

**JUNTA INTERNACIONAL
DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES**

Ginebra

**Primer informe
de la Junta Internacional
de Fiscalización de Estupefacientes**

Noviembre, 1968



NACIONES UNIDAS

**JUNTA INTERNACIONAL
DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES**

Ginebra

**Primer informe
de la Junta Internacional
de Fiscalización de Estupefacientes**

Noviembre, 1968



NACIONES UNIDAS

Nueva York, 1968

E/INCB/1
Noviembre de 1968

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta : S.69. XI. 4

Precio: 0,50 dólares de los EE. UU.
(o su equivalente en la moneda del país)

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
PREFACIO		7
Composición de la Junta		7
Reuniones celebradas en 1968		9
Representación en conferencias internacionales		9
Designaciones de países y territorios		9
LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN INTERNACIONAL DE ESTUPEFACIENTES	1-6	10
CONTINUIDAD DEL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN INTERNACIONAL DE ESTUPEFACIENTES	7-13	11
Aplicación del sistema en el plano internacional	8	11
Aplicación en el plano nacional	9-11	11
Carácter y alcance de las obligaciones de la nueva Junta	12-13	11
REVISIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS INFORMACIONES SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN INTERNACIONAL DE ESTUPEFACIENTES	14-27	13
Base jurídica	14-15	13
Condiciones para lograr un éxito	16-18	13
Situación actual en materia de estupefacientes	19-27	13
Estupefacientes manufacturados	19-21	13
Opio	22-23	13
Hoja de coca	24	14
Cannabis	25-27	14
SUSTANCIAS SICOTRÓPICAS	28-31	14
ADMINISTRACIONES NACIONALES — EVALUACIÓN DE LAS ACTIVIDADES	32-46	15
Informes y datos estadísticos	32-34	15
Previsiones	35	15
Limitación basada en las previsiones	36-38	15
Eficacia de la fiscalización por medios estadísticos	39	15
Necesidad de mejorar la administración de la fiscalización de estupefacientes en el plano nacional	40-45	16
Sistema de licencias	46	16
LA FABRICACIÓN DE ESTUPEFACIENTES COMO NUEVA ACTIVIDAD ECONÓMICA	47	16
INFORMACIÓN ACERCA DEL GRADO DE DEPENDENCIA DE LOS ESTUPEFACIENTES	48-50	16
TRATAMIENTO Y REHABILITACIÓN DE LOS TOXICÓMANOS	51	17
LEYES PENALES	52	17
IMPORTANCIA DE LA FISCALIZACIÓN DE LAS MATERIAS PRIMAS PARA LA FABRICACIÓN DE ESTUPEFACIENTES	53-86	17
Fiscalización de la producción lícita	54-86	18
<i>Opio</i>	54-68	18
Necesidad de una vigilancia adecuada	54-55	18

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Licencias	56-58	18
Medidas constructivas adoptadas por Turquía	59	18
Plan para suprimir la producción de opio subsistente en Birmania	60	18
Inconvenientes de iniciar una nueva producción de opio	61-65	18
Creciente empleo de la paja de adormidera	66	19
Conveniencia de evaluar nuevamente la economía de la producción tradicional de opio	67-68	19
<i>Hoja de coca</i>	69-84	19
Pautas de acción	74-75	19
Importante papel que han de desempeñar los Gobiernos del Perú y de Bolivia	76-82	20
Necesidad de ayuda internacional	83-84	20
<i>Cannabis</i>	85-86	20
PRODUCCIÓN NO FISCALIZADA O ILÍCITA DE CANNABIS	87-90	21
Campaña del Gobierno del Líbano para impedir la producción de cannabis y necesidad de asistencia externa	89-90	21
PRODUCCIÓN NO FISCALIZADA O ILÍCITA DE OPIO Y HOJA DE COCA	91-93	21
NUEVAS PERSPECTIVAS EN LA CAMPAÑA CONTRA EL USO INDEBIDO DE ESTUPEFACIENTES	94-111	22
Consideraciones de carácter general	94-97	22
Medidas de protección	98-99	22
Principales elementos del problema	100-111	22

ABREVIATURAS

En los casos en que el contexto lo permite se emplean las siguientes abreviaturas:

<i>Abreviatura</i>	<i>Nombre completo</i>
Junta	Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes.
Convención de 1912	Convención Internacional del Opio firmada en La Haya el 23 de enero de 1912.
Acuerdo de 1925	Acuerdo concerniente a la fabricación, el comercio interior y el uso de opio preparado, firmado en Ginebra el 11 de febrero de 1925, enmendado por el Protocolo firmado en Lake Success, Nueva York, el 11 de diciembre de 1946.
Convención de 1925	Convención Internacional del Opio firmada en Ginebra el 19 de febrero de 1925, enmendada por el Protocolo firmado en Lake Success, Nueva York, el 11 de diciembre de 1946.
Convención de 1931	Convención para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de estupefacientes, firmada en Ginebra el 13 de julio de 1931, enmendada por el Protocolo firmado en Lake Success, Nueva York, el 11 de diciembre de 1946.
Acuerdo de 1931	Acuerdo para la supresión del hábito de fumar opio en el Lejano Oriente, firmado en Bangkok el 27 de noviembre de 1931, enmendado por el Protocolo firmado en Lake Success, Nueva York, el 11 de diciembre de 1946.
Convención de 1936	Convención para la supresión del tráfico ilícito en drogas nocivas, firmada en Ginebra el 26 de junio de 1936, enmendada por el Protocolo firmado en Lake Success, Nueva York, el 11 de diciembre de 1946.
Protocolo de 1946	Protocolo que modifica los Acuerdos, Convenciones y Protocolos sobre estupefacientes concertados en La Haya el 23 de enero de 1912, en Ginebra el 11 de febrero de 1925, el 19 de febrero de 1925 y el 13 de julio de 1931, en Bangkok el 27 de noviembre de 1931 y en Ginebra el 26 de junio de 1936, firmado en Lake Success, Nueva York, el 11 de diciembre de 1946.
Protocolo de 1948	Protocolo firmado en París el 19 de noviembre de 1948 que somete a fiscalización internacional ciertas drogas no comprendidas en la Convención del 13 de julio de 1931 para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de estupefacientes, y modificada por el Protocolo firmado en Lake Success, Nueva York el 11 de diciembre de 1946.
Protocolo de 1953	Protocolo para limitar y reglamentar el cultivo de la adormidera, y la producción, el comercio internacional, el comercio al por mayor y el uso del opio, firmado en Nueva York el 23 de junio de 1953.
Convención de 1961	Convención Unica sobre Estupefacientes, firmada en Nueva York el 30 de marzo de 1961.

PREFACIO

En cumplimiento de las disposiciones de las Convenciones internacionales sobre estupefacientes, la Junta presenta al Consejo Económico y Social y a las Partes Contratantes el siguiente informe, que es el primero preparado por la Junta desde que entró ésta en funciones el 2 de marzo de 1968.

De conformidad con lo que dispone el artículo 15 de la Convención de 1961, la Junta presenta asimismo los tres informes adicionales que se indican a continuación:

1. Un estado, con comentarios, de las Previsiones para 1969 de las necesidades mundiales de estupefacientes y de la producción mundial de opio (E/INCB/2), al que seguirán cuatro adiciones trimestrales en que se publicarán las Previsiones Suplementarias.

2. Cuadros sinópticos de estupefacientes para el año 1967 y limitación de las existencias de opio; contiene también este documento un análisis de las tendencias en 1967 en cuanto a la situación nacional e internacional de los estupefacientes (E/INCB/3).

3. Cuadros sinópticos que comparan las previsiones de las necesidades de estupefacientes para 1967 con las necesidades efectivas reflejadas en las estadísticas de estupefacientes presentadas para ese mismo año (E/INCB/4).

Composición de la Junta

La Convención de 1961 dispone en su artículo 10 que los miembros de la Junta serán nombrados por el Consejo Económico y Social para ejercer un mandato de tres años. El Consejo, en su 42.º período de sesiones (mayo-junio de 1967), nombró a los siguientes miembros, que ejercen sus funciones desde el 2 de marzo de 1968:

Sr. M. ASLAM

Director General de un grupo de prensa; ex Secretario, Ministerio de Comercio, y miembro de la Junta Central de Rentas, Gobierno del Paquistán; fue jefe de la delegación paquistanesa a la Conferencia de las Naciones Unidas para la Aprobación de una Convención Unica sobre Estupefacientes, 1961.

Profesor Michel A. ATISSO

Profesor de la Facultad Mixta de Medicina y Farmacia de Dakar (Senegal); Profesor por nombramiento especial en la Facultad de Farmacia de Montpellier (Francia); Farmacéutico Jefe del Centro Hospitalario y Universitario de Montpellier (en comisión de servicio); Experto en farmacología y toxicología para las especialidades farmacéuticas (Ministerio francés de Asuntos sociales); figura en el cuadro de asesores de la Farmacopea Internacional y Preparados Farmacéuticos (Organización Mundial de la Salud); Presidente en ejercicio del Consejo Científico de la Organización de la Unidad Africana.

Profesor Marcel GRANIER-DOYEUX

Miembro del Cuadro de Expertos en Farmacodependencia (Organización Mundial de la Salud); miembro del Comité de Expertos en Farmacodependencia (Organización Mundial de la Salud); ex Presidente de la Academia Nacional de Medicina de Venezuela; ex Vicepresidente de la Academia Nacional de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales, Venezuela; Profesor titular y Jefe del Departamento de Farmacología y de Toxicología de la Facultad de Medicina, Universidad Central de Venezuela; miembro correspondiente de la Academia de Farmacia de París (Francia); miembro correspondiente de la Real Academia de Medicina de Madrid (España); miembro correspondiente de la Academia Brasileña de Farmacia; miembro correspondiente de la Sociedad Científica Argentina; miembro correspondiente de la Sociedad Brasileña de Química; miembro de la Academia Panamericana de Historia de la Medicina; ex Presidente de la Sociedad Venezolana de Historia de la Medicina; miembro correspondiente del Instituto Brasileño de Historia de la Medicina; miembro correspondiente de la Academia de Medicina del Zulia; ex Presidente de la Sociedad Venezolana de Alergología; miembro honorario de la Sociedad Venezolana de Neurología y Psiquiatría; miembro de la Asociación Panamericana de Alergología; miembro honorario del Colegio

de Farmacéuticos del Distrito Federal (Venezuela); miembro del Colegio de Médicos del Distrito Federal (Venezuela); ex Jefe de la Sección de Farmacología del Instituto Nacional de Higiene (Venezuela); ex profesor de Farmacología de la Facultad de Farmacia de la Universidad Central de Venezuela y de la Facultad de Farmacia de la Universidad Católica « Andrés Bello »; Comendador de la Orden del Libertador « Simón Bolívar » (Venezuela); Comendador de la Orden Hipólito de Unanue (Perú); Oficial de la Orden del Mérito « Carlos J. Finlay » (Cuba).

Sir Harry GREENFIELD, C.S.I., C.I.E.

Director de banco y sociedades del Reino Unido; ex Presidente de la Junta Central de la Renta Pública del Gobierno de la India, Nueva Delhi; Representante de la India en la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas en 1946; Vicepresidente del Comité Central Permanente de Estupefacientes desde 1948 a 1952 y Presidente desde 1953 a 1968; Presidente del *Institute for the Study of Drug Dependence*, Reino Unido.

Dr. Amin ISMAIL CHEHAB

Ex Director General del Departamento de Farmacia y Relator del Comité encargado del registro de los preparados farmacéuticos del Ministerio de Salud Pública, El Cairo; ex miembro del Comité encargado de la Farmacopea Egipcia y del Comité de la Farmacopea de los Hospitales Egipcios; ex miembro del Consejo Superior para la Fiscalización de Productos Farmacéuticos; ex catedrático y miembro de los tribunales de examen de la Facultad de Farmacia de la Universidad de El Cairo; representante de la República Árabe Unida en la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas en 1946, 1949 y 1954 y desde 1956 a 1962; Relator en 1956, y Vicepresidente en 1960 y 1961, de dicha Comisión; representante de la República Árabe Unida en la Conferencia de las Naciones Unidas para la Aprobación de una Convención Única sobre Estupefacientes, 1961, y Vicepresidente del Comité Técnico de dicha Conferencia; miembro del Comité Central Permanente de Estupefacientes desde 1963 a 1968; miembro del Órgano de Fiscalización de Estupefacientes en 1967 y 1968.

Dr. Tatsuo KARIYONE

Profesor Emérito de la Universidad de Kioto; Doctor *Honoris Causa* de la Universidad de París; figura en el Cuadro de Expertos de la Organización Mundial de la Salud en Farmacopea Internacional; ex profesor de la Universidad de Kioto (Farmacognosia y Fitofarmacia); ex Director del Instituto Nacional de Ciencias Sanitarias; ex Presidente de la Comisión Central de Farmacia; ex Presidente de la Farmacopea Japonesa; ex Presidente del Consejo Nacional de Exámenes para la Licenciatura en Farmacia; ex Presidente de la Sociedad Farmacéutica del Japón; ex Presidente de la Asociación de Farmacéuticos del Japón; ex Presidente de la Sociedad de Higiene Alimentaria del Japón; miembro honorario de la *American Society of Pharmacognosy*.

Profesor Sükrü KAYMAKÇALAN

Jefe del Departamento de Farmacología, Facultad de Medicina de la Universidad de Ankara; Jefe de la Sección de Farmacología, Universidad Hacettepe, Ankara; Presidente de la Sociedad Turca de Farmacología; miembro del Comité Ejecutivo del Grupo de Investigación Médica, Consejo de Investigación Científica y Técnica de Turquía; miembro de la Academia de Medicina de Turquía; miembro de la Comisión Turca de Farmacopea; miembro de la Sociedad Internacional de Farmacología Bioquímica; miembro de la Academia de Ciencias de Nueva York; miembro del Comité Técnico durante la Conferencia de las Naciones Unidas para la Aprobación de una Convención Única sobre Estupefacientes, 1961.

Sr. E. S. KRISHNAMOORTHY

Ex Presidente de la Junta Central de la Renta Pública del Gobierno de la India, Delhi; representante de la India en la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas desde 1952 a 1954 y en 1960 y jefe de la delegación de la India en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Opio (1953); ex Comisionado Comercial de la India en el Japón; ex Cónsul General de la India en Shanghai; miembro del Comité Central Permanente de Estupefacientes desde 1960 a 1968; Vicepresidente del Órgano de Fiscalización de Estupefacientes desde 1963 a 1968.

Profesor Paul REUTER

Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de París; miembro del Tribunal Permanente de Arbitraje de La Haya; miembro de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas; miembro del Comité Central Permanente de Estupefacientes desde 1948 a 1968 y Vicepresidente desde 1953 a 1968.

Sr. Leon STEINIG

Ex Asesor Principal del Departamento de Asistencia Técnica del Organismo Internacional de Energía Atómica. Con anterioridad ocupó los cargos de: miembro principal de la Sección de Drogas Nocivas de la Sociedad de las Naciones; encargado de la Subdirección del Organismo de Fiscalización en Washington, D. C.; Director de la División de Estupefacientes; Director Principal interino y Secretario General Adjunto interino encargado del Departamento de Asuntos Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas; miembro del Comité Central Permanente de Estupefacientes desde 1963 a 1968.

Dr. Imre VERTES

Ex Director del Centro Farmacéutico de Budapest; ex miembro de la Comisión de Farmacia de la Academia de Ciencias de Hungría; representante de la República Popular de Hungría en la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas desde 1958 a 1964 y Vicepresidente de esta Comisión en 1962, 1963 y 1964; miembro de la delegación húngara en la Conferencia de las Naciones Unidas para la Aprobación de una Convención Unica sobre Estupefacientes, 1961; Vicepresidente de la Sociedad Húngara de Farmacia desde 1959 a 1968, y miembro honorario de la dirección de esta Sociedad.

En su primera reunión, celebrada en marzo de 1968, la Junta eligió como Presidente a Sir Harry Greenfield, como Vicepresidentes al Profesor Granier-Doyeux y al Sr. Aslam, y como Relator al Sr. Steinig, quienes ejercerán tales funciones hasta la primera reunión de la Junta en 1969.

Reuniones celebradas en 1968

La Junta celebró su primera reunión del 4 al 8 de marzo, su segunda reunión del 27 de mayo al 7 de junio, y la tercera del 21 de octubre al 8 de noviembre de 1968. El Secretario General estuvo representado en estas reuniones por el Dr. V. Kušević, Director de la División de Estupefacientes, Secretaría de las Naciones Unidas, y por el Sr. S. Sotiroff y el Dr. O. Braenden, funcionarios de esa División. La Organización Mundial de la Salud estuvo representada por el Profesor H. Halbach, Director, División de Farmacología y Toxicología, por el Dr. D. C. Cameron, Jefe del Servicio de Farmacodependencia, y por el Dr. T. Chrusciel, funcionario médico del mismo Servicio. El Dr. Cameron y el Dr. Chrusciel asistieron a las reuniones celebradas en mayo-junio y en octubre-noviembre.

Representación en conferencias internacionales

La Junta estuvo representada por el Presidente y el Secretario en el 44.º período de sesiones del Consejo Económico y Social (Nueva York, mayo de 1968); por el Secretario y el Secretario Adjunto, en la 21.ª Asamblea Mundial de la Salud (Ginebra, mayo de 1968) y en la 16.ª reunión del Comité de Expertos de la Farmacodependencia (Ginebra, octubre de 1968); finalmente, la Junta estuvo representada por el Secretario Adjunto en el Seminario Interregional de las Naciones Unidas para funcionarios para la represión de estupefacientes en el Cercano Oriente y en el Oriente Medio (Beirut, septiembre-octubre de 1968).

Designaciones de países y territorios

Al referirse a las entidades políticas, la Junta se ha guiado por las reglas que rigen la práctica de las Naciones Unidas, y las designaciones que emplea no deben interpretarse como la emisión de un juicio sobre la condición jurídica de cualquier país o territorio o de sus autoridades, ni sobre la delimitación de sus fronteras.

LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN INTERNACIONAL DE ESTUPEFACIENTES

1. El 2 de marzo de 1968 se llegó oficialmente a la etapa final para la aplicación de la Convención Unica de 1961 sobre Estupefacientes, día en que fueron disueltos el Comité Central Permanente de Estupefacientes y el Organismo de Fiscalización de Estupefacientes y entró en funciones¹ la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, creada en conformidad con la Convención de 1961, quedando así consolidada la estructura jurídica del sistema de fiscalización internacional de estupefacientes.

2. Estos hechos representan la culminación de un proceso que comenzó con la Comisión del Opio de Shangai en 1909. Durante el medio siglo transcurrido desde entonces se ha acumulado poco a poco un impresionante volumen de tratados internacionales: desde 1912 se han elaborado nueve instrumentos internacionales², que han sido aprobados, sometidos a prueba y sucesivamente modificados y completados a la luz de la experiencia, y están hoy incluidos en la Convención de 1961.

3. Al entrar en vigor esta Convención en 1964, los gobiernos de las partes contratantes extendieron por primera vez el sistema total de fiscalización internacional a todas las sustancias estupefacientes, en virtud de lo cual se han sometido a control internacional la producción de todas las materias primas con que se fabrican estupefacientes, la fabricación y el comercio de todas estas sustancias, su posesión y uso, limitando las cantidades de esas sustancias exclusivamente a las necesidades médicas y científicas.

4. Al limitar así voluntariamente su libertad de acción en esta esfera y aceptar las obligaciones jurídicas consignadas en un tratado internacional, los gobiernos se han comprometido a someter a la reglamentación internacional las transacciones que, dentro de sus respectivas jurisdicciones, se relacionen con todas las sustancias estupefacientes, tanto si están ya incluidas como si se atestiguan después que se hallan comprendidas en las definiciones de la Convención de 1961; además, han reconocido oficialmente que, en este campo, los intereses nacionales son idénticos a los internacionales y entrañan la obligación de colaborar en la protección de tales intereses mediante una aplica-

ción universal eficaz de este tratado. Con este fin se ha creado un órgano internacional de fiscalización (la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes), con facultades bastante amplias, en parte de carácter judicial, a fin de asegurarse de que todos los gobiernos respetan esta identidad de intereses y coordinan sus actividades en virtud de este tratado. Al aceptar estas obligaciones mutuas, los gobiernos han insistido de nuevo en un principio incorporado ya en anteriores tratados internacionales sobre estupefacientes³, es decir, el principio de la responsabilidad colectiva de cualquier medida correccional que en virtud del tratado pudiera adoptar la Junta en nombre de ellos, a fin de lograr, mantener o restablecer la comunidad de intereses perturbada temporalmente, ya sea por negligencia evidente o porque un Estado parte o no parte haya infringido directamente las disposiciones del tratado⁴.

5. Esta actitud fundamental de autolimitación de los gobiernos, mencionada en la Convención de 1925, sigue siendo la única posibilidad práctica de establecer un eficaz sistema universal de defensa contra el uso indebido de drogas nocivas y sus consecuencias, actitud que explica el cuidado con que los gobiernos han protegido en el artículo 9 de la Convención de 1961 la independencia de la Junta y de cada uno de sus miembros en el ejercicio de sus funciones, y definido sus calificaciones e imparcialidad. Como corolario de la limitación de su libertad individual de acción, las partes contratantes han conferido a la Junta atribuciones bastante amplias, y, en consecuencia, insisten en la completa imparcialidad de la Junta y en la independencia de sus miembros de toda influencia exterior.

* * *

6. Desde que asumieron sus funciones en marzo de 1968, los miembros de la Junta se han ocupado de las siguientes obligaciones inmediatas:

Asegurar la continuidad del sistema de fiscalización internacional de estupefacientes;

Conocer a fondo la letra y el espíritu de sus responsabilidades en virtud de la Convención de

¹ La Convención de 1961 entró en vigor el 13 de diciembre de 1964. En virtud del artículo 45 de la Convención, el Consejo Económico y Social decidió que la Junta entraría en funciones el 2 de marzo de 1968. Mientras tanto (esto es, entre el 13 de diciembre de 1964 y el 1.º de marzo de 1968) el Comité Central Permanente de Estupefacientes y el Organismo de Fiscalización de Estupefacientes asumieron y desempeñaron provisionalmente las funciones de la Junta.

² Véase la nota 7 del párrafo 13 de este informe.

³ En las Convenciones de 1925 y 1931 y en el Protocolo de 1953.

⁴ El artículo 14 de la Convención de 1961 estipula, por ejemplo, que si « la Junta tiene motivos para creer que las finalidades de la Convención corren un grave peligro porque un país o territorio no ha cumplido las disposiciones de esta Convención », la Junta está facultada para tomar cualesquiera de las medidas correctivas, enumeradas en dicho artículo, que se consideren apropiadas.

1961 y de anteriores tratados sobre estupefacientes, tanto con respecto a los Estados partes como a los no partes;

Examinar cuidadosamente toda la información y los datos disponibles acerca de la forma en que

cada gobierno aplica los tratados sobre estupefacientes, y acerca del funcionamiento del sistema de fiscalización internacional en su conjunto, y evaluar hasta qué punto es hoy eficaz.

CONTINUIDAD DEL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN INTERNACIONAL DE ESTUPEFACIENTES

7. Una de las condiciones esenciales para mantener la eficacia de este sistema consiste en la continuidad ininterrumpida de su aplicación, tanto en el plano nacional como internacional, lo cual exige una colaboración constante entre las administraciones nacionales y la Junta.

APLICACIÓN DEL SISTEMA EN EL PLANO INTERNACIONAL

8. La Junta tomó nota con satisfacción de que durante su período transitorio de actuación (diciembre de 1964 a marzo de 1968), el Comité Central Permanente de Estupefacientes y el Órgano de Fiscalización de Estupefacientes, asistidos por su secretaría, prepararon un plan detallado y adoptaron todas las medidas preparatorias para dar comienzo a la aplicación total de la Convención de 1961, incluso un acuerdo formal convenido con el Secretario General de las Naciones Unidas y ratificado por el Consejo Económico y Social⁵ por el que se establecen medidas administrativas adecuadas a fin de garantizar la independencia de la Junta y dotarla de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus obligaciones. Gracias a esos preparativos se ha llevado a cabo sin tropiezos, casi imperceptiblemente, la transición al régimen de la Convención de 1961 y la transmisión a la Junta de las funciones ejercidas hasta el 1.º de marzo de 1968 por el Comité Central Permanente de Estupefacientes y el Órgano de Fiscalización de Estupefacientes. Como ocurre con todo órgano que deba actuar con carácter judicial, el exacto cumplimiento de las obligaciones de la Junta depende, como siempre ha dependido en estos casos, de su caudal de conocimientos y experiencia.

APLICACIÓN EN EL PLANO NACIONAL

9. Era de esperar que las administraciones nacionales tropezasen con dificultades al adaptar sus métodos de trabajo al nuevo régimen de más amplios informes establecido por la Convención de 1961, especialmente al preparar las previsiones y datos estadísticos de todas las sustancias estupefacientes, incluidas las materias primas empleadas para fabricarlas.

⁵ Resolución 1196 (XLII) del Consejo Económico y Social.

10. Tan pronto como entró en vigor la Convención en 1964, el Comité Central Permanente de Estupefacientes empezó a aplicar por etapas el nuevo tratado y preparó nuevas series de formularios para las estadísticas y las previsiones, simplificándolos en la mayor medida posible, y los gobiernos comenzaron a proporcionar en dichos formularios los datos correspondientes a 1966. Al examinar los datos estadísticos relativos a 1966 y 1967, así como las previsiones para los años de 1966 a 1969, se han descubierto en varios casos algunos defectos en el suministro de esta información. Aunque los datos correspondientes a 1967 y las previsiones para 1969 son algo mejores, los defectos que aún se advierten entorpecen el funcionamiento apropiado del sistema de fiscalización internacional, y la Junta los ha señalado a la atención de los gobiernos en los párrafos 32 a 46 del presente informe.

11. El Comité Central Permanente de Estupefacientes empleó todos los medios de que disponía para subsanar tales defectos; la nueva Junta seguirá empleando el mismo procedimiento que su predecesor, y espera que todos los gobiernos cumplan con su obligación de presentar informes y procuren que éstos sean lo más completos y exactos posible; sólo así se podrá elevar el sistema de fiscalización nacional e internacional al nivel fijado en los tratados, nivel que es necesario alcanzar para lograr los fines de la Convención de 1961, en interés de todos los gobiernos, separada y colectivamente.

CARÁCTER Y ALCANCE DE LAS OBLIGACIONES DE LA NUEVA JUNTA

12. La Junta examinó estas obligaciones a la luz de las disposiciones concretas de la Convención de 1961 que:

Proscribe la producción, el comercio y uso para fines no médicos de todas las sustancias estupefacientes, incluso el opio, la hoja de coca y la cannabis, y exige que los Estados que temporalmente autorizan el uso no médico de estas tres sustancias supriman dicha práctica dentro de plazos determinados;

Limita la posesión de todas las sustancias estupefacientes a fines médicos y científicos y a las personas autorizadas para poseerlas;

Extiende a todas las sustancias estupefacientes el sistema de limitación obligatoria basada en las previsiones, establecido por la Convención de 1931 para las drogas fabricadas únicamente;

Al incorporar las disposiciones básicas del Protocolo de 1953, dispone la fiscalización internacional de todas las transacciones de opio, mediante lo que equivale en realidad a monopolios nacionales del opio; sólo permite la producción a los agricultores autorizados y en zonas y parcelas designadas por el monopolio nacional, con la obligación de entregar toda la cosecha de opio al monopolio nacional; confiere a estos monopolios el derecho exclusivo de comprar a los agricultores el opio que han cosechado, de dirigir el comercio de exportación, importación y venta al por mayor, y de mantener existencias de opio⁶, y extiende estas disposiciones a la hoja de coca y la cannabis;

Exige licencias para la fabricación y el comercio de estupefacientes;

Extiende a la paja de adormidera el sistema de certificados de importación y autorizaciones de exportación establecido por la Convención de 1925;

Completa el sistema internacional de fiscalización estadística, extendiéndolo a toda la gama de transacciones relativas a todas las drogas previstas en la Convención;

Estipula que las partes en la Convención de 1961 permitirán la distribución sin restricciones de los informes de la Junta.

13. Según la estructura jurídica de estas disposiciones de la Convención de 1961, y teniendo en cuenta las funciones que podría tener que asumir en virtud de tratados sobre estupefacientes previamente concertados y enumerados en el artículo 44 de dicha Convención⁷, las principales obligaciones de la Junta consisten en:

Vigilar continuamente el curso del comercio internacional de estupefacientes, a fin de impedir que algún país se convierta en un centro de tráfico ilícito;

Investigar las cuestiones relativas a los estupefacientes que se señalen a su atención de conformidad con las disposiciones de los tratados pertinentes;

Tratar de obtener la explicación de aparentes infracciones a los tratados;

⁶ Podrían también mantener existencias de opio las firmas autorizadas para fabricar alcaloides del opio; sin embargo, las partes pueden extender a otras personas o instituciones autorizadas como por ejemplo, las farmacias y los hospitales, el derecho a mantener existencias de opio medicinal y de preparados de opio.

⁷ a) Convención Internacional del Opio, firmada en La Haya el 23 de enero de 1912;

Notificar dichas infracciones al Consejo Económico y Social;

Pedir a los gobiernos que adopten las medidas correctivas que parezcan necesarias para la ejecución de las disposiciones de los tratados pertinentes;

Recomendar, cuando se trate de infracciones importantes a los tratados pertinentes, la prohibición de las importaciones o exportaciones de drogas, o de ambas cosas a la vez, procedentes o destinadas al país o territorio interesado, ya sea por un período determinado o hasta que la Junta se dé por satisfecha de la situación existente en tal país o territorio;

Detener, mediante una notificación directa, las nuevas exportaciones a cualquier país, si la cantidad exportada a dicho país excede los límites fijados a base de las previsiones y determinados de acuerdo con los tratados;

Emprender investigaciones locales, con el consentimiento del gobierno interesado, si surge en cualquier país una situación grave en materia de estupefacientes;

Tomar las medidas necesarias para la publicación de sus informes, o, en otros términos, dirigirse a la opinión pública de todos los países.

-
- b) Acuerdo concerniente a la fabricación, el comercio interior y el uso de opio preparado, firmado en Ginebra el 11 de febrero de 1925;
 - c) Convención Internacional del Opio, firmada en Ginebra el 19 de febrero de 1925;
 - d) Convención para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de estupefacientes, firmada en Ginebra el 13 de julio de 1931;
 - e) Acuerdo para la supresión del hábito de fumar opio en el Lejano Oriente, firmado en Bangkok el 27 de noviembre de 1931;
 - f) Protocolo firmado en Lake Success (Nueva York) el 11 de diciembre de 1946, que modifica los Acuerdos, Convenciones y Protocolos sobre estupefacientes concertados en La Haya el 23 de enero de 1912, en Ginebra el 11 de febrero de 1925, el 19 de febrero de 1925 y el 13 de julio de 1931; en Bangkok el 27 de noviembre de 1931 y en Ginebra el 26 de junio de 1936;
 - g) Las Convenciones y Acuerdos mencionados en los apartados a a e, modificados por el Protocolo de 1946, mencionado en el apartado f;
 - h) Protocolo firmado en París el 19 de noviembre de 1948, que somete a fiscalización internacional ciertas drogas no comprendidas en la Convención del 13 de julio de 1931 para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de estupefacientes, modificada por el Protocolo firmado en Lake Success (Nueva York) el 11 de noviembre de 1946;
 - i) Protocolo para limitar y reglamentar el cultivo de la adormidera y la producción, el comercio internacional, el comercio al por mayor y el uso del opio, firmado en Nueva York el 23 de junio de 1953.

REVISIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS INFORMACIONES SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN INTERNACIONAL DE ESTUPEFACIENTES

BASE JURÍDICA

14. La Convención de 1961 prevé una fiscalización integral tanto en el plano nacional como en el internacional.

15. La aceptación definitiva de la Convención por 64 países⁸ constituye un logro de carácter positivo. Se ruega a los gobiernos que no la han ratificado todavía ni se han adherido a la Convención, que lo hagan lo antes posible a fin de completar la consolidación jurídica y administrativa del sistema de fiscalización.

CONDICIONES PARA LOGRAR UN ÉXITO

16. La universalidad de la aceptación oficial de la Convención por parte de los gobiernos constituye la primera condición de su éxito. Los resultados de su aplicación darán la medida de su valor.

17. En su informe final (párrs. 12 a 22 del documento E/OB/23-E/DSB/25), el Comité Central Permanente de Estupefacientes señalaba las dificultades de índole administrativa que se planteaban como resultado del cambio de fechas de las reuniones de la Comisión de Estupefacientes y señalaba los riesgos que implicaría debilitar el régimen de fiscalización de estupefacientes en esta época en que está aumentando rápidamente el empleo irresponsable de sustancias peligrosas que producen dependencia. La Junta apoya el punto de vista expresado por el Comité Central Permanente de Estupefacientes de que la Comisión de Estupefacientes debería seguir reuniéndose anualmente, y espera que el Consejo estudie más a fondo esa cuestión.

18. Los gobiernos esperan justificadamente que la Junta cumpla con su deber, y la Junta hará cuanto pueda para contribuir al logro de los objetivos de la Convención, pero el éxito de su labor, así como el de la Convención propiamente dicha, se determinará en el plano nacional. Sólo el esfuerzo colectivo de todas las administraciones nacionales permitirá reducir apreciablemente el problema del uso indebido de drogas.

SITUACIÓN ACTUAL EN MATERIA DE ESTUPEFACIENTES

Estupefacientes manufacturados

19. Si bien cabe reconocer que la situación en el decenio de 1920 era peor que la de hoy a causa de las

⁸ A modo de comparación, conviene señalar que 86 países son partes en la Convención de 1925, 99 en la de 1931 y 49 en el Protocolo de 1953.

considerables cantidades de morfina, heroína y cocaína que procedentes de fábricas autorizadas se desviaban y empleaban con fines ilícitos, y que la aplicación de las Convenciones de 1925 y de 1931 ha reducido esa desviación hasta hacerla casi desaparecer⁹, es indiscutible que el problema de los estupefacientes sigue siendo grave y que los cálculos más moderados del uso indebido de estupefacientes en algunos países son un motivo de alarma. La toxicomanía sigue aumentando entre los adolescentes, que en algunos países empiezan a consumir drogas a los 14 años de edad.

20. El éxito de las Convenciones de 1925 y 1931 tuvo como consecuencia un cambio importante de los tipos de toxicomanía y, por tanto, de la estructura del tráfico ilícito. Como a partir del decenio de 1930 no podían obtener estupefacientes desviados de la fabricación y del comercio legales, los traficantes se vieron obligados a recurrir a los fabricantes clandestinos, cuyo número no ha cesado desde entonces de aumentar, y en épocas más recientes la fabricación clandestina se ha extendido a aquellas regiones en que no se fiscaliza o se fiscaliza insuficientemente la producción de materias primas (opio y hoja de coca).

21. Se han logrado nuevos progresos al entrar en vigor en 1963 y 1964, respectivamente, el Protocolo de 1953 y la Convención de 1961, dado que por vez primera se han sometido a fiscalización en virtud de un tratado las materias primas de origen agrícola — opio, hoja de coca y cannabis — y colmado así un gran vacío existente en los tratados anteriores; a pesar de ello, los traficantes siguen teniendo acceso a grandes cantidades de opio y hoja de coca para la fabricación de morfina, heroína y cocaína, debido a desviaciones del cultivo lícito de la adormidera y del arbusto de coca, y, sobre todo, a la producción intensiva no fiscalizada o ilícita en determinadas regiones.

Opio

22. Mientras que en los primeros años del decenio de 1930, según ha señalado el Comité Central Permanente de Estupefacientes¹⁰, se disponía anualmente de unas 4.000 toneladas de opio para fines ilícitos, la cantidad de que hoy se dispone es poco más o menos de 1.200 toneladas. Sin embargo, esta cantidad

⁹ Véanse el informe del Comité Central Permanente de Estupefacientes sobre 1966 (documento E/OB/22, párrs. 33 a 38) y el informe final del Comité Central Permanente de Estupefacientes y del Órgano de Fiscalización de Estupefacientes, noviembre de 1967 (documento E/OB/23-E/DSB/25, párrs. 47 y 48).

¹⁰ Documento E/OB/22, párr. 41.

sigue siendo superior al total de la cosecha lícita anual de opio. Mil doscientas toneladas es un cálculo prudente y hay motivos para suponer que la cantidad de opio anualmente disponible para uso indebido es en realidad mayor.

23. Si bien el tráfico ilícito de los opiáceos constituye la amenaza más grave, sigue siendo también grave la situación que se presenta con respecto a la hoja de coca y a la cannabis.

Hoja de coca

24. La cantidad de hoja de coca anualmente requerida para la fabricación legal de cocaína y de agentes saporíferos fluctúa entre 200 y 500 toneladas; sin embargo, las estadísticas proporcionadas a la Junta por Bolivia y el Perú, o sea los principales países en que se cultiva el arbusto de coca, indican una cosecha anual de 12.000 a 15.000 toneladas, que en su mayor parte mastican los indios andinos, principalmente para apaciguar el hambre. Como las estadísticas suelen basarse en los registros de los impuestos pagados por la hoja cosechada y dadas la inaccesibilidad y dificultades para fiscalizar una gran parte de la región, hay motivos para suponer que la cosecha es mucho

más importante. En consecuencia, los fabricantes clandestinos de cocaína obtienen sin gran dificultad grandes cantidades de materia prima, y en los últimos años ha habido indicios inequívocos de la intensificación del tráfico ilícito de cocaína.

Cannabis

25. La cannabis es una de las drogas de que más se abusa en casi todo el mundo; es sumamente difícil de fiscalizar y su nombre varía de un país a otro.

26. Este problema ha adquirido en los últimos años grandes proporciones en países industrialmente adelantados en que antes no existía, y algunos observadores consideran el consumo de cannabis por ciertos elementos de la generación más joven como un símbolo de revolución contra el orden social establecido.

27. Aunque en algunos sectores se ha comenzado a impugnar últimamente la opinión establecida respecto a la cannabis, en círculos médicos autorizados se sigue creyendo firmemente que se trata de una droga que produce dependencia, que causa problemas de salud pública y que debe mantenerse la fiscalización de la misma.

SUSTANCIAS SICOTRÓPICAS

28. Recientemente se han sumado nuevos problemas a los planteados por el opio, la hoja de coca y la cannabis; el problema de palpitante actualidad consiste en el aumento del uso indebido de sedantes, estimulantes y sustancias alucinógenas como la LSD. La amplia disponibilidad y la administración por el propio interesado de drogas sicotrópicas, algunas de ellas bastante peligrosas, exigen medidas concretas de fiscalización en los planos nacional e internacional, a fin de que los gobiernos no se hallen ante una situación incontrolable dentro de unos cuantos años.

29. La Junta está de acuerdo con su órgano predecesor, el Comité Central Permanente de Estupefacientes, en que es indispensable adoptar medidas oportunas y apropiadas para que este problema no sobrepase un límite razonable. El informe final que el Comité Central Permanente de Estupefacientes presentó el año pasado¹¹ contenía un análisis de las complejidades administrativas inherentes a la fiscalización internacional de drogas sicotrópicas, y la Junta se felicita por la aceptación general que en el 22.º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes, celebrado en enero de 1968, obtuvieron este análisis y sus conclusiones acerca de la conveniencia de concertar un nuevo tratado. Reconociendo la urgencia de la situación, la Comisión preparó dos proyectos de resolución, ulteriormente aprobados por el Consejo Eco-

nómico y Social, en los que recomienda a los gobiernos que adopten, si aún no lo han hecho, medidas de fiscalización nacional de las sustancias sicotrópicas, y prohíban la importación, exportación y el uso de la LSD y las sustancias alucinógenas análogas, salvo bajo fiscalización gubernamental directa o de instituciones médicas o científicas designadas específicamente por los gobiernos.

30. La Comisión adoptó además otras dos medidas de carácter constructivo, disponiendo en primer lugar que se recabe la opinión de los gobiernos sobre los sistemas existentes y proyectados de fiscalización nacional de las sustancias sicotrópicas y la posibilidad de su fiscalización internacional; y en segundo lugar, pidiendo que se prepare la parte dispositiva de un proyecto de instrumento internacional. Se consultó a la secretaría de la Junta acerca de la redacción del cuestionario que se enviaría a los gobiernos, así como sobre el proyecto de protocolo sobre drogas sicotrópicas. A este respecto, cabe mencionar también que, en la primavera de 1968, la Asamblea Mundial de la Salud insistió de nuevo en la necesidad de adoptar lo antes posible las medidas que requiere esta cuestión.

31. La Junta, al igual que su órgano predecesor, insiste a su vez en la extrema urgencia de tomar medidas correctivas apropiadas, entre ellas la pronta aprobación de una legislación internacional del tipo que se está examinando, y pone su experiencia a la disposición de quienes tienen a su cargo esta labor.

¹¹ Documento E/OB/23-E/DSB/25, párrs. 112 a 164.

ADMINISTRACIONES NACIONALES — EVALUACIÓN DE LAS ACTIVIDADES

INFORMES Y DATOS ESTADÍSTICOS

32. El buen funcionamiento del sistema de fiscalización internacional de estupefacientes depende en gran parte de la calidad de los informes y datos estadísticos presentados por los gobiernos en cumplimiento de las disposiciones de los tratados. Es indispensable que estos informes y datos sean exactos, completos y enviados regularmente en las fechas prescritas.

33. La Convención de 1961 y los tratados anteriores exigen que los gobiernos proporcionen información detallada sobre las fases consecutivas del comercio de estupefacientes (producción agrícola, manufactura, exportación, importación, consumo y existencias) así como sobre los decomisos. La Junta examina estas estadísticas para asegurarse de que no hay puntos débiles en el sistema de fiscalización internacional y, en particular, de que no se han desviado estupefacientes del comercio lícito al ilícito. Si, por ejemplo, los datos suministrados por un país exportador difieren de los del correspondiente país importador, o si las existencias declaradas no corresponden a las disponibles según los cálculos basados en las estadísticas, la Junta pide al gobierno interesado que explique la razón de la discrepancia. En 1968, durante el período que abarca el presente informe se señalaron a la atención de los gobiernos 350 casos de esta naturaleza.

34. Las estadísticas completas se publican cada año como adiciones al informe de la Junta, y van precedidas de un análisis de las últimas tendencias en el movimiento lícito de estupefacientes.

PREVISIONES

35. Se pide además a los gobiernos que proporcionen previsiones anuales de sus necesidades de estupefacientes durante el año siguiente. La Junta examina dichas previsiones, hace sugerencias cuando ello es necesario y de acuerdo con los gobiernos interesados, se asegura de que las previsiones corresponden lo más exactamente posible a las necesidades médicas y científicas del país o territorio de que se trate. Las previsiones tienen carácter obligatorio para los gobiernos, y cuando no han presentado ninguna, los tratados autorizan a la Junta para establecerlas. Las así establecidas son en todos sentidos obligatorias y surten los mismos efectos jurídicos y administrativos que surtirían si las hubieran presentado los gobiernos interesados.

LIMITACIÓN BASADA EN LAS PREVISIONES

36. Por medio de las previsiones así examinadas, confirmadas o establecidas y transmitidas anualmente

a todos los gobiernos, sin distinción de que sean o no parte en las Convenciones, la Junta se asegura de que el abastecimiento de estupefacientes se mantiene en cada país y territorio dentro de los límites de las necesidades legítimas previstas para cada año. Basándose en las previsiones, la Junta calcula las cantidades máximas de cada estupefaciente que un país o un territorio puede fabricar o importar. Mediante una comparación continua de las estadísticas comerciales de cada país y sus previsiones, la Junta puede descubrir en qué casos se exceden esos límites, y adoptar las medidas correctivas apropiadas. En lo que va del año 1968, la Junta ha intervenido en 140 casos en que los límites habían sido sobrepasados en tal forma que justificaba la petición al gobierno interesado de que aplicara medidas correctivas.

37. Si se establecen y observan con criterio realista, las previsiones pueden asegurar en gran medida que el empleo de los estupefacientes se limita a usos científicos y médicos. Ese sistema seguirá funcionando satisfactoriamente en tanto que los gobiernos logren asegurar que los límites calculados se respetan escrupulosamente al conceder licencias de fabricación y de importación.

38. Al final de cada año civil, la Junta puede aplicar nuevas medidas de fiscalización, comparando la información estadística global de que dispone con las previsiones proporcionadas para dicho año y determinar así si los gobiernos se atienen a las previsiones. Como adición al informe principal de la Junta, se publica una exposición en que figura dicha comparación.

EFICACIA DE LA FISCALIZACIÓN POR MEDIOS ESTADÍSTICOS

39. Al hacerse cargo de las funciones del Comité Central Permanente de Estupefacientes y del Órgano de Fiscalización de Estupefacientes, la Junta ha recibido un vasto acervo de antecedentes en materia de estupefacientes. Las estadísticas que recibió están desde luego afectadas por las diferencias existentes en las prácticas administrativas de los distintos países y el diferente grado de evolución de los servicios médicos nacionales, y la comparabilidad de los datos estadísticos varía también según se refieran a productos agrícolas como el opio, la hoja de coca o la cannabis, o a los estupefacientes manufacturados de más fácil fiscalización. No obstante, mediante un proceso de comparación e interpretación, la Junta puede vigilar de cerca el comercio lícito de todos los estupefacientes y evaluar la eficacia de la fiscalización en el plano nacional.

NECESIDAD DE MEJORAR LA ADMINISTRACIÓN DE LA FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES EN EL PLANO NACIONAL

40. Los gobiernos deben asegurarse de que esa información ha sido preparada por personal competente, que posea los conocimientos y experiencia necesarios para el cumplimiento de las obligaciones que han contraído. Si bien muchos gobiernos mantienen el preciso nivel de eficiencia, hay otros que podrían mejorar su presente sistema. La tendencia a subestimar los peligros del problema de los estupefacientes en sus países respectivos da lugar a veces a una actitud rayana en la indiferencia por parte de los funcionarios encargados de la recopilación y análisis de los datos, labor que, en algunos países, realiza a veces un solo funcionario, sin ningún suplente o ayudante que pudiera reemplazarlo en caso de necesidad u ocupar su plaza cuando quede vacante. El resultado inevitable es que se carece de información si el único funcionario está ausente, o sólo se dispone de datos esporádicos y mal preparados mientras no se haya capacitado un sucesor.

41. Los datos e informes son en algunos casos incompletos y carecen de detalles fundamentales. A menudo se preparan en forma rutinaria, suelen ser contradictorios y, en lo que respecta a las previsiones, se limitan a repetir los datos de años anteriores, sin tener en cuenta los cambios o acontecimientos que puedan haber ocurrido.

42. Las deficiencias de esta índole entorpecen inevitablemente la fiscalización en el plano internacional, y la Junta invita a los gobiernos a remediarlas cada vez que aparezcan. La Junta está dispuesta en todo momento a prestar asesoramiento y asistencia en la medida de lo posible.

43. Y también está dispuesta, dentro de los límites de su competencia, a asesorar y ayudar a los gobiernos en el establecimiento y mejora de la fiscalización nacio-

nal. La experiencia ha demostrado que los contactos personales con los funcionarios encargados de la fiscalización nacional y de la preparación de informes y datos pueden ser de gran valor para los gobiernos y para los trabajos de la Junta. En realidad, la necesidad de intensificar la colaboración entre esos funcionarios y los órganos de fiscalización internacional de estupefacientes es tan apremiante que habría que incrementar considerablemente la asignación de fondos para esa forma de asistencia técnica.

44. Si bien es motivo de satisfacción que el número de datos estadísticos recibidos en 1968 represente el 95% del máximo, la Junta se ve una vez más obligada, a pesar suyo, a mencionar en su informe los países que no los han enviado y, por tanto, no han obrado de acuerdo con las disposiciones de la Convención de 1961. La Junta no sigue ese procedimiento sino cuando las reiteradas peticiones a los gobiernos no han dado resultado. En 1968, esos países fueron los siguientes: Mongolia, Nepal, Viet-Nam del Norte

45. Al igual que su antecesor, el Comité Central Permanente de Estupefacientes, la Junta se siente a su vez obligada a repetir que lamenta la carencia de información acerca de esas zonas y de la China continental y de Corea del Norte.

SISTEMA DE LICENCIAS

46. La capacidad de las administraciones nacionales para recopilar y cotejar los datos necesarios sobre el movimiento lícito de estupefacientes depende de la medida en que ejerzan un control efectivo sobre las personas, establecimientos y organizaciones que actúan en este sector particular de actividad. Un factor fundamental de este control es la eficacia del sistema de licencias, y la regulación del comercio legítimo sólo podrá tener éxito si se mantiene una fiscalización estricta y continua de la emisión y validez de las licencias.

LA FABRICACIÓN DE ESTUPEFACIENTES COMO NUEVA ACTIVIDAD ECONÓMICA

47. Un requisito fundamental para la introducción de la fabricación de estupefacientes es que el gobierno interesado esté plenamente convencido de que existen medios adecuados de fiscalización. Si no se cumple este requisito previo, no sólo se correrá el riesgo de que surja un problema de tráfico ilícito de estupefacientes en el país, con los correspondientes riesgos de toxicomanía entre la población local, sino que puede también poner en peligro la seguridad de sus vecinos y afectar adversamente la eficacia de la fiscalización internacional del comercio lícito en general.

INFORMACIÓN ACERCA DEL GRADO DE DEPENDENCIA DE LOS ESTUPEFACIENTES

48. Una condición fundamental para hallar la solución de cualquier problema social es la evaluación exacta de su naturaleza, extensión y las probables consecuencias que tendrá si no se le presta la debida

atención. La Junta comparte la opinión de sus antecesores de que en varios países se subestima peligrosamente el problema de la dependencia de los estupefacientes.

49. Esta actitud es la causa de la falta de energía que se observa a veces en la aplicación de las medidas de fiscalización y del escaso interés en asignar los recursos administrativos y financieros necesarios para hacer frente al peligro mientras se está todavía a tiempo de evitarlo. Algunos gobiernos que se negaban a admitir o dudaban que en su país existía un problema de toxicomanía han descubierto posteriormente que el uso indebido de estupefacientes era relativamente general en su país. Las cifras del número de toxicómanos que figuran en los informes nacionales son a menudo tan reducidas en comparación con los cálculos moderados de los órganos internacionales que es difícil aceptar que se ajusten a la realidad.

50. La Comisión de Estupefacientes ha pedido muchas veces a los gobiernos que traten de proporcionar información sobre el número de toxicómanos, así como, de serles posible, datos suplementarios acerca del sexo, edad, ocupación, origen de la toxicomanía, fuente de abastecimiento, estupefacientes de que se hace uso indebido, etc., o, por lo menos, cálculos fidedignos si no pueden suministrar datos reales. Como bien se sabe, no es ésta una tarea fácil, dado que la complican los distintos sistemas y normas de carácter constitucional, jurídico y administrativo, así como el tradicional secreto profesional de los médicos. No obstante, la Junta espera que los gobiernos hagan todo lo posible por proporcionar información exacta acerca de estos puntos.

TRATAMIENTO Y REHABILITACIÓN DE LOS TOXICÓMANOS

51. Es fundamental que el tratamiento médico esté al alcance de los toxicómanos y que se adopten medidas para su rehabilitación, lo que implica la creación y mantenimiento de servicios médicos y de rehabilitación especializados en todos los países en que existe un problema de dependencia. La Junta apoya decididamente la recomendación de la Organización Mundial de la Salud y de la Comisión de Estupefacientes de que todos los gobiernos interesados establezcan lo antes posible esos sistemas.

LEYES PENALES

52. La Junta apoya la recomendación de la Comisión de Estupefacientes de que se haga lo posible por reforzar las disposiciones penales relativas al tráfico ilícito internacional de estupefacientes, dado que existe la posibilidad de mejorarlas en dos aspectos particulares: *a)* la imposición a los delincuentes de penas disuasivas, y *b)*, impidiendo que los traficantes escapen a la justicia alegando el pretexto puramente técnico de falta de jurisdicción. Esta última escapatoria podría dejar de serlo si se considerara el tráfico de estupefacientes como delito sujeto a extradición, o si se concertaran acuerdos para la expulsión de tales delincuentes del país en que se han refugiado. Como gran parte del tráfico ilícito de estupefacientes es de carácter internacional, es necesario mejorar el mecanismo para establecer una cooperación directa, oficiosa y rápida entre los organismos nacionales de represión. Siempre que sea posible, debería reforzarse cuanto antes la cooperación entre los Estados limítrofes.

IMPORTANCIA DE LA FISCALIZACIÓN DE LAS MATERIAS PRIMAS PARA LA FABRICACIÓN DE ESTUPEFACIENTES

53. Un medio importante y necesario para poner coto al tráfico ilícito consiste en reducir el abastecimiento de materias primas, en particular de opio y hoja de coca destinados a la fabricación ilícita de morfina, heroína y cocaína, lo cual puede lograrse de dos maneras:

- a)* Mediante un control más estricto de la producción lícita, con objeto de impedir las desviaciones, y
- b)* La eventual supresión de la producción ilícita no fiscalizada, que constituye la principal fuente de abastecimiento para la fabricación clandestina.

FISCALIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN LÍCITA

Opio

Necesidad de una vigilancia adecuada

54. En toda consideración del futuro económico del opio como principal materia prima para la elaboración de morfina y la consiguiente fabricación de codeína ha de tenerse en cuenta la competencia cada vez mayor de la paja de adormidera, sin excluir la posibilidad de que aparezca un sucedáneo sintético aceptable de la codeína. No obstante, mientras se siga produciendo opio, subsistirá el peligro de desviación de la producción legítima al mercado ilícito, y, en vista de la dificultad de fiscalizar un producto agrícola de esta naturaleza, es sumamente importante que se haga cuanto sea posible por mantener una estricta vigilancia.

55. No cabe duda de que cada año se desvía una cantidad alarmantemente elevada de opio de la producción lícita. La Junta comprende que la fiscalización de un producto agrícola como el opio no es nada fácil. Sin embargo, la situación podría mejorar considerablemente si todas las autoridades competentes aplicaran con mayor rigidez las disposiciones pertinentes del Protocolo de 1953 o de la Convención de 1961, restringiendo, por ejemplo, la producción a los distritos especificados por el Monopolio Nacional del Opio y a los agricultores autorizados.

Licencias

56. Con objeto de facilitar y reforzar la fiscalización, en la licencia de cada cultivador se deberían especificar las dimensiones y ubicación de la parcela que ha de sembrar y cultivar. Esos datos deberían comprobarse mediante inspecciones y mediciones del terreno cuando la adormidera ha comenzado a crecer, a fin de asegurarse de que no se produce un exceso de opio para venderlo a los traficantes.

57. Es preciso vigilar estrictamente la concesión de licencias: si se sospecha que un agricultor retiene parte de su cosecha y no la entrega al Monopolio, debe anularse su licencia. A propósito de esto, la Junta recomienda una práctica adoptada con excelentes resultados en la India, es decir, la de no conceder licencias a los cultivadores cuya cosecha de opio por acre es relativamente escasa y pagar un precio adicional a los que obtienen un rendimiento superior. Ese procedimiento tiende a eliminar a un mismo tiempo a los agricultores ineficientes y a los que venden parte de su producto en el mercado ilícito.

58. Los retrasos en la recolección del opio dan lugar a hurtos y desviaciones, y por ello es fundamental que, inmediatamente después de recogerla, se entregue toda la cosecha al Monopolio del Opio. Deben imponerse severas penas a los traficantes que adquieran opio de los agricultores, y a los agricultores que lo vendan a cualquiera que no sea el Monopolio.

Medidas constructivas adoptadas por Turquía

59. Son motivo de particular satisfacción las decisiones del Gobierno de Turquía de que cese la producción de opio en sus zonas periféricas, donde existía permanentemente el riesgo de desviación a través de las fronteras hacia países vecinos, y de concentrar el cultivo de la adormidera en el centro del país, donde puede fiscalizarse más adecuadamente. Tanto estas medidas como la proyectada mejora de la administración de la fiscalización son dignas de encomio, y seguramente darán buenos resultados. La Junta acoge con placer la actitud cooperativa del Gobierno de Turquía, y seguirá los resultados de estas reformas con gran interés.

Plan para suprimir la producción de opio subsistente en Birmania

60. La Junta congratula asimismo al Gobierno de Birmania por su decisión de hacer extensiva su prohibición de los cultivos de la adormidera a la zona que se extiende al este del río Salween, donde todavía existe la costumbre de fumar opio, y espera recibir informes favorables acerca de los progresos de esta nueva medida de fiscalización.

Inconvenientes de iniciar una nueva producción de opio

61. Las dificultades inherentes a la aplicación eficaz de medidas de fiscalización de un producto agrícola hacen sumamente inconveniente la iniciación de una nueva producción de opio fuera de las zonas existentes para el cultivo lícito de la adormidera. El Comité Central Permanente de Estupefacientes señaló que ciertos países pensaban iniciarla y que algunos asesores agrícolas de los países en desarrollo habían recomendado a veces el opio como una posible cosecha comercial para diversificar o expandir la limitada economía agrícola.

62. La Junta considera que debe quedar bien en claro que todo país que emprenda la producción de opio tropezará con dificultades de índole jurídica, administrativa y económica. Por ejemplo, la Convención de 1961 exige que, antes de comenzar (o aumentar) la producción de opio, el Estado parte debe asegurarse antes de que ello no ocasionará una superproducción en el mundo, condición que no será posible satisfacer, dado que el volumen de la producción actual es ya suficiente para cubrir las necesidades legítimas.

63. Además, las medidas de fiscalización prescritas por la Convención de 1961 y el Protocolo de 1953 serían onerosas y difíciles de administrar. Por otra parte, los países que son productores tradicionales de opio han necesitado muchos años para consolidar su sistema de fiscalización, e incluso después de consolidarlo no han logrado impedir totalmente la desviación de opio al tráfico ilícito. Es evidente que un país que emprendiera la producción de opio podría convertirse rápidamente en un centro de tráfico ilícito, lo cual pondría en peligro la salud y el bienestar de sus propios habitantes y de los habitantes de los países vecinos.

64. Esta empresa no es interesante desde el punto de vista económico, ya que los precios del mercado son bajos, y aún lo sería menos si se registrara un creciente empleo de la paja de adormidera como materia prima para la obtención de morfina.

65. Hay que recordar, además, que el 90% de la morfina obtenida del opio se destina a la fabricación de codeína, por lo que las perspectivas económicas a largo plazo del opio están continuamente ensombrecidas por la posibilidad indicada en el párrafo 54 de que se descubra un sucedáneo sintético de la codeína que pueda ser adoptado en general por los médicos.

Creciente empleo de la paja de adormidera

66. Considerado exclusivamente desde el punto de vista de la fiscalización, el creciente recurso a la paja de adormidera ha sido acogido con satisfacción, porque como esta materia prima es demasiado voluminosa para la fabricación clandestina de morfina y heroína, en la medida en que las necesidades legítimas mundiales de morfina puedan llegar a satisfacerse con la paja de adormidera, la fiscalización internacional de los estupefacientes será bastante más fácil.

Conveniencia de evaluar nuevamente la economía de la producción tradicional de opio

67. Las precedentes consideraciones exponen ciertas razones que deberían impulsar a los países tradicionalmente productores de opio a examinar nuevamente las ventajas del opio como elemento de su economía agrícola y a estudiar la posibilidad de sustituirlo por cultivos más provechosos.

68. En su informe correspondiente a 1966¹², el Comité Central Permanente de Estupefacientes analizó los costos locales de la producción de opio en algunos países y señaló que en los que el nivel de vida ha mejorado o está mejorando, el beneficio real que obtiene el agricultor es tan reducido que es dudoso que tal actividad sea remuneradora en absoluto. En verdad, sólo es provechosa cuando el agricultor vende parte de su cosecha en el mercado ilícito, por lo que la sustitución de la cosecha de opio por otras más libremente comercializables redundaría tanto en beneficio del agricultor como de la economía agrícola del país, y, al mismo tiempo, facilitaría la fiscalización internacional de los estupefacientes.

Hoja de coca

69. En la actualidad, el cultivo organizado del arbusto de coca sólo está permitido en el Perú y Bolivia, puesto que la producción lícita de hojas en pequeña escala que existía en Indonesia cesó en 1967. La producción está hoy prohibida en Colombia y el Ecuador, pero siguen cosechándose hojas de coca en ambos países.

70. Si la producción de hoja de coca se autorizara únicamente para la fabricación de agentes saporíferos y de cocaína, el problema de la fiscalización tendría

proporciones razonables y se podría llegar a resolverlo, dado que las necesidades anuales con tales fines no exceden de 200 a 500 toneladas. Según la opinión de médicos eminentes la hoja de coca y sus preparados no tienen aplicación en la medicina moderna y si bien se sigue utilizando la cocaína, se considera cada vez más que es una sustancia anticuada y se está sustituyendo por eficaces anestésicos locales, que no producen dependencia. Las estadísticas confirman que el uso de la cocaína con fines médicos ha ido disminuyendo desde hace años.

71. Sin embargo, el cultivo del arbusto de coca en el Perú y Bolivia no está destinado únicamente a la fabricación autorizada de cocaína y agentes saporíferos: la mayor parte de la hoja de coca producida se utiliza para satisfacer un pernicioso hábito arraigado desde hace mucho tiempo entre los indios andinos, muchos de los cuales viven en precarias condiciones económicas y recurren a la masticación de hojas como medio de aplacar su hambre.

72. Podría aducirse a primera vista que el hábito de masticar hoja de coca es un problema sanitario local que interesa solamente a los países del altiplano andino, dado que no obstaculiza sino el progreso económico y social de aquella región. Sin embargo, este problema tiene graves repercusiones de carácter internacional.

73. El cultivo del arbusto de coca se ha extendido considerablemente para satisfacer la demanda originada por ese hábito. Al ser prácticamente imposible vigilar las extensas zonas de producción de hojas, los fabricantes clandestinos de cocaína han podido instalarse en lugares convenientes, próximos a esas zonas, y obtener grandes cantidades de la materia prima que necesitan. La cocaína así producida pasa a través del tráfico ilícito internacional a varios países víctimas de esta situación.

Pautas de acción

74. Tanto en interés de la comunidad internacional como del desarrollo económico y social de las regiones andinas, se debe reducir la producción de hoja de coca y someterla a fiscalización. Es necesario actuar en dos frentes, esto es, limitar las zonas de cultivo organizado del arbusto de coca a proporciones razonables y, paralelamente, restringir en forma progresiva, a fin de eliminarlo finalmente, el hábito de masticar la hoja.

75. La Junta reconoce que esta forma de acción simultánea presenta grandes dificultades de índole social y económica. Será preciso modificar la estructura tradicional de la agricultura, reemplazando el cultivo del arbusto de coca por el de productos agrícolas nutritivos fácilmente comerciables, empleando métodos de cultivo más modernos, y lograr que los indios andinos abandonen el hábito de la masticación, mediante intensos y continuos programas de educación sanitaria y la elevación de su nivel de vida. En una zona tan pobremente dotada por la naturaleza, esta empresa es evidentemente formidable y requerirá muchos años. Los autores de la Convención de 1961

¹² Documento E/OB/22, párrs. 50 y 51.

tuvieron presentes estas circunstancias y fijaron un plazo de 25 años — a partir de la fecha de entrada en vigor del tratado, o sea 1964 — para la eliminación gradual del empleo de la hoja de coca con fines no médicos. Ello supone, no obstante, que la reforma debe comenzar inmediatamente y proseguir sin interrupción a un ritmo cada vez más intenso durante este período de 25 años. La Junta hace hincapié en este requisito, dado que no sería lógico suponer que sea posible dar cima a una tarea de tales proporciones si se aplazara su ejecución hasta la última parte del período previsto.

Importante papel que han de desempeñar los Gobiernos del Perú y de Bolivia

76. Aunque el cultivo no fiscalizado del arbusto de coca en Colombia y el Ecuador es también un motivo de preocupación, la comunidad internacional ha de seguir apoyándose principalmente en las autoridades de Bolivia y del Perú para lograr progresos verdaderamente significativos.

77. Los Gobiernos del Perú y de Bolivia no niegan que la masticación de la hoja de coca sea perniciosa, y la Junta reconoce el deseo de ambos gobiernos de eliminar dicho hábito y de reducir la producción de la hoja de coca con ese fin.

78. La Junta tiene entendido que en el Perú se adoptaron hace algún tiempo medidas constructivas encaminadas a reducir las zonas de cultivo organizado del arbusto de coca en una proporción de hasta el 10% cada dos años. Mucho interesaría a la Junta conocer los progresos realizados hasta ahora. Es de vital importancia mantener el impulso de la campaña, y la Junta pide encarecidamente a las autoridades del Perú que concentren sus esfuerzos en esa empresa.

79. La Junta desearía dirigir un llamamiento análogo a las autoridades de Bolivia. Concede gran importancia al acuerdo concluido entre este país y el Comité Central Permanente de Estupefacientes¹³, en el que se prevé la eliminación gradual de la masticación y la producción de hoja de coca, y aguarda con sumo interés las medidas que han de adoptarse en virtud de dicho acuerdo. Espera en particular que hayan avanzado los actuales estudios encaminados a reemplazar la de hoja de coca por otras cosechas, y confía en que sea posible comunicarle dentro de breve plazo que se ha elaborado y puesto en ejecución un plan práctico de acción.

80. La Junta desea vivamente que las autoridades no se dejen abrumar por la magnitud del problema, ya que ello redundaría en perjuicio de los progresos logrados hasta ahora. Es necesario dar un enérgico impulso ininterrumpido a esta labor, y la Junta pide encarecidamente a los Gobiernos de Bolivia y del Perú que sigan concentrando sus esfuerzos inmediatos en los siguientes puntos: primero, en la prohibición absoluta de toda nueva plantación de arbustos de coca; después, en la aplicación de medidas, en todo

momento y en todo lugar posible, para restringir el cultivo autorizado a determinados distritos, y por último, en el refuerzo de los servicios de represión encargados de la campaña contra la fabricación clandestina de cocaína y la persecución y enjuiciamiento de los traficantes ilícitos.

81. Sin embargo, el adelanto económico y la eliminación del hábito de la masticación siguen siendo la clave de la solución eficaz del problema, por estar ambos factores relacionados entre sí. El hábito de la masticación de hoja de coca se debe a menudo, y quizás sobre todo, a la necesidad de calmar el hambre; se ha observado muchas veces que cuando los masticadores cambian de ambiente y su alimentación es apropiada y equilibrada, abandonan ese hábito¹⁴. Es evidente, por tanto, que la elevación del nivel económico y los programas de sanidad deben marchar simultáneamente.

82. En lo que respecta a la educación, las instituciones públicas y privadas podrían aportar una considerable contribución.

Necesidad de ayuda internacional

83. El reemplazo efectivo del cultivo del arbusto de coca por otros cultivos implicará en realidad un cambio radical en la economía agrícola, para el que serán necesarios considerables recursos administrativos, técnicos y financieros. Un cambio tan importante sólo podrá llevarse a cabo con el apoyo de asistencia exterior basada en un plan general preparado después de un cuidadoso estudio.

84. Es motivo de satisfacción saber que las zonas del altiplano de Bolivia están incluidas en los planes de mejoramiento económico con asistencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Aunque esa zona se encuentra ligeramente apartada de las regiones en que se cultiva el arbusto de coca, la Junta espera que cuando se ponga en práctica ese programa las autoridades de Bolivia y del PNUD puedan incluir en su campo de acción el problema de la hoja de coca, que requiere urgente atención. En la resolución 1105 (XL) del Consejo Económico y Social se pide a las Naciones Unidas y a los organismos especializados que presten esa asistencia, que no debe sufrir demoras si se han de llevar a la práctica los propósitos de la Convención de 1961 a ese respecto.

Cannabis

85. En cuanto a la producción ilícita de la planta de cannabis, su cultivo organizado para la obtención de su fibra y semillas oleaginosas no se practica en gran escala, y, en general, no se utilizan las plantas para extraer su contenido de estupefacientes.

86. Existe también cierta producción lícita de cannabis para usos médicos y no médicos tradicionales en la India, el Paquistán y países septentrionales adya-

¹³ Párrafo 32 del documento E/OB/20 y párrs. 95, 96 y 97 del documento E/OB/22.

¹⁴ Véase la exposición del representante de la OMS en el 22.º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes (párr. 303 del documento E/4455).

centes pero, por lo demás, el uso de la cannabis con fines no médicos está prohibido en forma casi universal. Tanto en la India como en el Paquistán se ha prohibido el uso de la resina de cannabis y ambos países se han obligado a poner fin al empleo de la cannabis con fines no médicos dentro de un plazo de

25 años a contar desde la entrada en vigor de la Convención de 1961. A pesar de que, en opinión de la Organización Mundial de la Salud, los preparados de cannabis no tienen ningún valor intrínseco desde el punto de vista médico, en algunos países se sigue empleando la cannabis con fines médicos.

PRODUCCIÓN NO FISCALIZADA O ILÍCITA DE CANNABIS

87. La producción ilícita de la cannabis es muy amplia y su eliminación plantea problemas sumamente importantes y complejos. Esta planta puede cultivarse prácticamente en cualquier parte y las drogas que de ella se obtienen aparecen cada vez más en el tráfico ilícito. Teniendo presentes los graves males sociales a que puede dar y da lugar ese tráfico, todos los gobiernos interesados están evidentemente obligados a emplear sin excepción los medios de que dispongan para erradicar la producción ilícita de cannabis.

88. No obstante, en algunas zonas gran parte de la población local depende hoy para su subsistencia de la venta de cannabis. En esos casos, al poner fin a la producción habrá que adoptar medidas de carácter económico y social para elevar el nivel de vida de los cultivadores, y en algunos casos se necesitará la asistencia internacional.

CAMPAÑA DEL GOBIERNO DEL LÍBANO PARA IMPEDIR LA PRODUCCIÓN DE CANNABIS Y NECESIDAD DE ASISTENCIA EXTERNA

89. La Junta acoge con beneplácito la decisión del Gobierno del Líbano de prohibir el cultivo de la cannabis en su territorio, como parte de su « Plan Verde ». Según los últimos informes y el detallado estudio de la situación presentado en el 22.º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes, es evidente que las

autoridades del Líbano están haciendo un verdadero esfuerzo constructivo para llevar a cabo este plan, y merecen un apoyo sin reservas en esa empresa. Han incurrido en considerables gastos para adquirir equipo agrícola y subvencionar los precios a fin de fomentar el cultivo de nuevas plantas, y tendrán que hacer nuevos desembolsos para ampliar gradualmente las zonas dedicadas a la agricultura. En el 22.º período de sesiones de la Comisión, el representante del Líbano pidió tres clases de asistencia internacional: en primer lugar, apoyo moral, a fin de que su Gobierno pudiera defender su iniciativa en pro de la humanidad; en segundo, asistencia en forma de equipo de capital para la elaboración de productos sucedáneos como semillas de girasol y aceites aromáticos, y asistencia técnica a corto plazo para poner en marcha el equipo; y por último, varios acuerdos bilaterales con el Líbano, de tres a cuatro años de duración, para la compra de los productos obtenidos de los cultivos de reemplazo, en particular aceite de girasol y tabaco, a precios que permitieran amortizar las inversiones del Gobierno.

90. El feliz término del « Plan Verde » representaría sin duda un importante progreso en la campaña contra el tráfico ilícito internacional de cannabis, y la Junta considera que no se debe desatender la petición de las autoridades del Líbano de que se les preste asistencia en esa importante reforma, ya que su éxito sentaría además un precedente que alentaría a otros países a realizar esfuerzos similares.

PRODUCCIÓN NO FISCALIZADA O ILÍCITA DE OPIO Y HOJA DE COCA

91. El tráfico ilícito de cannabis, cocaína y opiáceos tiene la característica común de que una enorme parte de la materia prima de estos tres grupos de drogas proviene de la producción ilícita o no fiscalizada. La Junta ha descrito ya los beneficios que se derivarían indudablemente de una fiscalización más eficaz de la producción legítima de opio y de hoja de coca, pero hace suya la opinión de su órgano antecesor de que no se logrará ningún verdadero progreso en la campaña internacional contra los estupefacientes mientras no se reduzca considerablemente la producción no fiscalizada e ilícita de estas sustancias. En lo que respecta a la hoja de coca, la situación es indiscutiblemente grave. En cuanto al opio, la producción ilícita y la no fiscalizada en distintas partes del mundo brinda una enorme fuente de abastecimiento hoy día, y en potencia: en efecto, se calcula que la producción total en el Sudeste asiático únicamente es superior al total de la producción lícita mundial para fines legítimos.

92. En los dos últimos informes anuales del Comité Central Permanente de Estupefacientes¹⁵ se ha señalado la gravedad de esa situación. La carencia de fiscalización en aquellas zonas proviene principalmente de una estructura administrativa inadecuada, o de que son de difícil acceso, y, por consiguiente, escapan a la autoridad efectiva de sus gobiernos. Además, la producción de opio existe desde hace largo tiempo en muchas de dichas zonas, está profundamente arraigada en las costumbres sociales de las poblaciones locales y, a menudo, es de importancia vital para ellas por ser la única cosecha comercial en una economía agrícola extremadamente pobre.

93. En estas circunstancias, lo único que permitiría lograr un considerable progreso sería un amplio programa de mejoras económicas y sociales, y la Junta está de acuerdo con su órgano antecesor en que el primer paso fundamental consiste en efectuar un estudio de las consecuencias financieras y administrativas de tal programa, a fin de poder examinar más a fondo la posibilidad de realizarlo, quizá por etapas.

¹⁵ Párrafos 56 a 125 del documento E/OB/22, y párrs. 87 a 89 y 92 del documento E/OB/23-E/DSB/25.

NUEVAS PERSPECTIVAS EN LA CAMPAÑA CONTRA EL USO INDEBIDO DE ESTUPEFACIENTES

CONSIDERACIONES DE CARÁCTER GENERAL

94. El uso indebido de estupefacientes ha inducido al Comité Central Permanente de Estupefacientes a pedir a los gobiernos, en sus informes anuales correspondientes a los cinco últimos años, que cooperen en las medidas encaminadas a hacer frente a ese problema cada vez más grave, y el curso de los acontecimientos ha demostrado plenamente la validez de su predicción sobre los riesgos que existían. Los representantes de los gobiernos expresaron, a su vez, su preocupación por la posible gravedad de las consecuencias sociales, en los debates del 44.º período de sesiones del Consejo Económico y Social (mayo de 1968).

95. La Junta está de acuerdo con esa estimación de la situación y, habiendo examinado lo ocurrido recientemente, se considera obligada a agregar que si no se pone freno eficazmente — sobre todo, en el caso de personas jóvenes — a la autoadministración, con fines no médicos, de drogas que producen dependencia, puede sufrir graves daños el progreso social y económico de un país.

96. La Junta comprende que la atención y las energías de los gobiernos están absorbidas en los difíciles momentos actuales por acontecimientos que hacen pasar a un segundo plano el fenómeno del uso indebido de drogas y reducen la importancia de éste como problema social. Si bien en algunos países se realizan grandes esfuerzos, públicos y privados, para resolver el problema, en otros las exigencias de ciertas consideraciones de carácter más urgente pueden hacer que aquél sea relegado en el orden de prioridades del gobierno, obstaculizando así los esfuerzos de las autoridades nacionales respectivas en su lucha contra los peligros a largo plazo que entraña para la sociedad este uso indebido que en ciertas partes del mundo va ganando rápidamente terreno, en particular en los grupos de jóvenes de todas las clases sociales.

97. Toda disminución, real o aparente, del interés activo y continuo de la opinión pública o de las autoridades nacionales de fiscalización por los problemas que plantean los estupefacientes tiende a crear un ambiente favorable para un nuevo aumento del uso indebido de las sustancias más conocidas como los opiáceos, alcaloides de opio, cocaína y cannabis y de las sustancias sicotrópicas.

MEDIDAS DE PROTECCIÓN

98. Por consiguiente, la Junta ruega encarecidamente a los gobiernos que intensifiquen, en sus países respectivos, sus medidas de lucha contra el tráfico ilícito de las drogas que producen dependencia, y que protejan a las personas que se encuentran o corren el riesgo de encontrarse en un estado de dependencia de las drogas, mediante el establecimiento de programas para el tratamiento y rehabilitación de quienes se encuentren ya en esa situación y la intensificación de las medidas educativas y otras medidas sociales encaminadas a impedir el uso indebido de estupefacientes desde sus comienzos.

99. Como primera medida para el mejor éxito de esos esfuerzos, es indispensable que los Estados partes en la Convención de 1961 den pleno cumplimiento a las disposiciones de dicha Convención y que los Estados no partes (incluso aquellos que cumplen ya con las obligaciones que ésta impone) pasen a ser partes en la misma lo antes posible y que, entretanto, den cumplimiento a los demás instrumentos internacionales sobre estupefacientes en que son partes.

PRINCIPALES ELEMENTOS DEL PROBLEMA

100. Los factores básicos del problema social del uso indebido de estupefacientes son la demanda creada por las personas que hacen uso indebido o que depen-

den de las drogas, el suministro por el tráfico ilícito, para satisfacer esa demanda, y la reacción defensiva de la sociedad para protegerse de los efectos nocivos del uso indebido de estupefacientes. Los dos primeros factores, si bien recíprocamente complementarios y en realidad inseparablemente relacionados, provienen de motivos totalmente diferentes: la persona que depende de las drogas obra impulsada por una necesidad compulsiva mientras que el traficante actúa con las perspectivas de una ganancia material calculada, sea cual sea su costo en términos de miseria humana.

101. Sin embargo, como esos dos factores íntimamente relacionados parecían constituir un único problema social, se consideró que el problema podría resolverse adecuadamente mediante la simple aplicación de las medidas defensivas tradicionales encaminadas a salvaguardar los legítimos intereses de la sociedad y castigar las actividades que se oponen a dichos intereses. En cuanto a las drogas que producen dependencia esto significaba, por una parte, restringir el comercio normal a las cantidades necesarias para satisfacer las necesidades médicas y científicas y, por la otra, prohibir los abastecimientos con fines no médicos y considerar toda infracción de esta prohibición como un delito.

102. Con este método se lograron en realidad grandes resultados. Como se señala en los informes del Comité Central Permanente de Estupefacientes, de los años 1966 y 1967¹⁶, la aplicación de la Convención de 1925, por la que se establecía la fiscalización del comercio lícito internacional, y de la Convención de 1931, por la que se imponía una limitación cuantitativa de la fabricación de drogas, puso término a la anterior desviación hacia el tráfico ilícito de los estupefacientes fabricados por las firmas autorizadas, conteniendo así la difusión de la toxicomanía que, en el decenio de 1920 y los primeros años del siguiente, había asumido proporciones de verdadera epidemia. Desde entonces la fabricación ilícita de estupefacientes se ha reducido gradualmente a la fabricación clandestina en algunas regiones donde todavía las materias primas se producen localmente o pueden importarse fácilmente. En fecha más reciente se ha implantado también una estrecha fiscalización de esas materias primas, primero por el Protocolo de 1953 y luego por la Convención de 1961, que prohíben la producción, el comercio y el empleo con fines no médicos de todas las sustancias estupefacientes, incluidas las materias primas para su elaboración.

103. Los notables resultados logrados con las Convenciones de 1925 y 1931, ampliadas ulteriormente por el Protocolo de 1948, dieron lugar a una sensación de confianza en cuanto a la posibilidad de frenar el uso indebido de estupefacientes y de llegar a eliminarlo definitivamente mediante la aplicación estricta de la Convención de 1961, a reserva de que, en algunas partes del mundo, ciertos usos no médicos de los estupefacientes que en la práctica no podrían supri-

mirse de inmediato, serían eliminados dentro de un plazo determinado.

104. Esa sensación de confianza alentó en ciertos sectores la opinión de que mediante un procedimiento jurídico-administrativo basado en la prohibición y en medidas punitivas se podría no solamente suprimir el tráfico ilícito sino también erradicar la dependencia de las drogas. Se consideraba en general el uso indebido de estupefacientes como delito y a la persona dependiente de las drogas como delincuente. La estrategia defensiva estaba encaminada directamente a la fiscalización de la producción y distribución de las drogas y a la supresión del tráfico ilícito, y se dedicaban relativamente escasos esfuerzos al tratamiento y rehabilitación de las personas dependientes de las drogas así como a las medidas educativas para contrarrestar la divulgación de ese uso indebido.

105. La experiencia no ha justificado esa opinión optimista y los mayores conocimientos han disipado el error en que se incurrió anteriormente en cuanto a los motivos, muy distintos, por los que obran la persona dependiente de las drogas y el traficante.

106. En todos los casos, el traficante aspira a la ganancia material, que calcula y mide en dinero; al hacer sus planes compara cuidadosamente su posible ganancia con los riesgos de detención y quizá de un severo castigo.

107. Por otra parte, según la opinión de médicos eminentes, el persistente uso indebido de estupefacientes guarda a menudo relación con disturbios de carácter síquico o con la adversidad social y económica del usuario. Sea cual sea su causa, la demanda de drogas, de la persona dependiente, no es del tipo económico usual al que se aplican las leyes de una economía de mercado libre. Se trata de un anhelo que ha de ser satisfecho a toda costa, incluida la posibilidad de cometer un delito sancionado por el código penal. Ese anhelo no le permite a la persona dependiente ver el riesgo que corre y bajo ese impulso el toxicómano empedernido cometerá cualquier acto ilegítimo para satisfacer su necesidad. El riesgo del castigo no le disuade. Incluso en algunos casos las personas dependientes se dedican al tráfico en pequeña escala con objeto de procurarse su dosis diaria de drogas.

108. La compulsión que obliga a su víctima a cometer un acto delictivo, además del de la simple posesión de la droga para su propio uso, constituye la base de la hipótesis errónea de que la dependencia de las drogas proviene de una predisposición delictiva.

109. Esa diferencia básica de personalidades entre el individuo que depende de las drogas y el traficante que no depende de ellas requiere evidentemente que se apliquen medios diferentes para restringir sus actividades, y esta opinión va ganando terreno en los países que tienen un grave problema de toxicomanía. En algunos países se registra una perceptible transición del método punitivo al del tratamiento siquiátrico, u otro tratamiento médico, de las personas dependientes de drogas, y en el estudio de la totalidad del

¹⁶ Párrafos 33 a 38 del documento E/OB/22 y párrs. 47 y 48 del documento E/OB/23-E/DSB/25.

problema se utilizan métodos de investigación científica correspondientes a muchas disciplinas. Con arreglo a este último criterio se reconoce que el tratamiento de las personas dependientes de drogas exige el empleo de técnicas especiales expresamente adaptadas a los diferentes tipos de dependencia y a las distintas causas de la misma; en varios países se están ensayando empíricamente diferentes métodos.

110. Las limitaciones que impone a las medidas terapéuticas el escaso conocimiento de esta cuestión podrían atenuarse mediante un mayor apoyo, público o privado, para aumentar el personal y ampliar los medios de investigación. Se observa afortunadamente que en varios países se están multiplicando las investigaciones acerca de diversos aspectos del fenómeno de la dependencia de las drogas y es indudable que, oportunamente, esa labor en pro del bien público brindará valiosos datos para determinar el carácter de las medidas preventivas y de rehabilitación que se hayan de adoptar en el futuro. Lo que se necesita en

la actualidad es un medio de recopilar, clasificar e interpretar los resultados de las investigaciones, de estimular las investigaciones en aquellos sectores donde más se necesitan y de poner los frutos de las mismas al alcance de quienes se preocupan por la formación de la juventud y por la formación de una conciencia pública en estas cuestiones.

111. La Junta acoge con placer, al igual que su órgano antecesor, la iniciativa del Reino Unido de establecer un instituto para el estudio de la dependencia de las drogas, organización independiente dedicada a la promoción y coordinación de las investigaciones así como a la divulgación de opiniones autorizadas a ese respecto. Se espera que en otros países especialmente interesados en este problema se adopten medidas análogas, a fin de que se puedan intercambiar libremente y divulgar ampliamente los resultados de las investigaciones, aumentando de ese modo las posibilidades de atenuar la miseria y los padecimientos ocasionados por la dependencia de las drogas.

(Firmado) Harry GREENFIELD
Presidente

(Firmado) Leon STEINIG
Relator

(Firmado) Joseph DITTERT
Secretario

Ginebra, 8 de noviembre de 1968

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre librairie ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.