

**UNODC**Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

6 de diciembre de 2013

Español

Original: inglés

El Director Ejecutivo**Contribución del Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito al examen de alto nivel de la aplicación de la Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas, al que la Comisión de Estupefacientes procederá en 2014****I. Antecedentes**

1. En marzo de 2009, durante la serie de sesiones de alto nivel del 52º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes, los Estados Miembros aprobaron la Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas. En la Declaración política se fijó el año 2019 como objetivo para que los Estados eliminen o reduzcan considerablemente:

- a) El cultivo ilícito de adormidera, arbusto de coca y planta de cannabis;
- b) La demanda ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y los riesgos sanitarios y sociales relacionados con las drogas;
- c) La producción, la fabricación, la comercialización, la distribución y el tráfico ilícitos de sustancias sicotrópicas, incluidas las drogas sintéticas;
- d) La desviación y el tráfico ilícito de precursores;
- e) El blanqueo de dinero relacionado con las drogas ilícitas.

2. En la Declaración política los Estados Miembros decidieron también que la Comisión de Estupefacientes, en su 57º período de sesiones, en 2014, realizara un examen de alto nivel de la aplicación de la Declaración política y su Plan de Acción, y recomendaron que el Consejo Económico y Social dedicara una serie de sesiones de alto nivel a un tema relacionado con el problema mundial de las drogas y que la Asamblea General celebrara un período extraordinario de sesiones para abordar el problema mundial de las drogas.



3. La finalidad del presente documento es servir de apoyo a las deliberaciones del examen de alto nivel exponiendo las tendencias mundiales de la evolución del problema de las drogas desde la aprobación del Plan de Acción y formulando algunas reflexiones sobre el camino que queda por recorrer. El documento está dividido en tres partes. En la primera se examina la situación en materia de drogas a mitad del período previsto para la plena aplicación del Plan de Acción mediante la evaluación de la forma en que ha cambiado la situación en el curso de los últimos cinco años desde el punto de vista de las mejoras, puntos de estancamiento y reveses sufridos. En la segunda parte se describen las experiencias adquiridas en la ejecución de programas que han contribuido eficazmente al logro del objetivo trazado en los tratados de fiscalización internacional de drogas y el Plan de Acción. La última parte presenta algunas reflexiones sobre el camino por recorrer en relación con las políticas de fiscalización de drogas. El documento no pretende ser prescriptivo, puesto que es prerrogativa de los Estados Miembros formular decisiones sobre las futuras políticas de fiscalización internacional de drogas.

II. Tendencias mundiales observadas tras la aprobación de la Declaración política: ¿progresos, reveses o estancamiento?¹

4. Los progresos realizados en las esferas contempladas en el Plan de Acción desde su aprobación en 2009 son desiguales. Aunque se advierten tendencias positivas que son resultado de las medidas adoptadas por los gobiernos en consonancia con el objetivo del Plan de Acción, hay también esferas en las que la situación a nivel mundial no ha sufrido cambios considerables desde 2009. En los últimos años han surgido también problemas que no se preveían en el Plan de Acción o se han sentido problemas que no ocupaban en él un lugar destacado mientras que otros se han agudizado.

A. Progresos

5. Se han hecho algunos progresos en la aplicación de medidas de control de la oferta y la demanda, como se refleja en las reducciones visibles advertidas desde 2007 de la producción y el consumo de cocaína, el consumo de opiáceos en algunas regiones, el consumo de drogas por inyección y la propagación del VIH/SIDA en algunos países, la oferta y el consumo de resina de cannabis y éxtasis y la desviación de precursores del comercio internacional. Al mismo tiempo, se pueden advertir mejoras en los servicios de tratamiento y en la cooperación internacional.

6. El mercado mundial de cocaína se ha contraído en los últimos cinco años. La superficie total dedicada al cultivo del arbusto de coca disminuyó en el 26% entre 2007 y 2012, y el consumo de cocaína en América del Norte, el mercado de cocaína más grande del mundo, disminuyó en cerca del 35% entre 2007 y 2011, en tanto que en Europa, el segundo mercado de cocaína en importancia del mundo,

¹ En vista de que los datos más recientes de que se dispone se refieren a 2011 o 2012 (salvo respecto de un número reducido de temas), el examen se presenta con referencia al período 2007-2011 o, de ser posible, 2007-2012.

el consumo se estancó e incluso disminuyó en países cuyos mercados de cocaína son los más grandes. Los aumentos registrados en otros mercados de cocaína (en América del Sur, Oceanía, Asia y África) no neutralizaron los índices de disminución de América del Norte.

7. También se ha avanzado en la reducción de la demanda de heroína en Europa occidental, que por muchos años constituyó el mercado más lucrativo. El número de personas que abusan de los opiáceos en Europa occidental y central, principalmente consumidores habituales de heroína, se calculó en 1,1 millones en 2011², habiendo disminuido de 1,4 millones en 2007³. Asimismo, han venido disminuyendo las muertes relacionadas con los opiáceos en Europa occidental y central. Aún así, el abuso de opiáceos sigue siendo alto en Europa oriental⁴. Aún así, los progresos realizados en Europa se vieron neutralizados en parte por aumentos en otras partes del mundo, incluidos varios países de Asia y África que los traficantes de heroína utilizan como zonas de tránsito y en los que los servicios de prevención y tratamiento no están todavía plenamente desarrollados⁵.

8. Los programas de desarrollo alternativo han producido reducciones sostenibles en algunas de las zonas dedicadas a cultivos ilícitos para la producción de drogas, en particular el cultivo del arbusto de coca. Entre los programas que han contribuido a reducir efectivamente los cultivos ilícitos y mejorar la situación socioeconómica de los hogares de los pequeños agricultores figuran los relacionados con medidas de intervención integrales que buscan la mejora o creación de la infraestructura necesaria, la mejora de la calidad y el rendimiento de los cultivos alimentarios para paliar la inseguridad alimentaria, y la introducción y mejora de cultivos comerciales productivos para la generación de ingresos. La financiación del desarrollo alternativo y la facilitación del acceso a los mercados para productos obtenidos gracias al desarrollo alternativo que han hecho posible los donantes y la comunidad internacional han demostrado ser un pilar de las estrategias de regulación de los cultivos sostenibles cuando estas se aplican en el marco de un compromiso a largo plazo. La UNODC continuó ejerciendo su función catalizadora para promover la cooperación Sur-Sur, estimular el intercambio de experiencias entre los Estados Miembros y proporcionar asistencia técnica directamente sobre el terreno. En el diseño de sus programas de desarrollo alternativo y el apoyo a la formulación de políticas, la UNODC se ha ceñido a las disposiciones de la Declaración política y Plan de Acción de 2009, en particular la parte del Plan de Acción titulada “Cooperación internacional para erradicar el cultivo ilícito para la producción de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y en materia de desarrollo alternativo”, así como a los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo de 2013 y la Declaración de Lima sobre el Desarrollo Alternativo.

² *Informe Mundial sobre las Drogas 2013*, (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.13.XI.6).

³ *Informe Mundial sobre las Drogas 2009*, (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.09.XI.12).

⁴ EMCDDA, *Informe Europeo sobre Drogas: Tendencias y novedades - 2013*, mayo de 2013.

⁵ *Informe Mundial sobre las Drogas 2013*.

9. Al parecer, en varios países que han ejecutado programas de base empírica para reducir las consecuencias negativas del consumo ilícito de drogas en las personas que las consumen por inyección se ha reducido el número de nuevas infecciones con el VIH en ese grupo. Así parece haber ocurrido, por ejemplo, en muchos países de Europa occidental y Oceanía en los que los programas de suministro de agujas y jeringuillas y la terapia de sustitución de opioides, combinados con una variedad de servicios sociales y sanitarios de otra índole parece haberse traducido en una disminución del consumo poco seguro de drogas por inyección relacionado con la propagación del VIH. Pese a los progresos alentadores observados en esos países, la epidemia mundial del VIH entre las personas que se inyectan drogas dista mucho de estar superada.

10. Hay indicios de que la oferta y el tráfico de resina de cannabis han disminuido a nivel mundial. El cultivo de la planta de cannabis ha disminuido o se ha estabilizado en los principales países productores de resina de cannabis y hay datos que indican que el mercado mundial de cannabis se ha contraído. Las incautaciones mundiales de resina de cannabis disminuyeron en el 21% en el período 2007-2011, lo cual, unido a precios bastante estables, indica que tanto la oferta como la demanda de cannabis han disminuido. Sin embargo, al parecer la reducción del mercado mundial de resina de cannabis se ha visto neutralizada por volúmenes crecientes de producción de hierba de cannabis, que cada vez más tiene lugar en instalaciones ilegales en recintos cerrados, principalmente en países más desarrollados.

11. En general, se ha avanzado en la ejecución de medidas nacionales eficaces para lograr la reducción de la demanda y de la oferta⁶. Con todo, es preciso adoptar un enfoque más persistente y proactivo para asegurarse de que esos logros no sean solo pasajeros. Por ejemplo, se ha registrado una marcada disminución de la producción y el consumo de MDMA (éxtasis) en los últimos años, habiendo disminuido las incautaciones de esa sustancia en el 78% en el período comprendido entre 2007 y 2011 como resultado principalmente de una mejor fiscalización de los precursores. Las incautaciones mundiales de 3,4-metilendioxfenil-2-propanona (3,4-MDP-2-P o PMK), el principal precursor de la MDMA, disminuyó en el 95% en el período 2007-2011, lo que apunta a una marcada reducción del tráfico de ese precursor. Sin embargo, los traficantes se han adaptado a esa disminución introduciendo “precursores” y sucedáneos. Para preservar algunos de los logros que se han obtenido desde la aprobación del Plan de Acción es de importancia decisiva mejorar la labor de investigación, a fin de comprender el problema de las drogas ilícitas sintéticas y la variedad de productos que circulan en el mercado ilícito, así como integrar sistemáticamente esos datos e información conexas de otra índole en las actividades de vigilancia e investigación.

12. En 2012 una gran diversidad de países que comunican información a la UNODC llevaron a cabo amplias actividades de prevención, si bien no fueron tan comunes las actividades de prevención con objetivos más definidos, como la capacitación para la vida de familia y la educación de los hijos. Con respecto a la prevención del consumo ilícito de drogas y otros comportamientos de riesgo, 7.000 padres de familia y niños se han beneficiado de la formación en aptitudes para

⁶ Según se desprende de las respuestas de 56 países al cuestionario para los informes anuales, principalmente países de Europa, Asia y América y solo un país de África y uno de Oceanía.

la vida familiar impartida en 15 países, contribuyendo a mejorar la vida de familia que constituye un importante factor de protección contra la iniciación en el consumo ilícito de drogas. En 2012 se publicaron las Normas internacionales sobre la prevención del uso de drogas, y la iniciativa “Estrategias de prevención y formuladores de políticas” inició su difusión entre los encargados de la formulación de políticas de 20 países. Como resultado, el conocimiento de los participantes de la prevención con base empírica aumentó en un 19% y se trazaron hojas de ruta para una mejor prevención del consumo ilícito de drogas a nivel nacional. Además, en cuatro países la UNODC ha elaborado y dirigido a título experimental protocolos para prestar servicios a los niños expuestos a las drogas a muy temprana edad. En lo que respecta a las campañas de sensibilización, la Iniciativa de la juventud viene movilizando a los jóvenes a través de las redes sociales y de actividades desplegadas a nivel local que han llegado a 20.000 jóvenes en 25 países.

13. La mayoría de los países informó de que disponía de servicios de tratamiento de la drogodependencia en régimen de internamiento y ambulatorio, estando más ampliamente extendidos los servicios que ofrecen orientación personal, terapias de comportamiento cognitivas, entrevistas de motivación, desintoxicación, grupos de ayuda mutua, diagnóstico inicial, intervenciones de corta duración, servicios de tratamiento, asistencia social y postratamiento que la terapia de mantenimiento de opioides y antagonistas opioides, los programas de suministro de agujas y jeringuillas, y la terapia antirretroviral para los consumidores de drogas y su diagnóstico y tratamiento a fin de determinar la presencia de infecciones de transmisión sexual⁷. Desde 2009, la UNODC ha puesto en marcha importantes iniciativas para apoyar a los Estados Miembros a cumplir su compromiso de crear un régimen de fiscalización de drogas centrado en torno a la salud. En colaboración con la OMS, la UNODC ha llegado a más de 14.000 personas que sufren de desórdenes relacionados con las drogas, mejorando y ampliando los servicios en 38 países. Publicaciones emblemáticas en que se propugna el tratamiento como alternativa de las sanciones penales (en 2010) y la prevención de la sobredosis de opioides (en 2013) contribuyeron a promover el tratamiento de la drogodependencia basado en datos científicos y en el pleno respeto de los derechos humanos y ofrecido en las comunidades y no en centros penitenciarios. Por último, la UNODC ha revisado la parte de ley modelo relativa al acceso con fines médicos a drogas fiscalizadas y está dirigiendo a nivel experimental un conjunto de intervenciones en tres países.

14. Con respecto a la oferta de drogas, actualmente están permitidas legalmente técnicas de investigación especiales en casi todos los países que respondieron al cuestionario para los informes anuales. La mayoría de los países informaron del empleo de técnicas encubiertas y entregas vigiladas. Un número considerable de países organizó cursos de capacitación especiales para sensibilizar al personal encargado de hacer cumplir la ley y aumentar su capacidad de hacer frente a los problemas derivados del empleo de nuevas tecnologías⁷.

⁷ Para mayor información, véase Naciones Unidas, “Medidas adoptadas por los Estados Miembros para aplicar la Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas”, documento que la Comisión de Estupefacientes examinará en su período de sesiones de 2014.

15. Dado que los países han llegado a reconocer que al problema del tráfico de drogas no pueden enfrentarse por separado, sigue habiendo un firme compromiso de cooperación internacional. Desde la aprobación del Plan de Acción, gracias a la cooperación a través de órganos intergubernamentales⁸, se han continuado ofreciendo plataformas para que las comunidades regionales y la comunidad internacional definan enfoques y soluciones comunes al problema de las drogas. Nuevas iniciativas bilaterales, regionales e internacionales han facilitado la cooperación sobre el terreno.

Cooperación bilateral

16. En 2012 la mayoría de los países que respondieron al cuestionario para los informes anuales informaron de la designación de oficiales de enlace y la iniciación de operaciones conjuntas e intercambio de información con otros países. Alrededor del 40% de los países extraditaron delincuentes (entre ellos nacionales del propio país) por delitos de drogas en virtud de acuerdos bilaterales, regionales o internacionales. La mitad de los países que presentaron información recibieron asistencia técnica y otra mitad prestó asistencia técnica a otros países. Una tercera parte de todos los países que presentaron información, o sea casi tres cuartas partes de los países que recibieron asistencia técnica, informaron que habían recibido alguna asistencia técnica por conducto de las Naciones Unidas.

Cooperación regional

17. La comunidad internacional viene reconociendo cada vez más que la cooperación regional es de importancia fundamental para dar una respuesta coordinada y eficaz al problema de las drogas y a otros problemas de índole transfronteriza. El enfoque regional puede cumplir una función decisiva en el robustecimiento de los incentivos y la obligación de rendir cuenta a nivel nacional y las organizaciones regionales brindan una plataforma de acción cada vez más sólida. Este aspecto se destacaba también en el informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo después de 2015. Las cinco reuniones regionales de jefes de los organismos nacionales encargados de combatir el tráfico ilícito de drogas, que se celebran cada año, ofrecen un fundamento sólido para la cooperación regional. Al mismo tiempo, en los últimos años la UNODC ha promovido una serie de iniciativas regionales para hacer frente al problema de las drogas. Se han establecido nuevos centros regionales de inteligencia criminal, estructurados según el modelo de buenas prácticas de la INTERPOL, la Oficina Europea de Policía (Europol) y la Organización Mundial de Aduanas, en el Centro Regional de Información y Coordinación de Asia Central y en el Centro de Información Criminal del Golfo, junto con una célula de planificación conjunta que abarca el Afganistán, el Pakistán y la República Islámica del Irán. En el marco del Programa mundial de la UNODC para el fortalecimiento de las capacidades para

⁸ Además de la Comisión de Estupefacientes, la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y el Consejo de Seguridad han sido foro de numerosos debates y han formulado respuestas comunes. Varios órganos regionales han elaborado también plataformas comunes para hacer frente al problema de las drogas a través de entidades regionales como la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), la Unión Europea, la Unión Africana y la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN).

prevenir y combatir la delincuencia organizada se han establecido redes regionales de fiscales que se ocupan de la delincuencia organizada. Entre otras iniciativas operacionales de ámbito regional apoyadas por la UNODC para combatir el tráfico de drogas y otras actividades delictivas en asociación con otras organizaciones figuran la Iniciativa de la Costa del África Occidental, el proyecto de comunicación aeroportuaria (AIRCOP), la iniciativa CASH (cuya finalidad es contrarrestar las corrientes de capitales ilícitos y confiscar los activos de las redes de tráfico de drogas del Afganistán y los países vecinos), la iniciativa STOP (que se centra en la labor de interceptación en el marco de la iniciativa triangular entre el Afganistán, el Pakistán y la República Islámica del Irán), y la iniciativa de seguridad regional marítima (MaReS) (cuya finalidad es fortalecer la cooperación marítima entre la República Islámica del Irán y el Pakistán). La UNODC también ha promovido la cooperación regional a través de programas regionales mejor integrados y mejor vinculados. La UNODC ha puesto en marcha diez programas regionales integrados: en África oriental; Asia oriental y el Pacífico; Centroamérica; Europa sudoriental; los Estados Árabes; África occidental; el Afganistán y países vecinos; África meridional; Asia meridional; y el Caribe. Algunos de esos programas ya están iniciando su segunda fase (por ejemplo, los de Europa sudoriental y Asia sudoriental). Esos programas apoyan la aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas (mediante un enfoque equilibrado orientado a la vez a la demanda y a la oferta).

Cooperación interregional

18. Entre las actividades de ámbito mundial e interregional que han dado resultados positivos en los últimos años figuran la Iniciativa del Pacto de París, una alianza internacional clave bien establecida (que está integrada por 58 Estados miembros y 20 organizaciones) creada para contrarrestar el tráfico y el consumo de opiáceos provenientes del Afganistán, y el Programa Mundial de la UNODC contra el Blanqueo de Dinero, la Ocultación del Producto del Delito y la Financiación del Terrorismo, que presta asistencia a las autoridades nacionales del Afganistán y los países vecinos para reunir la información necesaria sobre las corrientes financieras ilícitas vinculadas a los opiáceos afganos para interceptar luego ese tipo de transacciones financieras y, al hacerlo, atacar los escalones más altos de los grupos delictivos organizados. El Programa para la Fiscalización de Contenedores de la UNODC y la Organización Mundial de Aduanas, que desde 2003 ha venido prestando asistencia a los Estados Miembros para la creación de estructuras sostenibles de aplicación coercitiva de la ley en el mar y en puertos secos, ha demostrado también ser una respuesta eficaz al tráfico de drogas. Gracias al programa, en los últimos diez años se han incautado 77 toneladas de cocaína, 2,2 toneladas de heroína, más de 55 toneladas de cannabis, así como contenedores cargados de precursores. En reconocimiento de la necesidad de encarar el problema de las drogas a nivel regional, la UNODC ha promovido la cooperación entre los centros regionales encargados de hacer cumplir la ley y con otras organizaciones regionales e internacionales reconocidas y bien establecidas como la INTERPOL, la Organización Mundial de Aduanas, la Europol y otras entidades a través de la llamada “concatenación de redes”, cuya finalidad es potenciar las fuerzas combinadas de esos distintos centros. La UNODC ha desarrollado también una nueva generación de programas regionales que están integrados y conectados entre

sí, y un enfoque interregional que permite la ejecución estratégica de actividades en todas las regiones.

B. Esferas sin variaciones apreciables

19. A pesar de los progresos logrados en algunas esferas, la magnitud general de la demanda de drogas no ha cambiado sustancialmente a nivel mundial. La prevalencia mundial del consumo de drogas ilícitas continúa fluctuando en torno al 5% en la población de 15 a 64 años de edad⁹. A nivel mundial, la prevalencia del consumo de la mayoría de las drogas ilícitas se ha mantenido más bien estable en los últimos años, si bien se registraron cambios importantes en los planos regional y nacional. En general, el consumo ilícito de drogas como la cocaína y la heroína continúa aumentando en los países en desarrollo, particularmente en los países productores de drogas y de tránsito de drogas, y se está estancando o disminuye en los países desarrollados.

20. Las consecuencias del consumo de drogas ilícitas para la salud han permanecido bastante estables. El número de consumidores de drogas problemáticos se ha mantenido estable en torno a los 27 millones de personas, cifra que equivale al 0,6% de la población mundial de 15 a 64 años de edad (rango de variación: 0,3% a 0,9%). A pesar de que ha aumentado el número de personas sometidas a tratamiento y la calidad de los servicios de tratamiento, la demanda no atendida de esos servicios sigue siendo alta: cuatro de cada cinco consumidores problemáticos no tienen acceso a tratamiento.

21. Según las estimaciones de la UNODC, en 2011 el número de personas que se inyectaban drogas era de alrededor de 14 millones (rango estadístico: 11 a 22 millones), o sea, el 0,3% de la población de 15 a 64 años de edad¹⁰. Del total de 34 millones de personas infectadas por el VIH en todo el mundo en 2011¹¹, el número de personas que se inyectaban drogas y estaban infectadas por el VIH se calculaba en 1,6 millones (rango estadístico: 1,2 a 3,9 millones), cifra equivalente al 11,5% de las personas que se inyectaban drogas. La incidencia del VIH entre las personas que se inyectan drogas sigue siendo alta en varios países donde las personas de ese grupo representan todavía más del 40% de las nuevas infecciones por el VIH. Además, las nuevas estimaciones mundiales correspondientes a 2011 no representan necesariamente una disminución real sino que se debe principalmente a la presentación de información más fiable en algunos países en los que se han efectuado inversiones para la generación de ese tipo de datos estratégicos. De acuerdo con el ONUSIDA, la cobertura de los servicios de prevención del VIH para personas que se inyectan drogas ha mejorado aunque sigue siendo baja en muchos países. En general, el número de jeringuillas distribuidas por persona que se inyecta drogas tiende a aproximarse a la recomendación general de 200 jeringuillas por año solo en países de altos ingresos (con contadas excepciones).

22. De las estimaciones disponibles se desprende que la mitad de las personas que se inyectan drogas continúan siendo infectadas por la hepatitis C, una enfermedad

⁹ En 2011, la prevalencia anual fue del 5,2% en la población de 15 a 64 años de edad (rango de variación: 3,6% a 6,9%).

¹⁰ *Informe Mundial sobre las Drogas 2013*.

¹¹ ONUSIDA, *Informe mundial: informe de ONUSIDA sobre la epidemia mundial de SIDA 2013*.

contagiosa que afecta principalmente al hígado. Esa es una estimación de magnitud similar a la de estimaciones anteriores. A menos de que sea tratada eficazmente¹², la hepatitis C puede llevar a la cirrosis hepática, el cáncer de hígado y otras formas de colapso hepático y, por último, la muerte.

23. La estimación más reciente de la UNODC del número de muertes relacionadas con drogas es de cerca de 210.000 personas por año (rango estadístico: 102.000 a 247.000 en 2011)¹³, cifra ligeramente inferior a las estimaciones previas de la OMS (alrededor de 245.000 personas respecto del año 2004)¹⁴. Dado que las estimaciones más bajas de la UNODC se deben principalmente a disparidades metodológicas, no se puede hablar de una disminución estadísticamente significativa.

24. En cuanto a la oferta, si bien el comercio internacional de precursores se ha mantenido bajo control, la desviación de precursores de fuentes internas y el contrabando ulterior de esas sustancias químicas a través de las fronteras neutralizan en parte los progresos hechos en el control de su comercio internacional.

C. Reveses

25. El revés más grave experimentado desde la aprobación del Plan de Acción ha sido el aumento del cultivo ilícito de la adormidera. Aunque a nivel mundial el cultivo ilícito de la adormidera disminuyó en más del 20% entre 2007 y 2009, para 2012 se habían alcanzado de nuevo los niveles de 2007, con incrementos constantes en todos los principales países productores. El volumen estimado del cultivo de adormidera en el Afganistán, que es con mucho el principal país productor, alcanzó un máximo sin precedentes en 2013, circunstancia que es motivo de considerable preocupación, particularmente cuando se tiene en cuenta la incertidumbre de la situación después de 2014.

26. Otro grave revés ha sido la expansión continua del mercado ilícito de estimulantes sintéticos. Aunque los datos disponibles sobre el consumo y la fabricación y tráfico ilícitos de esas sustancias siguen siendo dispersos, todos apuntan hacia un aumento con respecto a 2007¹⁵, especialmente en el caso de la metanfetamina. Esa expansión se puede explicar por varias razones relacionadas con el control tanto de la demanda como de la oferta. La fiscalización de la fabricación de drogas sintéticas es más difícil que la de la producción de drogas obtenidas de plantas, ya que esta última está menos dispersa, requiere de más tiempo y tiene mayor número de pasos (cultivo, cosecha, fabricación), lo cual ofrece mayores oportunidades de adoptar medidas de control para actuar.

27. La fiscalización de precursores es la única estrategia importante de reducción de la oferta en el caso de las drogas sintéticas. Las estrategias existentes no han

¹² K.M. Turner y otros, "The impact of needle and syringe provision and opiate substitution therapy on the incidence of hepatitis C virus in injecting drug users: pooling of UK evidence", *Addiction*, 2011; 106: 1978-88.

¹³ *Informe Mundial sobre las Drogas 2013*.

¹⁴ Organización Mundial de la Salud, *Global Health Risks: Mortality and Burden of Disease Attributable to Selected Major Risks* (Ginebra, 2009).

¹⁵ Para mayor información, véase *Informe Mundial sobre las Drogas 2013*.

dado resultado en la tarea de contrarrestar efectivamente la fabricación clandestina de metanfetamina, dado que los grupos delictivos organizados han encontrado una serie de modalidades innovadoras para burlar las medidas de fiscalización de precursores: el empleo de preparados farmacéuticos que no están sometidos a fiscalización internacional; la creación de instalaciones de fabricación de metanfetamina en países donde los regímenes de fiscalización de precursores son más bien débiles; la desviación de precursores a nivel nacional y su contrabando ulterior a otros países; el creciente empleo de “precursores” que no están sometidos a fiscalización internacional y que pueden exportarse a otros países para transformarlos luego en los precursores necesarios para la fabricación de metanfetamina. En lo que respecta a la demanda, la prevención del consumo ilícito de drogas en gran medida no está orientada en función de sustancias específicas; por consiguiente, la prevención del consumo ilícito de estimulantes sintéticos adolece de la falta de medidas de intervención sostenidas de prevención del consumo de drogas y políticas basadas en datos científicos. En lo que respecta a los servicios de atención y rehabilitación de las personas farmacodependientes, la falta de una terapia farmacológica impide considerablemente el tratamiento de personas que son dependientes de estimulantes sintéticos y de otro tipo.

28. Un número cada vez mayor de países desarrollados han comunicado la expansión del cultivo de cannabis en interiores, del que se obtienen productos de cannabis altamente depurados que están haciendo del cannabis una sustancia potencialmente más peligrosa. Ese hecho se refleja, entre otras cosas, en la proporción creciente de consumidores de drogas sometidos a tratamiento por abuso de cannabis.

29. Los resultados positivos obtenidos en la reducción del tráfico y la demanda de cocaína en los países desarrollados, en particular en América del Norte, ha impulsado a los carteles de la droga a buscar nuevas oportunidades de mercado en América del Sur, así como en Oceanía, Asia y África. Muchos de los países en desarrollo no están tan bien preparados como los países desarrollados para encarar el problema.

30. La vulnerabilidad de África occidental y África oriental frente al consumo y el tráfico ilícitos de drogas ha aumentado en los últimos años, habiendo aparecido en África occidental la producción en gran escala de metanfetamina y habiendo sido mayor el tráfico de cocaína y heroína a través de las dos subregiones y habiendo aumentado en ellas, como efecto secundario, el consumo de esas drogas.

31. Varios países de diversas regiones han venido experimentando también el creciente abuso de medicamentos de venta con receta, como los analgésicos que contienen opioides sintéticos, los tranquilizantes que contienen benzodiazepinas o los sedantes que contienen barbitúricos. Esas sustancias son a menudo fáciles de obtener, ya que las normas de control de su utilización con frecuencia se eluden, propiciando con ello la creación de mercados paralelos. Aunque se trata de sustancias legítimas y necesarias para fines terapéuticos, muchas de ellas pueden causar dependencia y su consumo, especialmente si no se ajusta a las directrices médicas, puede ser nocivo o incluso fatal.

32. Por largo tiempo se ha sabido que la violencia relacionada con las drogas tiene un impacto mortal sobre la sociedad¹⁶. Sin embargo, en los últimos años el tráfico de drogas ha desencadenado una oleada de violencia extendida en América Latina (en particular en algunas partes de Centroamérica y América del Norte), África occidental (debido a los diversos desplazamientos de las rutas del tráfico de drogas) y Asia occidental, y los países afectados pagan un alto precio en vidas humanas. En algunos países de Centroamérica se han registrado los índices de homicidio más elevados del mundo, a menudo con cifras de muertos superiores a las de algunos países afectados por conflictos armados. No cabe duda de que las causas profundas de la violencia son muy diversas; no obstante, muchos países de América hacen cada vez más hincapié en los beneficios que obtienen los grupos delictivos organizados transnacionales de la explotación de un mercado ilícito altamente lucrativo. Algunos líderes de la región han destacado la capacidad de algunos grupos delictivos organizados para movilizar ingentes recursos financieros que les permiten infiltrarse en las instituciones y corromperlas. En ese contexto, han pedido que se examinen los enfoques actuales del problema mundial de la droga y que se establezcan “nuevos paradigmas” para prevenir la afluencia de recursos a las organizaciones delictivas.

33. El enfoque centrado en la salud para combatir el consumo ilícito de drogas y la drogodependencia no se aplica todavía en grado suficiente en todos los países, aunque se han logrado avances significativos en ese sentido en varias partes del mundo en los últimos decenios. Algunos regímenes nacionales de fiscalización de drogas se apoyan todavía excesivamente en las sanciones y el encarcelamiento y no en la atención sanitaria. Pese a los progresos realizados, el tratamiento obligatorio y las medidas punitivas a modo de tratamiento son todavía prácticas comunes en algunos países. Igualmente, el estigma, la discriminación y las violaciones de los derechos humanos son problemas comunes entre las personas que consumen ilícitamente drogas, que son drogodependientes o viven con el contagio del VIH/SIDA, lo cual las disuade de buscar los servicios sociales y sanitarios que necesitan. Aunque la cobertura de servicios basados en datos científicos ha aumentado en algunos países, en la mayoría de ellos sigue siendo inadecuada.

D. Esferas en las que no es posible seguir la evolución de las tendencias

34. En varias de las esferas temáticas y zonas geográficas no es todavía posible la vigilancia efectiva del problema de las drogas y las respuestas a él. Muchos países en desarrollo, particularmente de África y Asia, carecen todavía de la capacidad de recopilar, analizar y divulgar sistemáticamente incluso la información más básica relacionada con las drogas. Sigue siendo un problema cuantificar a nivel mundial fenómenos como el cultivo de plantas de cannabis, la fabricación de drogas sintéticas o las corrientes financieras ilícitas de las ganancias provenientes de las drogas. En lo que respecta a la demanda, las estimaciones mundiales tienen un grado muy alto de incertidumbre. Algunas de las dificultades se relacionan con el hecho de que la dinámica de los mercados de drogas ilícitas se mantiene en gran

¹⁶ El tráfico de drogas ha desencadenado, por ejemplo, la violencia entre grupos delictivos organizados en Colombia, Italia y los Estados Unidos desde los años setenta.

medida oculta en actividades ilegales que son difíciles de medir. La estimación de las corrientes de drogas, por ejemplo, sigue siendo difícil debido a que solo se suelen conocer unos pocos elementos, como las incautaciones o las detenciones, elementos que no pueden siempre utilizarse para caracterizar los cambios producidos en el tráfico de drogas. Otras dificultades se relacionan con la naturaleza amplia del problema de las drogas y sus características transfronterizas, que requieren una labor concertada de parte de todos los países para llevar a cabo actividades complejas de recopilación de datos que abarquen la totalidad del espectro del problema de la droga y utilicen metodologías comparables. En varios países la falta de recursos humanos y financieros hace que la cuantificación exacta del problema de las drogas sea imposible, lo cual, a su vez, dificulta la determinación precisa de las tendencias a nivel mundial.

35. Hay también problemas para medir, desde una perspectiva mundial, el alcance, calidad y eficacia de los programas y servicios que se ofrecen en los países para resolver el problema de las drogas. Aunque algunos países informan de que cuentan con programas y políticas de tratamiento, la información de que se dispone a nivel mundial no permite la evaluación de la accesibilidad de esos servicios, la repercusión real de los programas de prevención y tratamiento de base empírica, la ampliación de los programas de desarrollo alternativo y su repercusión, así como el efecto de medidas adoptadas para controlar la oferta de drogas ilícitas y combatir el blanqueo de dinero.

E. Problemas de alcance mundial que han surgido después de la aprobación de la Declaración política de 2009

36. En años recientes han surgido una serie de nuevos problemas que no se preveían ni abordaban detalladamente en la Declaración política de 2009. Uno de esos problemas de importancia particular es la aparición de nuevas sustancias psicoactivas, sustancias objeto de abuso que no están sometidas a fiscalización internacional pero que pueden plantear una amenaza para la salud pública. A agosto de 2013 se había informado a la UNODC, a través de su Sistema de Alerta Temprana, de la existencia de más de 350 nuevas sustancias psicoactivas, frente a un total de 234 sustancias fiscalizadas en virtud de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes y el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971. Nuevas sustancias psicoactivas están apareciendo en el mercado mundial a un ritmo sin precedentes. De las nuevas sustancias identificadas por la UNODC, hay aproximadamente 100 cuya existencia ha sido comunicada durante el último año¹⁷. Aunque el consumo de nuevas sustancias psicoactivas no ha sido todavía objeto de amplio estudio, de la información limitada de que se dispone se desprende que los niveles de consumo distan de ser despreciables y que el consumo de esas sustancias

¹⁷ La mayoría de las nuevas sustancias psicoactivas identificadas hasta agosto de 2013 están clasificadas en los grupos siguientes: cannabinoides sintéticos, seguidos de fenetilaminas, catinonas sintéticas, triptaminas, sustancias de origen vegetal, piperazinas y sustancias de tipo fenciclidina (véase UNODC, Sistema de Alerta Temprana sobre Nuevas Sustancias Psicoactivas).

puede tener graves efectos para la salud, contrariamente a los que se suele decir en la publicidad en que se anuncian¹⁸.

37. Otro problema es el creciente papel que juegan las cibertecnologías en el tráfico de drogas y las actividades conexas de blanqueo de dinero. En vista de su velocidad y carácter anónimo, las cibertecnologías ofrecen a los delincuentes nuevas oportunidades, que con frecuencia suponen un reto para los procedimientos y la legislación existentes para hacer cumplir la ley.

38. Otro de los problemas a los que todavía es preciso hacer frente es la creciente utilización de sucedáneos de los precursores que no están sometidos a fiscalización internacional. Como ya se señaló, ello ha permitido que el mercado de drogas sintéticas se expanda a pesar de los progresos realizados en la fiscalización de los precursores tradicionales, que sí están sometidos a fiscalización internacional¹⁹.

III. Experiencias adquiridas sobre el funcionamiento del sistema de fiscalización internacional de drogas

39. Desde una perspectiva mundial, hay algunas experiencias que cabe inferir de la repercusión de las políticas y programas propugnados en los tres tratados de fiscalización internacional de drogas y en el Plan de Acción.

40. *Las sustancias fiscalizadas continúan causando menos daño a nivel mundial que sustancias no fiscalizadas como el alcohol o el tabaco, aunque las sustancias fiscalizadas tienden a ser más peligrosas.* Mientras que el número total de muertes anuales relacionadas con las drogas se calcula en cerca de 0,2 millones, la cifra anual de muertes relacionadas con el alcohol es de 2,3 millones y en el caso del tabaco de 5,1 millones²⁰. Ello refleja el hecho de que sustancias psicoactivas que se pueden conseguir legalmente están mucho más extendidas que las drogas fiscalizadas. El sistema de fiscalización de drogas reduce la disponibilidad de sustancias nocivas y mitiga los altos riesgos vinculados a su utilización. Asimismo, hace que los precios sean más altos, lo cual contribuye a reducir su demanda.

41. *En la lucha contra las drogas solo podrán alcanzarse logros sostenibles mediante un enfoque equilibrado, que atienda tanto a la oferta como a la demanda.* Los países que han logrado reducir el consumo ilícito de drogas se han concentrado a la vez en el aspecto de la oferta y en el de la demanda, aplicando medidas de intervención, políticas y servicios basados en datos científicos. De las

¹⁸ Para mayor información, véase *Informe Mundial sobre las Drogas 2013*.

¹⁹ *Precursores y sustancias químicas frecuentemente utilizados para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas: Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2012 sobre la aplicación del artículo 12 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.13.XI.4), págs. 34 a 36; y *Precursores y sustancias químicas frecuentemente utilizados para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas: Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2011 sobre la aplicación del Artículo 12 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.12.XI.4) págs. 29 a 33.

²⁰ Organización Mundial de la Salud, *Global Health Risks: Mortality and Burden of Disease Attributable to Selected Major Risks*, Ginebra, 2009.

investigaciones se ha podido deducir que factores relacionados tanto con la oferta como la demanda influyen en los niveles generales del consumo ilícito de drogas.

42. En muchas regiones del mundo la delincuencia organizada transnacional y el tráfico de drogas han evolucionado pasando de ser problemas de carácter penal y social a constituir una seria amenaza para la seguridad internacional y humana, al igual que para la salud pública y el desarrollo. En países que salen de situaciones de conflicto, en particular, hay entre el tráfico de drogas, las armas ilícitas y la delincuencia organizada una conexión que incide en la dinámica económica del conflicto y, por consiguiente, contribuye también a la vulnerabilidad del entorno de Estados débiles o en transición.

43. *La aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas con un enfoque centrado en la salud produce resultados efectivos: La prevención, el tratamiento basado en los derechos y la rehabilitación de los consumidores de drogas es el remedio más eficaz.*

- *Los programas de prevención de base empírica representan las medidas de intervención más eficaces en función de los costos para reducir el problema de las drogas puesto que pueden prevenir o por lo menos retardar la iniciación del consumo ilícito de drogas.* Por cada dólar que se invierte en la prevención se ahorran como mínimo 10 dólares en costos futuros de los servicios sociales y sanitarios y en medidas de aplicación coercitiva de la ley. Se ha llegado a la conclusión de que una serie de intervenciones y políticas adecuadas desde el punto de vista del desarrollo son eficaces para prevenir la iniciación del consumo ilícito de drogas. Ese tipo de intervenciones y políticas buscan llegar a niños y los jóvenes a lo largo de su desarrollo, desde la infancia hasta la edad adulta, en una diversidad de entornos (principalmente la familia y la escuela, aunque también la comunidad, el lugar de trabajo y el sector de la salud), teniendo presentes los factores de vulnerabilidad de cada persona y del medio ambiente²¹.
- *El tratamiento de la drogodependencia con base empírica ahorra dinero y salva vidas.* Los estudios indican que por cada dólar invertido en el tratamiento de la drogodependencia se ahorran posteriormente 7 dólares²². Cuanto más pronto se ofrezca el tratamiento, tanto mejores serán las posibilidades de que el afectado se libere de la adicción.
- *Donde se ha aplicado un conjunto integral de servicios para la prevención del VIH entre los consumidores de drogas por inyección, han disminuido los comportamientos que conllevan el riesgo de contraer el VIH y ha habido una reducción de la práctica de inyectarse.* Los países que han hecho inversiones adecuadas en programas sustentados en una base empírica para la reducción de riesgos y daños y encaminados a prevenir la propagación del VIH debida al consumo de drogas por inyección han logrado reducir marcadamente la transmisión del VIH entre las personas que se inyectan y sus parejas sexuales.

²¹ UNODC, Normas internacionales sobre la prevención del uso de drogas (Viena, 2012).

²² Organización Mundial de la Salud, Management of Substance Dependence (Ginebra, 2003).
Disponible en
http://www.who.int/mip/2003/other_documents/en/EAAZSubstanceDependence.pdf.

44. *La mejor forma de obtener reducciones sostenibles de los cultivos ilícitos ha sido la combinación de programas de erradicación y de desarrollo alternativo, y cuando los programas de desarrollo alternativo se han concebido en marcos de desarrollo más amplios.* Las reducciones sostenidas de los cultivos ilícitos se han logrado en Estados donde la fiscalización de drogas orientada en función del desarrollo se ha llevado a cabo mediante una secuencia adecuada de desarrollo alternativo, erradicación y medidas de aplicación coercitiva de la ley y donde las partes interesadas que cumplen una función clave han participado en todas las fases del diseño de los proyectos. De los datos sobre cultivos ilícitos se desprende que donde la erradicación de un cultivo ilícito se lleva a cabo sin contar con un programa acorde de desarrollo alternativo, las reducciones de los cultivos ilícitos no han sido sostenibles. Además, las estrategias para agregar valor a los productos y estimular el espíritu empresarial, por ejemplo las empresas dirigidas por pequeños agricultores, han tenido un efecto considerable en el buen éxito de la labor encaminada a disuadir a las comunidades campesinas de dedicarse a los cultivos ilícitos y, al mismo tiempo, han mejorado los niveles de vida de los hogares de los pequeños agricultores²³. En el marco de la erradicación de cultivos y el desarrollo alternativo las estrategias de conservación ambiental han demostrado también ser importantes. Las estrategias de protección del medio ambiente han permitido a las comunidades agrícolas beneficiarse económicamente mediante la gestión de recursos naturales sostenibles unida a planes innovadores de ecoturismo.

45. *La labor de interceptación da resultados positivos cuando hay intercambio de información y cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley en los planos nacional e internacional.* Ese hecho se ha advertido más claramente en la esfera del tráfico de drogas por mar, en particular en contenedores de transporte de carga marítimo. Dado el considerable crecimiento del volumen del comercio internacional y el movimiento de pasajeros por mar, aire y tierra, corresponde a las autoridades elaborar respuestas de aplicación de la ley eficaces que, al mismo tiempo que preservan la seguridad de las fronteras, no se traduzcan en cargas o demoras adicionales en el movimiento transfronterizo de personas y mercancías. Iniciativas encabezadas por la UNODC, como el Pacto de París, la Iniciativa Triangular, la célula de planificación conjunta, MaReS y CASH, que se basan en el intercambio de información y la cooperación estrecha entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley a niveles nacional e internacional han demostrado ser eficaces para la identificación de remesas de drogas ilegales.

46. *Las inversiones en investigaciones con base empírica a la larga se ven recompensadas con políticas más eficaces y eficientes.* En los países donde se han hecho inversiones adecuadas en la recopilación, investigación, seguimiento y evaluación de datos y se han introducido mejoras en los sistemas de gobierno y en la sociedad civil, han cristalizado respuestas de mayor valor estratégico y más eficaces y eficientes al consumo y la oferta ilícitos de drogas. La vigilancia estrecha de la producción de drogas y el consumo de drogas son elementos decisivos para aplicar políticas apropiadas y ajustarlas a un entorno en rápida evolución; al igual que ningún alto directivo de una empresa industrial puede dirigirla sin contar con un

²³ Ese efecto fue particularmente visible en el caso de 14 empresas dirigidas por agricultores y apoyadas por la UNODC que introdujeron en los mercados internacionales productos obtenidos gracias al desarrollo alternativo por valor de más de 150 millones de dólares en 2012 y que no han vuelto a los cultivos ilícitos.

sistema de contabilidad financiera (o de costos), el problema de las drogas no puede resolverse sin un “sistema contable” exhaustivo y preciso de los mercados de la droga. A nivel mundial, las investigaciones sobre las drogas han servido de apoyo a la comunidad internacional en sus iniciativas encaminadas a definir la agenda internacional centrándose en los nuevos problemas, evaluando y siguiendo el curso de la magnitud del problema mundial de las drogas y sus diferentes aspectos y examinando el problema de las drogas en el contexto más amplio de los mercados manejados por la delincuencia y la economía²⁴.

IV. Reflexiones sobre el camino por recorrer en materia de políticas de fiscalización internacional de drogas

47. *Dada su índole transnacional el problema de las drogas no puede abordarse aisladamente y es preciso que la comunidad internacional se mantenga unida en su empeño por darle solución.* Ningún Estado, por poderoso que sea, puede hacer frente a la amenaza de las drogas por sí solo. Aunque el sistema de fiscalización internacional de drogas tal vez no haya eliminado el problema de las drogas, sigue siendo garantía de que no se intensifique hasta cobrar proporciones inmanejables. La reafirmación por parte de los Estados Miembros de su compromiso de trabajar unidos hacia el logro de los objetivos comunes expresados en los tres tratados de fiscalización internacional de drogas puede afianzar el plan de mantenerse unidos en la lucha contra el problema de las drogas.

48. *Las recomendaciones formuladas en la Declaración política de 2009 siguen siendo válidas hoy día.* Esas recomendaciones ofrecen orientaciones atinadas sobre la forma en que los países y la comunidad internacional en su conjunto pueden aplicar las estrategias de fiscalización de drogas trazadas en los tratados.

49. *En la aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas sigue habiendo dificultades que es preciso reconocer y debatir abiertamente.* Muchas de esas dificultades están relacionadas con ideas erróneas acerca de lo que los tratados realmente estipulan, lo cual es indicio de que se requiere una labor de sensibilización acerca del contenido y el espíritu de dichos instrumentos.

50. Es importante reafirmar el espíritu original de los tratados, que se centra en la salud. El propósito de los tratados no es librar una “guerra contra las drogas” sino proteger la “salud física y moral de la humanidad”. Los tratados no pueden interpretarse como una justificación, y mucho menos una exigencia, de un régimen prohibicionista sino como el fundamento de un régimen de fiscalización de drogas en el que algunas sustancias psicoactivas están permitidas exclusivamente con fines médicos y científicos en vista de que, cuando se consumen sin el consejo y supervisión de los médicos o de profesionales de la salud debidamente autorizados, pueden causar un daño considerable a la salud de la población y a la sociedad.

²⁴ En programas de ámbito mundial, como el Programa de Vigilancia de los Cultivos Ilícitos, el Programa Mundial de vigilancia de las drogas sintéticas: análisis, informes y tendencias (SMART) y el programa de comercio de opiáceos afganos, junto con las actividades de recopilación y análisis de datos que culminan en la publicación del *Informe Mundial sobre las Drogas*, se continúa proporcionando información fáctica para orientar las políticas de fiscalización internacional de drogas.

51. Aunque sigue siendo prerrogativa de los Estados Miembros debatir el futuro del régimen vigente de fiscalización internacional de drogas, cabe señalar que mediante el desmantelamiento de las disposiciones acordadas en los tratados de fiscalización internacional de drogas difícilmente se lograría el objetivo definitivo del régimen que, como se estipula en los tratados, es proteger “la salud física y moral de la humanidad”. El acceso no controlado a las drogas aumentaría su accesibilidad, lo cual conlleva el riesgo de un aumento considerable del consumo nocivo de drogas.

52. *Hay muchos enfoques que la comunidad internacional puede adoptar para hacer frente a los problemas actuales y reorientar su labor, teniendo en cuenta el espíritu original de los tratados, entre ellos los siguientes:*

a) *Utilizar el próximo examen de alto nivel como una oportunidad de reestructurar las respuestas al problema mundial de las drogas, a fin de equilibrar el régimen de fiscalización de drogas, centrándose en la salud y el respeto de los derechos humanos, haciendo hincapié en la prevención y el tratamiento de base empírica y teniendo debidamente presentes las necesidades de las personas drogodependientes, y combatiendo los estereotipos culturales, el estigma y la discriminación, factores todos que limitan el acceso de los consumidores de drogas a los servicios.* El propósito de los tratados es proteger a los grupos vulnerables como los niños y adolescentes en riesgo, los marginados, las personas que se ven afectadas por la exclusión social o por situaciones de desventaja y las que tienen antecedentes de traumas afectivos, problemas psicológicos o desórdenes de salud mental concomitantes;

b) *Poner en práctica políticas y programas de fiscalización de drogas que tengan fundamentos científicos, y en la vigilancia y la evaluación.* La drogodependencia es un trastorno de la salud que puede y debe ser prevenido y tratado. Ninguna autoridad nacional dejaría la prevención y el tratamiento de los trastornos de salud en manos de autodidactas. Las políticas y programas de fiscalización de drogas deben tener fundamentos científicos, que conllevan la vigilancia y evaluación científicas, como ocurre con todo problema de salud pública y deberían ser accesibles, a un costo razonable, a todas las personas que padecen trastornos causados por el consumo de drogas. Esos servicios deberían incluir medidas de intervención con base empírica para reducir los riesgos relacionados con las drogas de contraer el VIH y otras infecciones, y deberían ofrecer un conjunto continuo de medidas de atención orientada a la recuperación, que se ajuste a las necesidades de los drogadictos y genere oportunidades de rehabilitación y reinserción en la sociedad;

c) *Poner en práctica políticas y programas de fiscalización de drogas en el marco del estado de derecho y plenamente acordes con las normas de derechos humanos.* Los derechos humanos fundamentales se deberán respetar a la hora de combatir el tráfico de drogas y el consumo ilícito de drogas. La aplicación de la pena de muerte por delitos relacionados con drogas nunca ha sido parte del espíritu de los tratados, y es posible que constituya incluso un impedimento para la cooperación internacional en la lucha contra el tráfico de drogas, puesto que hay

leyes nacionales que no permiten el intercambio de información ni la extradición con países que puedan imponer la pena capital por los delitos en cuestión²⁵;

d) *Diferenciar entre las cuestiones penales y las de salud pública, ya que las actividades de justicia penal se centran en el aspecto delictivo del tráfico de drogas y las de salud pública en medidas con base empírica para la prevención y el tratamiento de personas que sufren trastornos ocasionados por el consumo de drogas, considerando a los consumidores de drogas como pacientes en tratamiento por una enfermedad crónica y no como delincuentes.* El encarcelamiento por consumo de drogas aumenta la vulnerabilidad de las personas afectadas a trastornos ocasionados por el consumo y a numerosas afecciones, entre ellas el VIH, la tuberculosis y la hepatitis viral. En una respuesta de sanidad pública al problema de las drogas se deberían contemplar alternativas a la penalización y el encarcelamiento de las personas que sufren trastornos ocasionados por el consumo de drogas. Los tratados alientan el recurso a alternativas a la prisión y la “despenalización” del consumo de drogas puede ser una forma eficaz de “descongestionar” las cárceles, redistribuir recursos para asignarlos al tratamiento y facilitar la rehabilitación, “readiestramiento” y reinserción eventuales de los consumidores de drogas;

e) *Tomar medidas concretas para adoptar un enfoque equilibrado entre las estrategias de reducción de la oferta y reducción de la demanda mediante la redistribución de recursos asignados a las políticas de fiscalización de drogas, prestando mayor atención a la salud pública, la prevención del abuso de drogas y el tratamiento de trastornos causados por el consumo de drogas, y el acceso con fines médicos y científicos a medicinas sujetas a control reglamentario.* Aunque los Estados Miembros han venido aprobando resoluciones en las que propugnan un enfoque equilibrado de la reducción de la demanda y la reducción de la oferta, de las cifras se desprende claramente que la aplicación de los tratados sobre drogas ha sido desigual y poco balanceada. Se deberían ampliar los programas de prevención de base empírica y los destinados al tratamiento, la reducción de riesgos y daños, la rehabilitación y la integración social;

f) *Elaborar programas intervinculados que permitan atender a los aspectos multidimensionales y transregionales del problema de las drogas mediante la vinculación de diferentes iniciativas regionales y de las diversas partes interesadas que intervienen en la reducción del tráfico de drogas y el consumo de drogas;*

²⁵ De conformidad con la política de las Naciones Unidas, la UNODC propugna la abolición de la pena de muerte. Las resoluciones aprobadas por la Asamblea General en 2007, 2008 y 2010, apoyadas por un creciente número de Estados Miembros, buscan establecer una moratoria internacional del uso de la pena de muerte con miras a avanzar hacia su abolición. En esas resoluciones se exhorta a todos los Estados que todavía aplican la pena de muerte a que limiten progresivamente el recurso a ella y reduzcan el número de delitos por los que se puede imponer, y establezcan una moratoria de las ejecuciones con miras a abolir la pena de muerte. En esas resoluciones se exhorta también a los Estados Miembros a que se ciñan a las normas internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que especifican que, en países que no han abolido la pena capital, la condena de muerte solo se imponga por los “delitos más graves”, entre los que en general se entiende que no están incluidos los delitos relacionados con las drogas (véase UNODC, “Drug control, crime prevention and criminal justice: Human Rights perspective” (Nota del Director Ejecutivo sobre fiscalización de drogas, prevención del delito y justicia penal: perspectiva desde los derechos humanos) (E/CN.7/2010/CRP.6-E/CN.15/2010/CRP.1, en inglés únicamente)).

g) *Hacer frente a la aparición de nuevas sustancias psicoactivas.* Aunque el surgimiento de nuevas sustancias psicoactivas no es un fenómeno nuevo, la velocidad con que están apareciendo no tiene precedentes; por consiguiente, las soluciones eficaces requieren una respuesta mundial rápida y concertada. Las respuestas regionales o nacionales aisladas dejan muchos vacíos, que los traficantes de drogas pueden aprovechar. Aunque probablemente se necesita mayor información para determinar las respuestas nacionales e internacionales más eficaces, como primera medida es importante evaluar la forma en que los tratados de fiscalización internacional de drogas vigentes pueden abordar el problema de las nuevas sustancias psicoactivas. En los tratados existen ya las disposiciones necesarias para el examen de nuevas sustancias y su inclusión en las listas o cuadros. El proceso de examen para la inclusión de sustancias en las listas o cuadros puede llegar a ser más rápido y eficiente si se le asignan recursos adecuados, y es necesaria una mayor conciencia de la posibilidad de emplear de los tratados para hacer frente al problema de las nuevas sustancias psicoactivas. El intercambio de información sobre la aparición de nuevas sustancias psicoactivas en los países es un buen instrumento del que puede hacer uso la comunidad internacional. El Sistema de Alerta Temprana de la UNODC cumple ya a nivel mundial una función catalizadora de la información sobre las nuevas sustancias psicoactivas, que puede servir de apoyo a los países y a la comunidad internacional para identificar rápidamente amenazas de reciente aparición relacionadas con las nuevas sustancias psicoactivas. Se puede brindar mayor apoyo al Sistema de Alerta Temprana y robustecerlo a fin de velar por que participen en él países con menos recursos y se extienda a todos los organismos que participan en la detección de nuevas sustancias psicoactivas y sus consecuencias para la salud. Los instrumentos nacionales, regionales y mundiales de recopilación de datos también pueden ajustarse a fin de que recojan regularmente datos sobre nuevas sustancias psicoactivas. Las metodologías de recopilación de datos comúnmente utilizadas están estructuradas en función de las drogas ya tradicionales y no se ocupan adecuadamente de las nuevas sustancias psicoactivas. A nivel nacional, es necesario intensificar la sensibilización y formular estrategias de comunicación apropiadas en que se pongan de relieve los riesgos específicos para la salud vinculados a la utilización de nuevas sustancias psicoactivas;

h) *Abordar los problemas relacionados con la inseguridad y la insurgencia vinculadas al tráfico de drogas.* La UNODC ha señalado frecuentemente la vinculación entre el tráfico de drogas y la violencia de los grupos delictivos, aunque esa relación es compleja y no se puede dar por supuesto que menos drogas signifiquen automáticamente menos violencia. La comprensión de soluciones eficaces para tratar problemas de seguridad multifacéticos requiere como primera medida comprender las raíces de la violencia y los nexos entre el tráfico de drogas y otras actividades delictivas;

i) *Promover una cooperación internacional más eficaz.* La deficiente cooperación a nivel intergubernamental contrasta marcadamente por la estructura estrechamente concatenada de los grupos delictivos que operan a nivel mundial. Es necesario compartir datos y otro tipo de información y prestarse en mayor grado apoyo recíproco para emprender operaciones conjuntas, reunir pruebas provenientes de otras jurisdicciones y apoyar realmente las solicitudes de asistencia judicial recíproca, con miras a identificar a quienes se ocultan tras la producción y el tráfico ilícito de drogas. Es también necesario reforzar la reglamentación de armas, la aplicación coercitiva de la ley a nivel transfronterizo y la cooperación judicial para

fijar la mira en los traficantes y productores “al por mayor” que recurren a la violencia;

j) *Promover la cooperación regional en la tarea de combatir la delincuencia y el tráfico organizados transnacionales mediante un proceso consultivo entre países asociados, entidades regionales y el sistema de las Naciones Unidas.* Los Estados están cada vez más expuestos a conmociones provenientes de Estados vecinos y es necesario encontrar soluciones regionales y que trasciendan las fronteras. Una plataforma de diálogo entre países ayudaría a los gobiernos a determinar posibles efectos a nivel regional y estudiar opciones para coordinar las políticas. Al trabajar a nivel regional, los programas regionales de la UNODC facilitan la cooperación transfronteriza y brindan conocimientos técnicos especializados para la aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, así como la adopción de las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal;

k) *Combatir el blanqueo de dinero y la corrupción en las actividades de lucha contra el tráfico de drogas y promover la cooperación internacional.* El blanqueo de dinero viene de hecho a legitimar el producto del tráfico de drogas, que se utiliza luego para financiar otras empresas delictivas o infiltrarse en las economías legítimas y debilitar las instituciones estatales. La corrupción facilita el tráfico de drogas y socava el empeño de los gobiernos por combatirla. Asimismo, afecta negativamente la confianza entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y los organismos de justicia penal y obstaculiza la cooperación internacional. Por ello, la lucha contra la corrupción, muy especialmente en los órganos encargados de hacer cumplir la ley, es de importancia fundamental;

l) *Activar un compromiso renovado de producir y compartir datos, análisis y conocimientos.* Hay todavía numerosos vacíos de conocimiento que impiden la focalización de respuestas eficaces hacia objetivos concretos. Es necesario efectuar mayores inversiones para mejorar los sistemas de vigilancia nacionales, regionales y mundiales existentes. Esa tarea entraña inversiones para mejorar el alcance de los sistemas de vigilancia existentes y aplicar nuevos instrumentos de recopilación de datos y nuevos enfoques científicos. En vista de su naturaleza transnacional, el problema de la droga no puede comprenderse mediante el examen de la situación dentro de las fronteras de un país únicamente; por consiguiente, el intercambio de datos e información de otra índole es esencial para formarse una idea exacta de la situación en materia de drogas. También es necesario que los países renueven su compromiso de suministrar datos exactos e información de otra índole a la UNODC, de conformidad con lo dispuesto en los tratados;

m) *Mejorar los instrumentos jurídicos y programáticos necesarios para manejar las nuevas tecnologías que emplean los traficantes de drogas, en particular en la esfera de la cibertecnología.* Para hacer frente al problema de los nuevos delitos de tipo cibernético, es preciso que los organismos de represión posean los conocimientos, formación y capacidad técnica necesarios para recuperar elementos de prueba digitales y adelantar investigaciones de delitos de tráfico que se ven facilitados por dispositivos de transmisión o almacenamiento electrónicos como los teléfonos móviles y las computadoras personales. Para mejorar la capacidad general de los organismos de represión de responder a delitos de tipo cibernético es también de importancia decisiva el suministro de capacitación a fiscales y jueces sobre los

aspectos pertinentes del derecho penal, el derecho procesal, los procedimientos relacionados con pruebas electrónicas y las normas y salvaguardias de los derechos humanos en el contexto de la ciberdelincuencia;

n) *Intensificar las medidas para garantizar el acceso a medicamentos fiscalizados para su utilización con fines médicos al mismo tiempo que se impide su desviación y abuso.* Uno de los objetivos primordiales de los tratados de fiscalización internacional de drogas es garantizar la disponibilidad de medicamentos esenciales para intervenciones médicas, como instrumentos “indispensables” para el tratamiento de una diversidad de enfermedades²⁶;

o) *Abordar el problema de las drogas en el contexto de las políticas de desarrollo.* La delincuencia organizada plantea una grave amenaza al progreso del desarrollo, puesto que agrava la desigualdad de ingresos, inhibe la actividad económica y social legítima, tiene un efecto perjudicial sobre la salud pública, debilita la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer y promueve la violencia. Las economías lucrativas que giran en torno a la producción y el tráfico ilícitos de drogas solo pueden ser desarticuladas si la economía de las drogas se encara en el contexto de amplias políticas económicas. Además, los bajos índices de desarrollo económico y social a menudo recrudecen el problema de la drogodependencia, y al resolver la situación de las comunidades que se encuentran en situación económica y social más desventajosa se puede prevenir la drogadicción;

p) *Velar por que todas las partes interesadas de los ámbitos nacional e internacional participen de forma plena y coordinada en la aplicación de políticas y programas concebidos para combatir el problema de las drogas.* La naturaleza multifacética de la amenaza de las drogas requiere una respuesta multisectorial y multidisciplinaria y a la sociedad civil le compete un papel fundamental. Sin el amplio apoyo de la sociedad civil, que a menudo representa los intereses de la población afectada, las políticas de fiscalización de drogas probablemente habrán de fracasar. Por ello, es necesario promover la participación activa y representativa de la sociedad civil, comprendidas las ONG, en la formulación y aplicación de políticas de fiscalización de drogas;

q) *Mantener un diálogo abierto entre los países, las organizaciones de la sociedad civil, la comunidad empresarial y el sistema de las Naciones Unidas sobre la mejor forma de tratar de resolver los problemas actuales y futuros.* Los mercados de drogas ilícitas evolucionan rápidamente y quienes intervienen en la aplicación de respuestas de alcance mundial deben dar muestras de adaptabilidad. Por consiguiente, el diálogo permanente entre los Estados Miembros, la sociedad civil, las organizaciones regionales y el sistema de las Naciones Unidas es necesario para que haya un intercambio creativo y proactivo de ideas y experiencias sobre los aspectos que han dado o no resultado en la lucha contra la delincuencia organizada y las drogas. A la Comisión de Estupefacientes le sigue correspondiendo una función central en ese diálogo mediante la determinación de prácticas comunes y mecanismos de examen como se estipula, por ejemplo, en la Declaración política y Plan de Acción. Como lo reiteró recientemente la Asamblea General en su

²⁶ UNODC, “An actual reading of the United Nations conventions on narcotic drugs and psychotropic substances, Vienna” (borrador), septiembre de 2013. (Borrador de un documento sobre la interpretación real de los tratados de las Naciones Unidas sobre estupefacientes y sustancias sicotrópicas (en inglés únicamente).)

resolución 68/197 relativa a la cooperación internacional contra el problema mundial de las drogas, la Comisión de Estupefacientes es el órgano de las Naciones Unidas al que compete la responsabilidad primordial en cuestiones de fiscalización de drogas, y el foro donde los Estados Miembros pueden debatir el problema de las drogas no como un fenómeno que se da una única vez, sino en forma de deliberaciones continuas a través de consultas regulares de expertos, períodos de sesiones sobre temas especiales y diálogos de políticas. Como en todos los procesos intergubernamentales de las Naciones Unidas, la Comisión de Estupefacientes sigue reglas concretas para su interacción con las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones internacionales. A lo largo de los años, la Comisión ha establecido un conjunto de consultas oficiales y oficiosas que pueden permitir un diálogo amplio y abierto. El período extraordinario de sesiones de la Asamblea General proyectado para 2016 es otra oportunidad en la que los países pueden deliberar sobre una respuesta común. Los conocimientos especializados políticos y técnicos de la Comisión de Estupefacientes podrán ser de considerable utilidad a la hora de concretar los resultados de ese período extraordinario de sesiones. En el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General celebrado en 1998, la Comisión cumplió la función de órgano preparatorio sustantivo. Es importante que la Comisión, en su 57ª período de sesiones, adopte medidas y presente propuestas, por conducto del Consejo Económico y Social, en apoyo del proceso de preparación del período extraordinario de sesiones, como lo solicitó la Asamblea General en su resolución 68/197.