

Capítulo I.

La salud y el bienestar de la humanidad: dificultades y oportunidades para la fiscalización internacional de drogas

A. La salud y el bienestar: objetivos fundamentales de los tratados de fiscalización internacional de drogas

1. El objetivo fundamental de los tres tratados de fiscalización internacional de drogas es proteger la salud y el bienestar públicos e individuales. En los tres tratados (la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes³, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971⁴ y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988⁵) se hace referencia a esa preocupación. Además de limitar el uso de los estupefacientes y las sustancias sicotrópicas exclusivamente a fines médicos y científicos, en los tratados se pide a los gobiernos que adopten todas las medidas posibles para prevenir el uso indebido de drogas y asegurar la pronta identificación, el tratamiento, la educación, el postratamiento, la rehabilitación y la readaptación social de las personas afectadas (artículo 38 de la Convención de 1961 y artículo 20 del Convenio de 1971).

2. Con la celebración en 2016 del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas, ha llegado el momento de hacer una evaluación crítica de la situación mundial con respecto a las drogas y de las políticas de lucha contra

las drogas, así como de examinar el modo en que se han aplicado en la práctica los principios fundamentales de los tratados de fiscalización internacional de drogas y el enfoque equilibrado que promueven. El mundo ha cambiado, al igual que las políticas contra las drogas, por lo que es necesario examinar cómo se pueden aplicar cambios de política para afrontar los nuevos problemas dentro del marco jurídico internacional de fiscalización de drogas vigente, que sigue gozando de un apoyo casi universal, aunque a veces sus objetivos se hayan entendido erróneamente o se hayan malinterpretado. Tomando como base las conclusiones relativas a la aplicación de un enfoque amplio, integral y equilibrado, que se examinó en el informe anual de la Junta correspondiente a 2014 y en los informes de años anteriores, la Junta presenta en este capítulo temático algunas consideraciones adicionales sobre la cuestión de las drogas y la salud.

B. Las drogas y la salud y el bienestar de la humanidad

3. El uso de sustancias para influir en el estado de ánimo, las sensaciones, la percepción y la cognición es un fenómeno humano prácticamente universal. En sentido genérico, las sustancias que se usan para tal fin, ya se consuman en forma de materia vegetal natural, extractos, derivados o sustancias puramente sintéticas, se denominan “drogas” (término que se utilizará en el presente capítulo en aras de una mayor brevedad). Muchas de esas sustancias plantean un riesgo de adicción o, en mayor medida, de características problemáticas de uso y abuso en quienes las consumen.

³Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes en su forma enmendada por el Protocolo de 1972 (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 976, núm. 14152).

⁴Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1019, núm. 14956.

⁵Ibid., vol. 1582, núm. 27627.

4. El consumo de una sustancia que se preste a un uso indebido, independientemente de que esté sometida a fiscalización o no, plantea riesgos característicos, cuyo nivel y cuya combinación varían considerablemente en función de la sustancia, la persona, el contexto social y la vía de administración. El uso indebido de cualquier sustancia entraña riesgos para la salud y el bienestar de quienes la consumen y de las personas de su entorno. Las drogas son objeto de fiscalización nacional e internacional precisamente porque pueden poner en grave peligro la salud y el bienestar de las personas. Asimismo, todos los gobiernos han decidido distribuir la mayoría de los medicamentos a través de las farmacias y con la exigencia de una receta médica, debido a que muchas de esas sustancias pueden tener efectos gravemente tóxicos y nocivos si se administran sin la supervisión de un especialista.

5. Las sustancias psicoactivas, estén o no fiscalizadas internacionalmente, no son productos ordinarios, en el sentido de que gran parte de los ingresos de los vendedores provienen de consumidores que no pueden controlar su hábito ni su adicción de forma voluntaria ni racional. Incluso en un hipotético sistema político, social y jurídico en el que se asumiera que no deben restringirse las decisiones de consumo de la población adulta y que se debe dar libertad a los productores para satisfacer y fomentar la demanda de los consumidores mediante la mercadotecnia, podría ser razonable hacer una excepción en el caso de las sustancias psicoactivas. Ello tendría por objeto proteger a los consumidores de su falta de conocimientos y de los errores al adoptar decisiones (que el propio consumo de la sustancia podría agravar), reducir al mínimo las enfermedades y los fallecimientos evitables, y proteger a otras personas de las consecuencias del comportamiento bajo los efectos de las drogas.

6. En los últimos años han surgido problemas adicionales, como la aparición de nuevas sustancias psicoactivas. Los gobiernos reconocen la complejidad que entraña hacer frente a un espectro de sustancias en constante evolución, fabricadas especialmente para eludir los controles. En la mayoría de los casos, esas sustancias tienen efectos desconocidos a corto y largo plazo, y pueden ser muy adictivas y tóxicas. Existe un número cada vez mayor de esas sustancias que se manipulan y se venden, especialmente a los jóvenes, en detrimento de su salud. Por consiguiente, es una cuestión de salud y bienestar garantizar que esas sustancias se mantengan fuera del alcance de los posibles consumidores, y que se informe a los grupos de población a quienes se destinan sobre los riesgos que conllevan y se les proporcione acceso a servicios de prevención primaria.

7. En los tratados de fiscalización internacional de drogas se reconoce y se promueve el uso médico de los estupefacientes y las sustancias sicotrópicas, que son indispensables para mitigar el dolor y el sufrimiento y otros problemas médicos. Sin embargo, aunque esas drogas pueden reportar grandes beneficios, también pueden resultar perjudiciales. Por ello, en los tratados se obliga a los Estados partes a regular adecuadamente, fiscalizar y limitar exclusivamente a fines científicos y médicos la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la posesión de drogas, que, si se administran de forma incorrecta, también pueden ser objeto de uso indebido.

8. A nivel mundial, el acceso a medicamentos que contienen sustancias fiscalizadas sigue siendo muy desigual y el consumo se concentra principalmente en algunos países desarrollados. Tres cuartas partes de la población mundial viven en países donde el acceso a medicamentos que contienen sustancias sometidas a fiscalización es escaso o inexistente. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) viene señalando desde hace tiempo esas importantes desigualdades y ha subrayado en reiteradas ocasiones que la situación podría mejorar si los Estados adoptaran medidas correctivas para solucionar los problemas relacionados con la reglamentación, las actitudes, los conocimientos, la economía y las adquisiciones, que se han señalado como las causas principales de la disponibilidad insuficiente de esas sustancias. El presente informe anual de la Junta viene acompañado de un suplemento dedicado exclusivamente al análisis de esta cuestión⁶.

9. Preocupa en particular el desequilibrio en la disponibilidad de analgésicos opioides, ya que los datos más recientes indican que muchas de las afecciones que requieren tratamiento del dolor, sobre todo el cáncer, son prevalentes y cada vez más frecuentes en países de ingresos bajos y en países de ingresos medianos⁷. Al mismo tiempo, en los países en que el consumo per cápita de analgésicos opioides es elevado, se ha registrado en los últimos años un mayor uso indebido de medicamentos de venta con receta y un mayor número de muertes por sobredosis relacionadas con ese uso indebido.

10. Los tratados no exigen el uso de ninguna forma de tratamiento concreto de la drogodependencia; la Junta insta a todos los Estados partes a que fundamenten su

⁶ *Disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización internacional: Garantizar suficiente acceso a esas sustancias para fines médicos y científicos* (E/INCB/2015/1/Supp.1).

⁷ Organización Mundial de la Salud y Worldwide Palliative Care Alliance, *Global Atlas of Palliative Care at the End of Life* (Worldwide Palliative Care Alliance, 2014).

práctica en pruebas científicas. Los Estados partes están tan obligados a prestar servicios adecuados para tratar el uso indebido de drogas como a reprimir el tráfico de esas sustancias. No proporcionar un tratamiento adecuado puede agravar los daños para la salud y los problemas sociales derivados del uso indebido de drogas, y puede contribuir a la demanda ilícita de sustancias objeto de abuso. Así pues, se reconoce generalmente que las normas de tratamiento de la dependencia de opioides aceptadas por los profesionales médicos, aplicables también a las personas dependientes de los opioides que se encuentran bajo la supervisión de la justicia penal, promueven los objetivos de los tratados de fiscalización internacional de drogas. Existe un conjunto importante de pruebas a favor de la utilización de la terapia de sustitución para el tratamiento de la dependencia de opioides, pero su aplicación en los Estados Miembros es variada.

11. La Junta considera que los programas de tratamiento del abuso de drogas deben atenerse a los mismos niveles de seguridad y eficacia que los programas para el tratamiento de otras dolencias. Deberían eliminarse las formas inhumanas y degradantes de tratamiento de los consumidores de drogas.

C. Los tratados y sus resultados

12. Los logros alcanzados gracias a los tratados son difíciles de medir, porque no resulta fácil predecir qué habría ocurrido en ausencia de un acuerdo internacional sobre medidas de lucha contra las drogas. Se estima que en 1906 y 1907, antes de que se aprobara ningún acuerdo sobre fiscalización internacional de drogas, la producción mundial de opio era de 41.600 toneladas (t), y la población mundial ascendía a menos de 2.000 millones de personas. Según los últimos cálculos publicados en la edición de 2015 del *Informe Mundial sobre las Drogas*⁸, de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la producción ilícita de opio en todo el mundo, con una población mundial en la actualidad de más de 7.000 millones de personas, se cifra en 7.554 t, tan solo una fracción de lo que se producía hace 100 años. Además, el hecho de que sea difícil desviar del comercio internacional lícito de estupefacientes, sustancias sicotrópicas y precursores puede atribuirse, al menos en parte, a la aplicación eficaz de esos tratados por los gobiernos.

13. Por otra parte, el uso indebido de drogas se ha limitado en comparación con el consumo de otras sustancias a las que es más fácil acceder, como el alcohol y el tabaco. La prevalencia del uso indebido de drogas es muy inferior a la del alcohol y el tabaco. El alcohol causa más violencia, y el tabaco, más perjuicios para la salud, que la combinación de todas las drogas sometidas a fiscalización, principalmente porque la disponibilidad de esas dos sustancias, la exposición a ellas y la prevalencia de su uso y su abuso son mayores. En efecto, el número de muertes provocadas por el alcohol y el tabaco es muy superior al número de muertes que ocasionan las sustancias fiscalizadas. Esos ejemplos procedentes de mercados regulados comercialmente subrayan los peligros derivados del consumo de sustancias fiscalizadas con fines no médicos. Los tratados están concebidos para proteger la salud y el bienestar de la población evitando esos peligros.

14. La dificultad a que se enfrentan los Estados al cumplir con las obligaciones dimanantes de los tratados reside en encontrar un equilibrio adecuado entre las distintas medidas de lucha contra las drogas. Los Estados han de velar por que esas medidas no tengan efectos secundarios no deseados. Los consumidores problemáticos, que solo son una minoría de todos los consumidores de drogas, consumen la gran mayoría de las drogas, por lo general más del 80% de su volumen. Además, los consumidores de drogas que están intoxicados de forma continua o periódica concentran una gran parte de los problemas sanitarios y sociales conexos. Uno de los medios más eficientes para disuadir a los traficantes consistiría en reducir su base de consumidores. Eliminar una parte considerable de la fuente de demanda, mediante la adopción de medidas eficaces de prevención y tratamiento, tendría efectos considerables en cualquier mercado ilícito de drogas. Entre esas medidas deberían figurar las destinadas a prevenir de forma eficaz y sistemática el consumo de drogas.

15. Pese a que forman parte de los tratados desde que estos se concibieron, los enfoques integrados y equilibrados solamente han adquirido una importancia especial en la lucha internacional contra las drogas en los últimos decenios. Hay varios factores históricos y jurídicos que han influido en este hecho. Por definición, un tratado internacional se ocupa de cuestiones transnacionales de interés mutuo para los Estados soberanos, como el comercio internacional. Por ello, los tratados, tal y como se aprobaron, se centraron principalmente en el comercio y el tráfico internacionales, mientras que la elaboración y aplicación a nivel nacional de medidas que ahora denominamos “de reducción de la demanda”, si bien se exigen en los tratados, se dejaron al arbitrio de cada Estado soberano.

⁸ Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.15.XI.6.

D. Contexto socioeconómico y sociopolítico de la fiscalización de drogas

16. Hacer frente a los problemas sociales, económicos y políticos que pueden propiciar la violencia y el consumo de drogas tal vez sea tan útil como las medidas dirigidas directamente contra las drogas. Como ha señalado la Junta en otras ocasiones, la pobreza, el hambre, las desigualdades económicas, la exclusión social, la privación, la migración y los desplazamientos, el acceso limitado a la educación, las pocas perspectivas de empleo y la exposición a la violencia y al abuso son algunos de los factores socioeconómicos que influyen en la oferta y la demanda de drogas. Esos factores desempeñan un papel importante en el problema de las drogas y han de tenerse en cuenta como parte de un enfoque integral. Al idear y aplicar políticas destinadas a ayudar a las personas afectadas por trastornos relacionados con el abuso de sustancias, los Estados deben analizar más a fondo factores socioeconómicos como la pobreza, la marginación, el género y el desarrollo del niño. Nunca se insistirá suficiente en la importancia y la responsabilidad de la familia y la sociedad en la protección de la infancia mediante la creación de entornos que propicien la prevención del uso indebido de drogas.

17. Son muchos los factores que contribuyen al problema de las drogas, que puede verse influido por unas políticas de otros ámbitos que no se centren específicamente en la oferta y el consumo ilícitos. Por ejemplo, las políticas que fortalecen la resiliencia de las personas, la familia y la comunidad pueden reducir la vulnerabilidad al uso indebido de drogas y mejorar las perspectivas de una recuperación rápida y duradera de quienes padecen problemas relacionados con el abuso de drogas. Unas instituciones públicas sólidas, que sean transparentes y responsables, pueden contribuir a reducir al mínimo los intentos de corrupción de las organizaciones de narcotraficantes. Asimismo, es más probable que las comunidades fuertes con gran potencial económico resistan las perniciosas consecuencias de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y de la corrupción que puede generar la venta y el tráfico de drogas.

E. Salud social y problemas conexos

18. La promoción del bienestar de la humanidad requiere prevenir y reducir los daños sociales. La salud

de algunos consumidores de drogas se ve perjudicada por las propias drogas, las impurezas que estas contienen o la manera en que se administran. Otros consumidores de drogas se perjudican a sí mismos o causan daños a otras personas porque actúan de forma descuidada o negligente, o cometen actos delictivos bajo los efectos de las drogas, y algunos consumidores consideran que no pueden controlar voluntariamente su consumo de drogas, que se ha convertido en un hábito no deseado y, en algunos casos, en una adicción persistente y recurrente que puede acarrear graves consecuencias personales y para la salud, por no mencionar el costo para la familia y la sociedad. Incluso las personas sin un trastorno diagnosticable de abuso de drogas pueden contribuir a un problema social, tanto porque apoyan los mercados ilícitos de drogas como por sus comportamientos de riesgo cuando se encuentran bajo los efectos de las drogas. Un daño social importante se deriva de las repercusiones que tiene la encarcelación de los consumidores de drogas, para quienes la privación de libertad puede tener graves consecuencias financieras, familiares y laborales.

19. Además del daño que las drogas causan a los consumidores y a las personas de su entorno, las actividades y las circunstancias relacionadas con la producción y el suministro ilícitos de drogas también ponen en peligro la salud y el bienestar de las personas, la comunidad y el Estado. En el caso de las sustancias que se venden en los mercados ilícitos, la calidad del producto se desconoce, y las drogas ilícitas pueden tener una calidad nula o desconocida. Las drogas suministradas de forma ilícita pueden estar adulteradas o pueden contener impurezas nocivas; además, los consumidores no suelen tener suficiente capacidad para saber qué consumen realmente. Todos esos factores aumentan el riesgo de sobredosis accidental y de otras formas de toxicidad.

20. Algunos comportamientos ligados al consumo de drogas agravan particularmente el problema del uso indebido. Un ejemplo es la propagación del VIH y del virus de la hepatitis C mediante la utilización de material de inyección no estéril. Dado que esos virus también pueden transmitirse de otras formas, las personas que nunca hayan consumido sustancias fiscalizadas también pueden infectarse como consecuencia indirecta de las actividades relacionadas con el consumo de drogas de otras personas.

21. El costo de las drogas puede empobrecer a las personas drogodependientes o aumentar su empobrecimiento. Ello puede propiciar que algunos consumidores de drogas participen en actividades delictivas para mantener su drogadicción, lo que aumenta el perjuicio, no

solo para el consumidor, sino también para otras personas y para la sociedad en su conjunto.

22. El funcionamiento de los mercados ilícitos de drogas provoca daños a la sociedad, en particular debido a la comisión de actos violentos por los traficantes de drogas, entre ellos y contra ellos. Elementos delictivos satisfacen la demanda ilícita de drogas, y los mercados ilícitos están bajo el control de grupos delictivos organizados. La violencia, la alteración del orden social y la corrupción ligadas a la producción y la oferta ilícitas de drogas ponen en peligro la seguridad de los ciudadanos y debilitan el estado de derecho. A su vez, una gobernanza deficiente favorece el desarrollo de la industria y de los mercados ilegales de drogas.

23. Las medidas de represión contra los mercados ilícitos pueden reducir o exacerbar la violencia, y también causar daños, como, por ejemplo, actos violentos cometidos por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y contra ellos, encarcelación u otros tipos de sanciones, corrupción y violaciones de los derechos humanos en los organismos encargados de hacer cumplir la ley.

24. La violencia tal vez sea la consecuencia más visible y perniciosa del tráfico de drogas. Las lucrativas perspectivas económicas que genera la demanda ilícita de drogas atraen a los delincuentes y refuerzan su voluntad y su capacidad para recurrir a la violencia a fin de proteger sus operaciones ilícitas relacionadas con las drogas. Las disputas territoriales entre organizaciones rivales que trafican con drogas, los ajustes de cuentas y los actos de intimidación generan una violencia cuyo objetivo es dominar el comercio ilícito de drogas. Eso sucede especialmente en las comunidades situadas en zonas de producción ilícita o cercanas a ellas, en las rutas de tráfico y en los barrios donde se venden drogas abiertamente. Además, muchos países de tránsito también se ven afectados por la violencia relacionada con el tráfico de drogas. Cuando un grupo de traficantes disputa a otro grupo o al Estado el control de una zona, pueden generarse niveles de violencia muy elevados. Cuando la venta de drogas se entremezcla con conflictos políticos, pueden alcanzarse niveles espantosos de violencia.

25. La corrupción relacionada con las drogas socava la lucha nacional y mundial contra la ilegalidad. En el plano nacional la corrupción pone en peligro la legitimidad de las instituciones políticas y las industrias. La corrupción de los partidos políticos, los organismos públicos, los funcionarios, los profesionales y los dirigentes de la comunidad obstruye el desarrollo político y económico en muchos países. Las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas son perfectamente conscientes de ello y tratan de

minar la capacidad del Estado mediante la corrupción y la violencia. La corrupción y los problemas relacionados con las drogas se potencian mutuamente; de hecho, la corrupción y otros problemas sociales contribuyen considerablemente al desarrollo de la industria ilícita de la droga.

26. La corrupción de los funcionarios públicos sigue siendo un problema constante en las actividades de lucha contra las drogas que compromete el bienestar público. Los Estados deben encontrar el modo de que los funcionarios públicos, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los políticos puedan desempeñar sus funciones con honradez. Los ciudadanos deben ser más exigentes con los representantes que han elegido y con los funcionarios del Estado. No hay nada que debilite más los esfuerzos encaminados a frenar el comercio ilícito de drogas que los intentos fructíferos de las organizaciones delictivas de intimidar y sobornar a los funcionarios públicos.

27. Uno de los problemas más graves es la pérdida de control por el Estado ante los grupos delictivos organizados. La impunidad y la ingobernabilidad ponen en peligro la seguridad y el bienestar colectivos de todo Estado, así como de la comunidad regional y mundial. Cuando las estructuras estatales se ven envueltas en actos de violencia y corrupción sistémica y se ven afectadas por estos, el tráfico de drogas puede debilitar aún más la eficacia de los gobiernos, hasta el punto de crear las condiciones de un “Estado fallido” a nivel nacional o subregional. Dadas las grandes sumas de dinero de que disponen los traficantes de drogas, los organismos encargados de hacer cumplir la ley son especialmente vulnerables a la amenaza de la corrupción, que se ve agravada considerablemente cuando los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley perciben un salario inadecuado.

28. Uno de los problemas más recientes a que debe hacer frente el sistema internacional de fiscalización de drogas es la utilización de Internet para traficar. Los Estados deben adoptar más medidas para permitir la investigación de tales operaciones ilícitas, a fin de asegurar su detección, restricción y eliminación, y a fin de que el sistema postal internacional no se utilice para enviar drogas de forma ilícita. Las ciberfarmacias y otros métodos utilizados para dispensar medicamentos que separan físicamente al paciente de quienes recetan o suministran el medicamento plantean un riesgo particular y exigen la elaboración de unos enfoques reguladores más eficaces. En sistemas de suministro de ese tipo, quienes recetan y suministran medicamentos tienen más dificultades para evaluar las necesidades de los pacientes y asegurarse de que los medicamentos recetados se utilicen con fines

terapéuticos legítimos, a fin de proteger la salud y el bienestar de las personas. Los Estados deberían tener presentes los problemas que pueden plantear esos sistemas de suministro de medicamentos.

F. Medidas para reducir la oferta y sus limitaciones

29. En todo sistema de fiscalización de drogas las medidas de reducción de la oferta y la aplicación de las normas siempre constituirán elementos importantes de un enfoque integral y equilibrado. Cuando se conciben y se aplican adecuadamente, las medidas para reprimir la producción y la oferta ilícitas de drogas son instrumentos esenciales para reducir los daños sociales y sanitarios ocasionados por los mercados ilícitos de drogas.

30. En los últimos años algunas críticas han calificado determinadas medidas de represión de la oferta y del uso ilícitos de drogas como políticas fracasadas, puesto que persiste el uso indebido de drogas. La lógica de ese argumento es cuestionable. Nadie ha defendido que se abandone la lucha mundial contra el sida o el hambre porque esos problemas no se hayan eliminado. Al contrario, se considera que esas medidas son la opción más razonable para mejorar la situación, ante la alternativa de no actuar.

31. Si todo lo demás se mantiene igual, el aumento de los precios (que puede ser consecuencia de una mayor restricción de la oferta ilícita gracias a la labor de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley) generará una reducción de la demanda. Sin embargo, el aumento del precio de las drogas puede agravar no solo los problemas relacionados con el consumo de drogas, sino también los problemas relacionados con el tráfico y con la labor de las fuerzas del orden. En los casos en que la reducción del tráfico es proporcionalmente inferior al aumento de los precios, una actuación represiva más contundente puede incrementar el total de ingresos de los traficantes y, por consiguiente, acrecentar el incentivo de participar en ese comercio ilícito y de esforzarse por dominarlo.

32. Por consiguiente, las políticas en materia de aplicación de la ley deben elaborarse cuidadosamente y han de tener en cuenta el objetivo que se desea alcanzar, esto es, combatir las drogas, así como cualquier posible consecuencia no deseada. El mundo no está obligado a elegir entre la aplicación “militarizada” de la legislación sobre drogas y la disponibilidad no regulada de las drogas sometidas a fiscalización internacional. Los tratados no exigen ninguna “guerra contra las drogas”.

G. El principio de proporcionalidad

33. La incorporación de las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas al derecho interno de los Estados está sujeta al principio de proporcionalidad, reconocido internacionalmente. Ese principio orienta la respuesta de un Estado frente a los actos prohibidos por ley o costumbre. Cuando se aplica al sistema de justicia penal, el principio permite imponer un castigo como respuesta aceptable al delito, siempre y cuando no sea desproporcionado con respecto a la gravedad de la infracción.

34. Que la respuesta a los delitos relacionados con las drogas sea proporcionada depende, a su vez, de cómo respondan, en la ley y en la práctica, los poderes legislativo, judicial y ejecutivo. Dados sus limitados recursos, los gobiernos deberán garantizar que sus sistemas policiales y judiciales asignen un alto grado de prioridad a investigar, enjuiciar y condenar a los agentes más violentos y a las personas que intervienen en la cadena de suministro ilícito, como, por ejemplo, a quienes controlan, organizan y dirigen las organizaciones de traficantes, les suministran materias primas y producen para ellas o les prestan otros servicios.

35. El efecto disuasorio de la penalización de la posesión de drogas depende de las circunstancias concretas de cada país. Los tratados obligan a los Estados a tipificar como delito punible la tenencia de drogas, incluso de pequeñas cantidades. Al mismo tiempo, los tratados ofrecen alternativas a la condena o al castigo, como, por ejemplo, el tratamiento, la educación, el postratamiento, la rehabilitación y la reinserción social. La Convención de 1988 ofrece cierta flexibilidad en lo que respecta a las sanciones por posesión para el consumo personal, y supe-dita esa obligación a los principios constitucionales y a los conceptos fundamentales del ordenamiento jurídico de los Estados. Como ha declarado la Junta en numerosas ocasiones, los tratados de fiscalización internacional de drogas no exigen el encarcelamiento de los consumidores de drogas, sino que obligan a los Estados partes a que penalicen las conductas relacionadas con la oferta, al tiempo que los alienta a que consideren la prevención, el tratamiento y la rehabilitación como alternativas a la sanción.

H. Respeto de los derechos humanos

36. Las medidas de lucha contra las drogas deben ajustarse a las normas internacionales de derechos humanos.

Los Estados partes han de aprovechar plenamente los instrumentos jurídicos internacionales para proteger a los niños del uso indebido de drogas y deben velar por que las estrategias nacionales e internacionales de fiscalización de drogas redunden en el interés superior del niño. La Junta también ha recomendado a todos los países que mantienen la pena de muerte por delitos relacionados con drogas que consideren la posibilidad de abolir la pena capital para castigar esa categoría de delitos.

37. Además de las consecuencias indirectas y no intencionadas para los derechos humanos que se derivan de una gobernanza anárquica, corrupta y arbitraria, la violencia puede poner en peligro la labor de protección de los derechos humanos. Ello ocurre especialmente cuando el tráfico de drogas y la corrupción debilitan las instituciones legítimas de gobernanza y contribuyen al fracaso de las autoridades nacionales o impiden que los Estados débiles establezcan estructuras sólidas.

I. Consecuencias no intencionadas

38. Existen algunas consecuencias no intencionadas que pueden derivarse de diversos factores, como, por ejemplo, de una aplicación desequilibrada de las medidas nacionales e internacionales de fiscalización de drogas. Ahora bien, el argumento según el cual las consecuencias no intencionadas de la aplicación del sistema de fiscalización de drogas demuestran que se debería autorizar el uso de las sustancias fiscalizadas para fines no médicos parten de una premisa errónea, a saber, que no es posible hacer frente a esas consecuencias no deseadas en el marco del sistema internacional de fiscalización de drogas. Se trata de consecuencias no intencionadas, pero no imprevistas, que se pueden evitar o gestionar. La dificultad a la que se enfrentan los Estados partes es cumplir con las obligaciones dimanantes de los tratados de una forma equilibrada que permita reducir al mínimo los efectos negativos del uso indebido de drogas y de las medidas para combatir el tráfico, y que permita educar y tratar a las víctimas de ese tráfico.

39. La mayor parte del debate sobre el consumo de sustancias fiscalizadas para fines no médicos pasa por alto la naturaleza del abuso de drogas y de la adicción, así como las particularidades de la aplicación de la legislación antidroga. Se obvia la realidad de muchos países, cuyos gobiernos ya se ven sobrepasados por los efectos negativos, en particular los de índole social, de un control laxo o de una reglamentación insuficiente de los productos del alcohol y del tabaco, donde los estupefacientes

destinados a usos médicos son o bien muy escasos, o bien objeto de abuso o de un consumo excesivo.

J. Conclusiones y recomendaciones: cómo la fiscalización de drogas puede promover la salud y el bienestar del ser humano

40. Las drogas pueden utilizarse como medicamentos, pero también pueden perjudicar gravemente la salud. Las políticas de fiscalización de drogas pueden evitar daños, pero también pueden dar lugar a daños indeseados. Por lo tanto, el sistema internacional de fiscalización de drogas debería promover la aplicación del conocimiento científico, los principios humanitarios, la proporcionalidad y la moderación al conjunto de los problemas relacionados con las drogas. El uso de sustancias sometidas a fiscalización para fines no médicos no es una solución adecuada a los problemas existentes.

41. Los Estados partes han avanzado considerablemente hacia el logro de una estrategia de fiscalización de drogas más cohesionada y coherente, conforme a lo previsto en los tratados. Sin embargo, el carácter cambiante de ese complejo problema social exige que los Estados sean conscientes de las dificultades y las oportunidades que se presentarán. El período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas, que se celebrará en 2016, es una buena oportunidad de reafirmar las políticas y prácticas de lucha contra las drogas fundamentadas en pruebas y en la ciencia. Algunas políticas vigentes en algunos países, como la represión militarizada, las políticas que no tienen en cuenta los derechos humanos, la encarcelación excesiva, la denegación de tratamiento adecuado desde el punto de vista médico y los enfoques inhumanos o desproporcionados, no están en consonancia con los principios de los tratados. Se recomienda a los Estados que aborden este examen con el objetivo de reforzar lo que funciona y modificar lo que no funciona, y de ampliar el abanico de intervenciones destinadas a hacer frente a las nuevas sustancias psicoactivas y a las tecnologías de mercadotecnia utilizadas para promover y facilitar el uso indebido de drogas, por ejemplo, mediante Internet y las redes sociales. Los llamamientos simplistas a la legalización y regulación del uso de sustancias fiscalizadas para fines no médicos deberían considerarse inadecuados para resolver los problemas relacionados con las drogas, a los que se debe hacer frente en un mundo globalizado y desigual.

42. La continua amenaza que plantea la delincuencia organizada transnacional debe gestionarse de forma más centrada, cohesionada e internacional. Los Estados deben aumentar la calidad y la transparencia de las instituciones y los organismos gubernamentales a fin de hacer frente a la corrupción. Los países destinatarios han de asumir la parte de responsabilidad que les corresponde y adoptar medidas más eficaces para reprimir el tráfico y la demanda de drogas en sus territorios.

43. Se recuerda a los Estados su obligación de ejecutar programas eficaces de prevención del uso indebido de drogas, tratamiento y rehabilitación. Los programas pueden ir más allá de las políticas centradas específicamente en las drogas: toda intervención que fortalezca los lazos sociales, la capacidad de lograr autonomía y la resiliencia de las personas tenderá a reducir la prevalencia del uso indebido de drogas.

44. Los Estados deberían prestar una ayuda eficaz y humana a las personas afectadas por el uso indebido de drogas, entre otras cosas, mediante tratamientos médicos adecuados y basados en pruebas. Se deberían ofrecer a los consumidores de drogas alternativas a las sanciones. Deberían dejar de aplicarse programas de tratamiento

severos, como los que incluyen el uso del castigo físico. Merece la pena estudiar las modalidades de tratamiento basadas en pruebas científicas que han demostrado reducir el comportamiento ligado al abuso de drogas. La reducción del uso indebido de drogas es una medida importante para proteger y mejorar la salud y el bienestar de las personas y de las sociedades. Reducir las consecuencias adversas del abuso de drogas para la salud y la sociedad es un elemento complementario de toda estrategia integral de reducción de la demanda. No obstante, prevenir el abuso de sustancias en el conjunto de la sociedad, y en particular entre los jóvenes, debería seguir siendo el objetivo primordial de todas las medidas adoptadas por los gobiernos.

45. El sistema internacional de fiscalización de drogas, establecido por los tratados y desarrollado mediante las declaraciones políticas pertinentes, ofrece un marco amplio y cohesionado que solo será eficaz si los Estados cumplen las obligaciones dimanantes de los tratados teniendo en cuenta su situación interna, en particular la realidad de la oferta y la demanda de drogas, la capacidad de las instituciones estatales, las consideraciones sociales y las pruebas científicas que demuestren la eficacia de las opciones de política presentes y futuras.