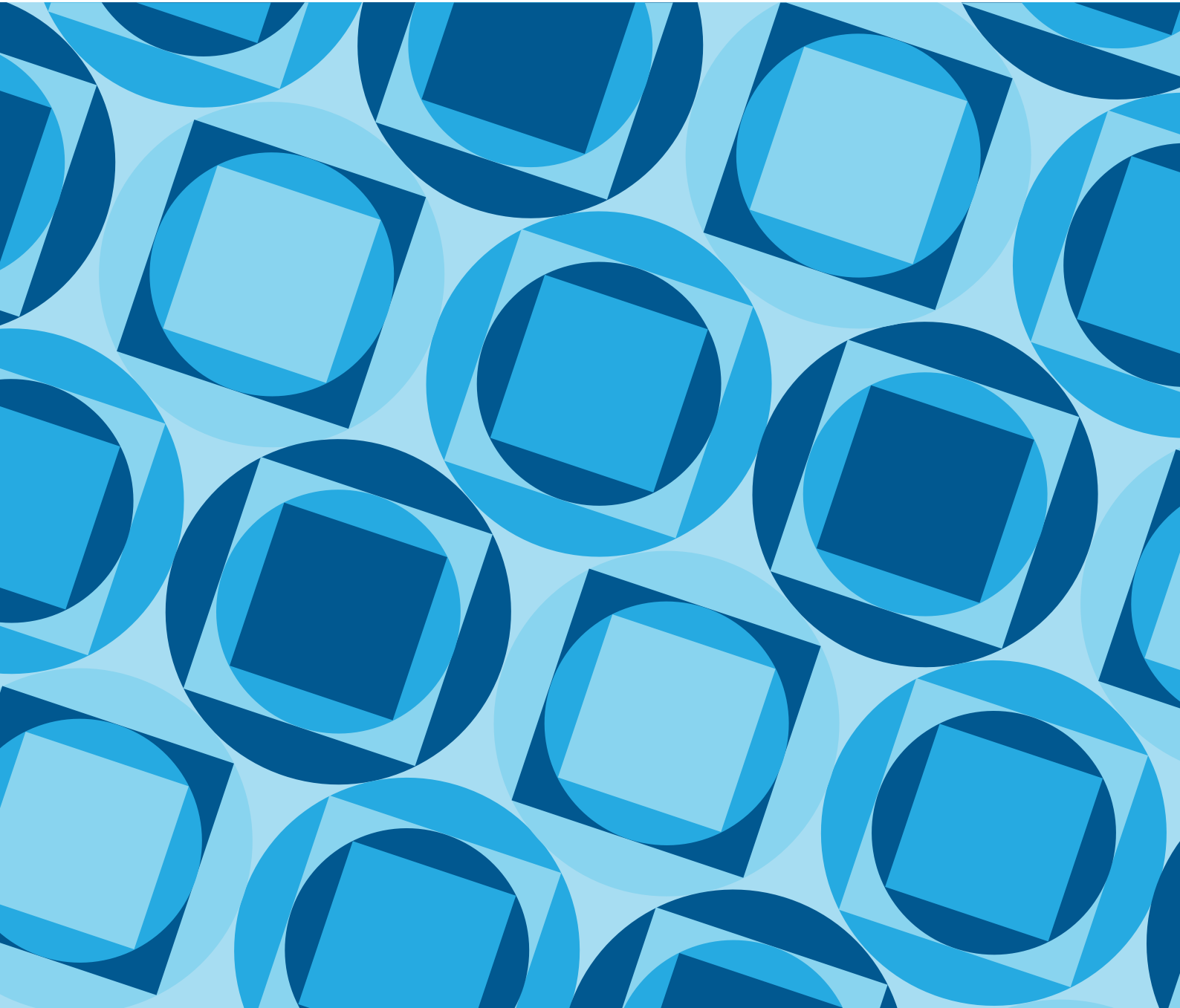
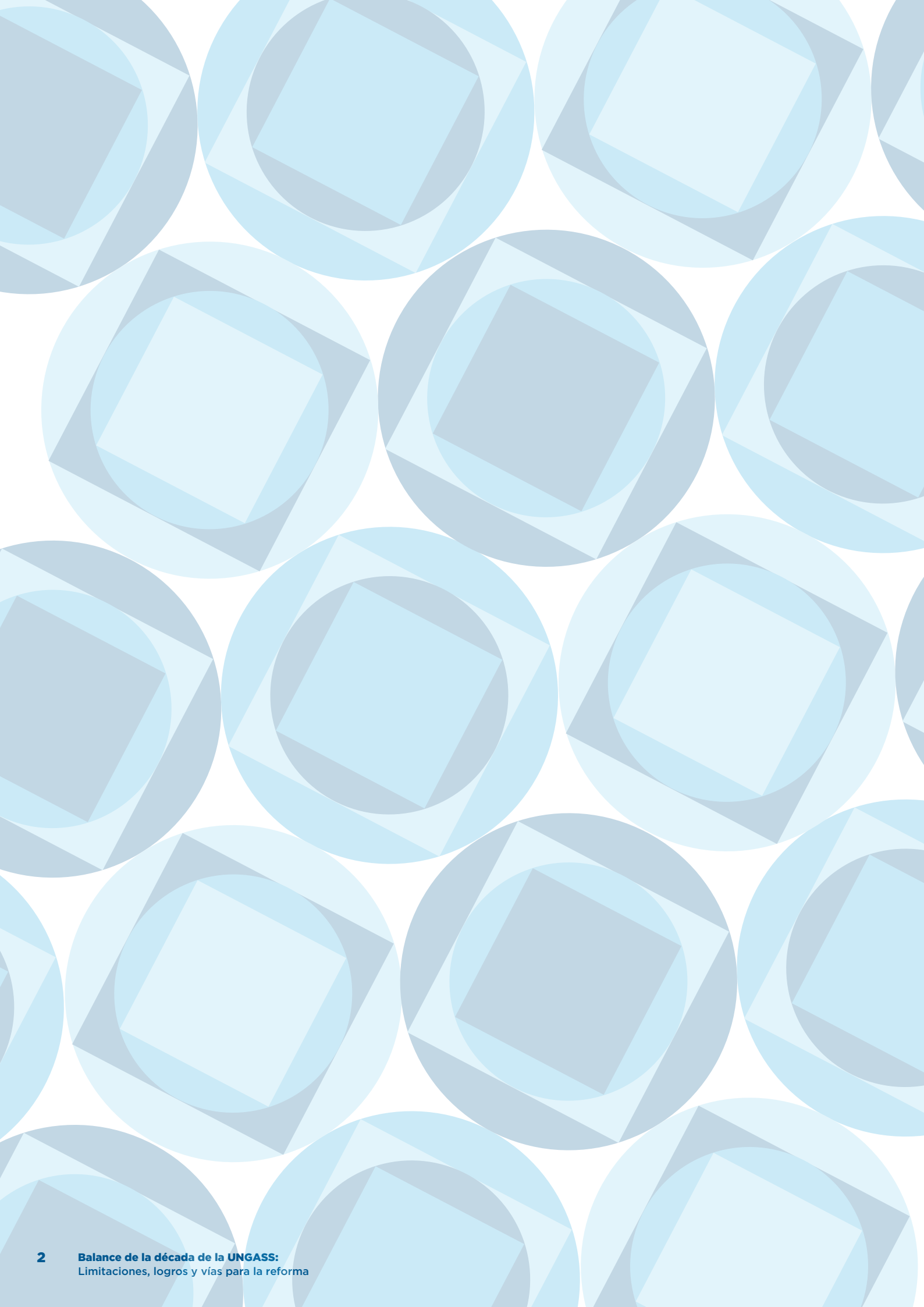


# **BALANCE DE LA DÉCADA DE LA UNGASS: LIMITACIONES, LOGROS Y VÍAS PARA LA REFORMA**

**ENERO DE 2026**





# Resumen ejecutivo

El Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el (UNGASS, por sus siglas en inglés) sobre drogas de 2016 supuso un punto de inflexión en la política de drogas. Brindó una oportunidad única para reconsiderar el paradigma mundial sobre las drogas y trazar un nuevo rumbo. El proceso destacó por la participación sin precedentes de la sociedad civil, de las comunidades, y de las entidades y las expertas en derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

La UNGASS situó la salud pública, los derechos humanos y las comunidades más al centro de la formulación de las políticas de drogas. También allanó el camino para una mejor armonización del régimen de fiscalización de drogas de la ONU con el resto del sistema global, y creó un valioso impulso para nuevos debates y actividades de promoción a nivel nacional. Sin embargo, la UNGASS no logró introducir una reforma genuina de las normas e instituciones del sistema internacional de fiscalización de drogas.

Este informe examina los avances logrados como resultado de la UNGASS 2016, con el fin de determinar el papel del régimen mundial de fiscalización de drogas en la configuración de dicho cambio. Para ello, se basa en datos e informes de la ONU, investigaciones realizadas por entidades académicas, sociedad civil y organizaciones comunitarias, y una encuesta de la sociedad civil diseminada entre entidades parte del IDPC, y otras aliadas.

El informe concluye con cuatro conclusiones de cara al futuro:

- **Las organizaciones de la sociedad civil y comunitarias desempeñan un papel fundamental en la política de drogas, pero siguen estando marginadas e insuficientemente financiadas, y se enfrentan a amenazas y ataques cada vez mayores.**
- **Los tratados de fiscalización de drogas de la ONU necesitan una modernización urgente**

**para adaptarse a las nuevas realidades y seguir siendo adecuados para su propósito.**

- **Un sistema de fiscalización de drogas de la ONU orientado a los derechos, la salud y el desarrollo requiere una reconfiguración profunda de la arquitectura de fiscalización de drogas con una cooperación interinstitucional sólida y sistemática.**
- **Existe una clara necesidad de celebrar debates periódicos sobre la política de drogas en la ONU, pero la agenda y el método de trabajo de la Comisión de Estupefacientes deben cambiar.**

## 1. Realidad cambiante, tendencias y circunstancias existentes, retos y amenazas crecientes y persistentes

El capítulo del Documento Final de la UNGASS titulado “Realidad cambiante, tendencias y circunstancias existentes, retos y amenazas crecientes y persistentes” se centró principalmente en la aparición de nuevas sustancias psicoactivas (NSP) y otras drogas sintéticas, así como en el uso cada vez mayor de Internet. Diez años después, no se han logrado avances en la lucha contra estos desafíos, mientras que han surgido otros nuevos.

En los últimos diez años, los mercados de drogas ilegales se han vuelto más complejos y peligrosos, con una creciente disponibilidad de estimulantes sintéticos y de opioides como el fentanilo y los nitazenos. La creciente volatilidad de un suministro de drogas no regulado, impredecible y tóxico ha provocado una explosión en el número de muertes por sobredosis en América del Norte. Las medidas punitivas de control de drogas a menudo han alimentado estos cambios, empujando a los mercados hacia sustancias nuevas y más peligrosas. Las iniciativas de fiscalización de drogas tampoco han sido capaces de hacer frente a los mercados digitales. La venta de drogas prospera ahora a través de las redes sociales, las plataformas de la red oscura y

las aplicaciones de reparto. Al mismo tiempo, crece la preocupación por los derechos humanos en relación con el uso de tecnologías de vigilancia en las políticas de drogas.

Estos retos han tenido lugar en medio de un período de agitación geopolítica. La toma de decisiones por consenso, que había sido la norma en los debates internacionales sobre políticas de drogas durante décadas, se rompió en la sesión de la Comisión de Estupefacientes de 2024. Este cambio trajo consigo una transformación significativa: la primera resolución de dicha Comisión que apoyaba explícitamente la reducción de daños en 2024 y la creación de un panel independiente de personas expertas en 2025 para revisar el sistema de fiscalización de drogas de la ONU.

## 2. Mejorar la coherencia en un sistema de las Naciones Unidas en crisis

La UNGASS de 2016 supuso un punto de inflexión al reunir a una amplia gama de entidades de la ONU para debatir las dimensiones de la política de drogas en materia de salud, derechos y desarrollo. En la década transcurrida desde entonces se han logrado avances notables. En 2018 se adoptó la Posición Común del Sistema de las Naciones Unidas sobre las drogas, que obliga a todas las entidades de la ONU a apoyar enfoques basados en datos empíricos, centrados en los derechos humanos y orientados al desarrollo, incluyendo la reducción de daños, la descriminalización y la participación significativa de la sociedad civil. Se creó un equipo de trabajo de la ONU para aplicar la Posición Común, pero su impacto ha sido limitado, debido en gran medida al papel de coordinación poco entusiasta de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD).

El historial de la ONUDD en materia de reducción de daños y descriminalización sigue siendo deficiente, al igual que su voluntad de integrar plenamente un enfoque basado en los derechos humanos en su labor. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) ha adoptado posiciones más claras sobre la flexibilidad de las convenciones para permitir la descriminalización, el cannabis medicinal y diversas intervenciones de reducción de daños, pero se ha mostrado reacia a participar de manera constructiva en la regulación legal o los derechos de los pueblos indígenas.

Los avances más significativos de los últimos diez años provienen del sistema de derechos humanos de la ONU. El Consejo de Derechos Humanos (CDH) ha adoptado resoluciones cada vez más firmes sobre la política de drogas, incorporando la cuestión como parte central de su mandato y de la labor de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Paralelamente, los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos han formulado docenas de recomendaciones relacionadas con la política de drogas en las revisiones periódicas de países, mientras que las personas titulares de mandatos de los procedimientos especiales del CDH han pedido sistemáticamente que se ponga fin a las políticas punitivas en materia de drogas. Sin embargo, la aplicación nacional de estos lineamientos ha sido limitada y las entidades con sede en Viena siguen mostrándose reacias a reconocer estos avances.

## 3. Respuestas de salud al uso de drogas

La UNGASS de 2016 fue una oportunidad para reconocer la salud pública como un componente clave de la política mundial en materia de drogas. Desde entonces, la expansión de la reducción de daños y el tratamiento basado en la evidencia para las personas que usan drogas ha sido limitada. La criminalización, el estigma, la falta crónica de financiación, la falta de voluntad política y la baja prioridad en las respuestas sanitarias persisten, con pocas mejoras en los resultados de salud.

Se estima que 316 millones de personas de entre 15 y 64 años usaron drogas en 2023, lo que representa un aumento del 28% en comparación con los datos comunicados en 2016. Las personas que se inyectan drogas siguen siendo más vulnerables al VIH y a la hepatitis B y C. Entre 2016 y 2021, más de 2.678.000 muertes se atribuyeron al consumo de drogas. Solo en los Estados Unidos, unas 772.700 personas murieron por sobredosis entre 2016 y 2024, un dato sobrecogedor debido en gran parte a los opioides sintéticos.

La disponibilidad de intervenciones de reducción de daños ha mejorado desde 2016, junto con un mayor apoyo a la reducción de daños por parte de las entidades de la ONU y los mecanismos de derechos humanos. Sin embargo, la cobertura sigue estando muy por debajo de la escala necesaria para tener un impacto significativo en los resultados de salud. La reducción de daños por el uso de drogas que no sea mediante la inyección de opioides

también sigue siendo limitada. La ONUDD estima que solo una de cada 12 personas dependientes de las drogas recibe algún tipo de tratamiento para la dependencia.

Las mujeres, las personas LGBTQI+, los jóvenes, los pueblos indígenas y las minorías étnicas siguen estando especialmente desatendidos. La financiación para la reducción de daños, históricamente muy baja, se enfrenta ahora a una grave crisis, ya que los donantes internacionales, en particular los Estados Unidos, han retirado su apoyo financiero.

#### 4. Acceso a medicamentos controlados

Un capítulo completo del Documento Final de la UNGASS se dedicó a mejorar el acceso adecuado a los medicamentos controlados. Una década después, el problema sigue sin resolverse. Más de 150 países, que albergan al 80% de la población mundial, informan de un consumo insuficiente de medicamentos esenciales a base de opioides. Solo el 14% del suministro mundial de morfina médica llega a los países de ingresos bajos y medios. La falta crónica de terapia con agonistas opioides (OAT, por sus siglas en inglés) también es motivo de gran preocupación.

El régimen internacional de fiscalización de drogas ha contribuido a la adopción de legislación nacional excesivamente restrictivas, con demasiado énfasis en el temor al desvío, normas burocráticas y logísticas innecesariamente estrictas, y un enfoque centrado en la protección de los intereses de la industria farmacéutica del Norte Global. Esto ha dado lugar a precios elevados, prohibiciones de sustancias, falta de profesionales cualificados, prejuicios culturales y una cobertura muy limitada, especialmente fuera de las zonas urbanas. La mayor atención prestada a este problema por la Comisión de Estupefacientes y la JIFE no ha dado lugar a cambios significativos.

En una nota más positiva, desde 2016 unos 45 países han adoptado leyes y políticas para mejorar el acceso al cannabis medicinal, lo que eleva el total mundial a 63. En 2020, la Comisión de Estupefacientes también votó a favor de reclasificar el cannabis, reconociendo su uso terapéutico. Sin embargo, los marcos nacionales suelen ser criticados por su excesiva regulación, sus estrictos requisitos administrativos y sus elevados costes, lo que sigue empujando a muchos pacientes hacia el mercado ilegal.

En los últimos años se ha producido una notable expansión del uso de sustancias psicodélicas para el tratamiento de la depresión, el trastorno de estrés postraumático, otros problemas de salud mental y la dependencia de las drogas. No obstante, estas siguen limitándose en su mayoría a ensayos clínicos o iniciativas a pequeña escala en países de altos ingresos.

#### 5. Derechos humanos

El compromiso de abordar la situación mundial de las drogas “con pleno respeto” por los derechos humanos es un pilar fundamental de los documentos internacionales sobre políticas de drogas, incluido el Documento Final de la UNGASS. Sin embargo, a pesar de la proliferación de lineamientos y recomendaciones por parte del sistema de derechos humanos de la ONU, en la práctica los avances han sido escasos. De las 59 respuestas a la encuesta de la sociedad civil realizada por el IDPC, solo cinco informaron de una mejora en la situación nacional de los derechos humanos en relación con las políticas de drogas.

En la última década, varios países lanzaron campañas nacionales contra las drogas que resultaron en la muerte de cientos de personas sospechosas de usar o estar involucradas con drogas. Un pequeño grupo de estados sigue imponiendo la pena de muerte por delitos relacionados con las drogas, que ahora representan el 40% de todas las ejecuciones conocidas en todo el mundo. Leyes de drogas excesivamente punitivas siguen provocando altas tasas de encarcelamiento y hacinamiento en prisiones. Las políticas de drogas siguen estando vinculadas a denuncias de tortura y malos tratos, así como a la exclusión del disfrute de derechos sociales, económicos y culturales. Las nuevas tecnologías han ampliado la capacidad de vigilancia del Estado por medios digitales y físicos. El impacto desproporcionado de estas medidas en las poblaciones marginadas y oprimidas por motivos de raza, clase, género y orientación sexual, así como en la niñez y la juventud, está ahora mejor documentado.

En una nota más positiva, las iniciativas para descriminalizar y regular legalmente el cannabis pueden dar lugar a una reducción drástica de las detenciones por posesión de drogas. Estas reformas demuestran que la política de drogas puede utilizarse para proteger la dignidad y la salud humanas. Pero dichas innovaciones se han producido a pesar del régimen mundial de fiscalización de drogas, y no gracias a él.

## 6. Seguridad humana

La protección de la seguridad humana mediante la prevención de los delitos y la violencia relacionados con las drogas es uno de los objetivos fundamentales del Documento Final de la UNGASS. En los últimos diez años se ha observado una tendencia hacia priorizar un enfoque de seguridad en las narrativas, las políticas y los presupuestos en materia de política de drogas, lo que a menudo ha llevado a restar recursos para los enfoques de salud. Las políticas de seguridad extremadamente duras contra el tráfico de drogas y las “bandas” también han ganado apoyo a pesar de su grave impacto en los derechos humanos. Los estados de emergencia y las intervenciones militarizadas han amenazado aún más la seguridad humana, al tiempo que violan el derecho internacional de los derechos humanos.

A pesar de los recursos políticos y financieros asignados a la reducción de la oferta, estos esfuerzos no han logrado reducir el mercado ilegal de drogas. Los mercados en auge, como el de la cocaína, generan miles de millones en ingresos cada año para el crimen organizado. Al mismo tiempo, las ganancias generadas por la producción ilegal de drogas continúan financiando conflictos armados en países como Colombia, Myanmar o Siria.

Cada vez hay más pruebas de que las estrategias policiales destinadas a desarticular las organizaciones de tráfico han sido a menudo contraproducentes. En lugar de reducir la oferta, han fragmentado los grupos delictivos, creando una competencia más dinámica y violenta por los mercados ilegales. Lamentablemente, las consecuencias negativas para la seguridad de estas estrategias fallidas solo se han utilizado como un argumento más a favor de la militarización y los enfoques de seguridad, en lugar de fomentar una reevaluación basada en datos empíricos de las estrategias en materia de drogas.

## 7. Regulación legal

El cambio más significativo en la política mundial sobre drogas desde 2016 ha sido la aparición de la regulación legal como un enfoque creíble para las drogas. Más de 380 millones de personas viven ahora en jurisdicciones donde el cannabis recreativo es legal, y se han creado mercados en África, Asia, Europa y América. El renovado interés por las sustancias psicodélicas podría impulsar pronto una nueva ola de innovación normativa.

Los marcos normativos difieren entre las distintas jurisdicciones, y su éxito en la promoción de la salud, la seguridad y los derechos humanos depende en gran medida de cómo estén diseñados. Si bien la regulación legal puede aumentar la prevalencia del consumo de cannabis entre los adultos, también puede mejorar los resultados en materia de salud mediante una normativa más estricta, el intercambio de información basada en datos empíricos y un mejor acceso a los servicios de salud y tratamiento. Algunos modelos de regulación han sido eficaces para sustituir el mercado ilegal, reduciendo así los ingresos del crimen organizado. La regulación legal también ha logrado reducir el número de detenciones por posesión de cannabis y ha dado lugar a la eliminación masiva de antecedentes penales por delitos relacionados con dicha sustancia, lo que ha tenido un impacto positivo en la vida de miles de personas. Es importante destacar que varias jurisdicciones han incluido elementos de equidad en los marcos legales.

En lugar de facilitar un espacio constructivo para el debate sobre las tensiones entre la regulación legal y el marco de fiscalización de drogas de la ONU, la JIFE se ha opuesto sistemáticamente a este cambio, mientras que los debates en la Comisión de Estupefacientes se han politizado en gran medida y se han alejado de la evidencia. Esta resistencia ha ralentizado o bloqueado las reformas en algunas regiones, pero no ha detenido la expansión mundial de la regulación legal. Al mismo tiempo, la regulación responsable cuenta ahora con el apoyo explícito de la OACNUDH el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la relatora especial de la ONU sobre el derecho a la salud.

## 8. Desarrollo

Se estima que unos 800.000 hogares, concentrados en las regiones más empobrecidas del mundo, se dedican al cultivo de plantas destinadas a mercados ilegales. El documento final de la UNGASS dedicó una sección completa al desarrollo y reconoció que las cuestiones socioeconómicas son uno de los principales factores que impulsan la participación de estas comunidades en el mercado ilegal. Desde 2016, las resoluciones anuales de la Comisión de Estupefaciente sobre desarrollo alternativo se han vuelto cada vez más ambiciosas y sofisticadas.

Sin embargo, estas mejoras normativas a nivel internacional han coincidido con la continuación de prácticas nacionales centradas en la imposición de políticas a las comunidades, mientras que los

programas de desarrollo alternativo que dan prioridad a la sustitución de cultivos han sido en gran medida ineficaces para mejorar sus medios de vida. Dichas prácticas han carecido de participación y legitimidad de la comunidad, y se han visto entorpecidas por defectos en su diseño y ejecución.

Un número cada vez mayor de países de África, el Caribe y América Latina han regulado la producción de cannabis con fines médicos e industriales, principalmente con el objetivo de exportarlo al Norte Global. Sin embargo, las estrictas normas técnicas y los elevados costes de producción crean importantes barreras de entrada, lo que excluye de facto a los pequeños cultivadores tradicionales del mercado legal. Para aprovechar la regulación legal como una oportunidad para el desarrollo sostenible, la sociedad civil ha propuesto modelos alternativos basados en los principios del movimiento de comercio justo y el concepto de transición justa.

El Documento Final de la UNGASS fue la primera declaración de alto nivel sobre drogas que mencionó los pueblos indígenas. La defensa de los derechos de los pueblos indígenas ha cobrado cada vez más visibilidad en la Comisión de Estupefacientes. Grupos activistas también han llamado la atención sobre el impacto de la fiscalización de drogas en las prácticas religiosas y culturales fundamentales de los pueblos indígenas. Sin embargo, no ha habido ningún esfuerzo exhaustivo por parte de las Naciones Unidas o los Estados miembros para examinar los conflictos entre el régimen mundial de control de drogas y los derechos de los indígenas, ni para considerar las reformas necesarias para armonizarlos. La única excepción es la decisión de Bolivia de iniciar una revisión crítica de la hoja de coca. Pero aún este proceso ha tenido un resultado decepcionante - en diciembre de 2025, la OMS recomendó dejar la hoja de coca en su lista original, una decisión que fue criticada por no tomar en cuenta los derechos de los pueblos indígenas.

## 9. Medioambiente y clima

El sistema mundial de fiscalización de drogas ha prestado cada vez más atención a las repercusiones de los mercados ilegales de drogas en el medio ambiente y el cambio climático. Si bien es difícil medir la magnitud global de esos efectos - las cifras de la ONUDD son controvertidas -, es evidente que, en determinados contextos como la cuenca del Amazonas, la producción y el tráfico de drogas contribuyen a graves problemas como la deforestación, el acaparamiento de tierras y la pérdida de

biodiversidad.

Varios estados han tomado la iniciativa de plantear esta cuestión en Viena, financiando la investigación de la ONUDD y proponiendo la primera resolución sobre drogas y medio ambiente en 2025. Estas iniciativas hacen hincapié en los vínculos entre el crimen organizado y el daño medioambiental, y a menudo proponen como solución principal la intensificación de los esfuerzos para reducir la oferta.

Sin embargo, este enfoque puede ser contraproducente. Las investigaciones indican que las medidas de reducción de oferta pueden agravar el daño medioambiental al desplazar las actividades ilegales relacionadas con las drogas a zonas nuevas, remotas y más frágiles desde el punto de vista medioambiental, como es el caso de América Central y la cuenca del Amazonas. Al mismo tiempo, las operaciones de reducción de la oferta tienen un historial preocupante de daños a los ecosistemas, por ejemplo, mediante el uso de herbicidas tóxicos. Existe una necesidad urgente de explorar estrategias alternativas que den prioridad al derecho de las comunidades a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, y que promuevan una regulación responsable con el medio ambiente.

## 10. Participación significativa de la sociedad civil

En 2016, la UNGASS sobre drogas creó un impulso para ampliar el movimiento de reforma de la política de drogas, al incorporar al debate a organizaciones de sociedad civil y comunitarias que trabajan en ámbitos relacionados. Desde entonces, el movimiento se ha fortalecido y coordinado, con una participación cada vez mayor de los pueblos indígenas y las organizaciones centradas en la justicia racial, la protección del medio ambiente y los derechos digitales. Campañas como "Apoye, no castigue" han desempeñado un papel importante en la unión de estos esfuerzos.

Sin embargo, este progreso se ha producido en medio de una tendencia mundial a la reducción del espacio cívico. Según la encuesta de la sociedad civil realizada por el IDPC, solo el 30% de las personas encuestadas informó de mejoras en el espacio cívico dentro de sus países. Las narrativas y políticas de la "guerra contra las drogas" a menudo han dado lugar a que las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades sean objeto de persecución por parte de las fuerzas del orden, así como que sean excluidas de la formulación de políticas o atacadas mediante

campañas de desprestigio, una tendencia que es particularmente evidente en Europa del Este y Asia Central. El auge de las políticas autoritarias y de extrema derecha ha restringido aún más el espacio de la sociedad civil. Incluso en los casos en que se consulta formalmente a la sociedad civil, su capacidad para influir de manera significativa en las políticas sobre drogas sigue siendo limitada.

Como aspecto positivo, en la última década ha mejorado la participación de la sociedad civil en los debates sobre políticas de drogas de la ONU,

incluso en la Comisión de Estupefacientes. La pandemia de COVID-19 abrió nuevas puertas a la accesibilidad, con reuniones híbridas de la Comisión de Estupefacientes y, desde 2023, retransmisiones completas y grabaciones en la Web TV de la ONU. Dicho esto, los recientes recortes de financiación tanto al sistema de la ONU como a la sociedad civil amenazan dicha participación. Proteger este espacio es esencial para garantizar un debate informado e inclusivo en este momento crítico para la política mundial de drogas.