera concluyente la naturaleza médica y científica de una sustancia.

14. Sin embargo, en el artículo 2, párrafo 5, se dispone también que, “teniendo presentes los factores económicos, sociales, jurídicos, administrativos y de otra índole que considere oportunos”, la Comisión podrá agregar la sustancia a una Lista. Por ello, parece que la Comisión debe tener en cuenta no solo los dictámenes de la OMS sobre cuestiones médicas y científicas, sino también los señalados factores económicos, sociales, jurídicos, administrativos y de otra índole. Solo cuando estos se hayan tomado en cuenta podrá la Comisión decidir si agregar o no la sustancia a una Lista. Así pues, el artículo 2, párrafo 5, parece indicar que la Comisión ha de llegar a una conclusión después de tomar en cuenta todos los factores pertinentes, y no meramente basándose solo en uno de varios factores, como el dictamen de la OMS. La Comisión parece haber aceptado ese enfoque (E/1983/15, párr. 195).

15. En el artículo 2, párrafo 5, del Convenio se aclara también que la Comisión es la única autorizada para agregar una sustancia a una de las Listas de ese instrumento. El Convenio no otorga esa facultad a la OMS. La única excepción se prevé cuando una parte impugna la decisión de la Comisión, en cuyo caso el Consejo Económico y Social podrá decidir sobre la incorporación de una sustancia a una de las Listas del Convenio (artículo 2, párrafo 8, del Convenio).

#### ***Comentarios al Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas***

16. Para arrojar luz sobre su pregunta, hemos consultado también los Comentarios al Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas (E/CN.7/589, en inglés únicamente), publicados en 1976, en los que se imparte orientación útil para interpretar las disposiciones del Convenio. En el comentario sobre el artículo 2, párrafo 5 (pág. 71), se señala lo siguiente:

Si la OMS comprobara, de conformidad con el párrafo 4 [del artículo 2] que una sustancia no reúne las propiedades peligrosas descritas en los incisos i) o ii) del apartado a) y, en consecuencia, recomendara expresa o implícitamente en su comunicación a la Comisión que no se sometiera esa sustancia a fiscalización, la Comisión no estaría facultada para adoptar esa medida. Una decisión en ese sentido sería incompatible con la disposición según la cual los dictámenes de la OMS son “determinantes en cuestiones médicas y

científicas”, así como con los presupuestos básicos de los autores del Convenio de Viena, cuyo objetivo se limita únicamente a hacer frente a los problemas derivados del uso indebido de sustancias que tienen cualidades peligrosas definidas en los incisos i) o ii) antes mencionados.

17. En el comentario parece hacerse hincapié en el carácter determinante de los dictámenes de la OMS respecto de las cuestiones médicas y científicas, así como en el objetivo y la finalidad del Convenio.

### **Práctica posterior**

18. Por lo que atañe a la práctica posterior, hemos encontrado dos casos posiblemente pertinentes de los que se ocupó la Comisión. En 1997 España propuso incorporar varias sustancias a las Listas I y II del Convenio, pero la OMS recomendó no modificar esas Listas a fin de hacer extensiva colectivamente la fiscalización a algunas de las sustancias notificadas por ese país, al tiempo que, como respuesta a la propuesta de España, formuló recomendaciones propias sobre dos sustancias (E/1999/28/Rev.1, párrs. 109 y 111). La Comisión aprobó las recomendaciones de la OMS sobre las dos sustancias, pero no hay constancia de ninguna medida que se hubiera adoptado sobre las sustancias a cuya clasificación objetó la OMS.

19. En 1991 la OMS recomendó que se suprimiera una sustancia de la Lista IV del Convenio sin trasladarla a otra Lista (E/1991/24, pág. 21). En este caso se trataba de la eliminación de una sustancia que ya figuraba en una Lista, y no de una objeción a que se agregara una sustancia nueva a una determinada Lista. Sin embargo, el asunto es pertinente en el sentido de que la OMS recomendaba que la sustancia no figurara en ninguna de las cuatro Listas del Convenio. Respecto de este asunto, la Comisión decidió por unanimidad suprimir la sustancia de la Lista IV (E/1991/24, pág. 21).

20. Aunque esos dos casos parecen indicar que la Comisión ha seguido en general las recomendaciones de la OMS de que no se agreguen sustancias a las Listas del Convenio o de que se eliminen sustancias de las Listas, en otras ocasiones la Comisión ha rechazado varias recomendaciones de la OMS en el sentido de agregar determinadas sustancias a las Listas del Convenio (E/1983/15, párrs. 206 a 208; E/1984/13, párr. 11). Aunque el contexto era diferente del que se indica en su pregunta, por tratarse de un caso en que la OMS recomendaba no incluir una sustancia concreta en una Lista, el hecho de que la Comisión haya rechazado algunas recomendaciones de la OMS sigue siendo pertinente, porque indica que la Comisión no siempre se ha sentido obligada por las recomendaciones de la OMS.

### **Conclusiones**

21. En el artículo 2, párrafo 5, del Convenio se dispone, efectivamente, que los dictámenes de la OMS son determinantes en las cuestiones médicas y científicas relativas a una determinada sustancia, y que la Comisión debe tenerlos en cuenta, pero corresponde a la Comisión la facultad de decidir en último término si debe agregarse o no esa sustancia a una Lista. A ese respecto, la Comisión está obligada a tener presentes factores de mayor amplitud que los de carácter médico y científico. Si la Comisión llega al dictamen definitivo de que la sustancia debe incorporarse a una de las Listas, está facultada para hacerlo aunque la OMS haya recomendado otra

cosa. Por lo tanto, no parece que los dictámenes, de alcance más estrecho, de la OMS sobre las cuestiones médicas y científicas puedan determinar por sí solos el curso de acción que ha de adoptar la Comisión.

22. En cuanto a las opiniones expresadas en los Comentarios al Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas, en ese documento se hace hincapié en que los dictámenes de la OMS son “determinantes” en las cuestiones médicas y científicas relativas a una sustancia, a fin de establecer la conclusión de que la Comisión no puede agregar una sustancia a las Listas si la OMS recomienda que esa sustancia no se someta a fiscalización internacional. Sin embargo, al examinar el artículo 2, párrafo 5, en su conjunto, queda claro que la Comisión debe adoptar una perspectiva más amplia y está obligada a tener presentes todos los factores pertinentes para llegar a una conclusión. Desde ese punto de vista, si la Comisión decide no incluir una sustancia en una de las Listas sin considerar más factores pertinentes que los dictámenes de la OMS, cabría afirmar que no se han cumplido los requisitos aplicables a la Comisión previstos en el artículo 2, párrafo 5.

23. En consecuencia, y a modo de respuesta a su pregunta, consideramos que la Comisión puede clasificar una sustancia con arreglo al Convenio de 1971 aunque la OMS haya recomendado que esa sustancia no se someta a fiscalización internacional, siempre que la Comisión haya tenido presentes todos los factores pertinentes señalados en el artículo 2, párrafo 5, del Convenio antes de adoptar una decisión.