

# Capítulo I.

## Aplicación de un enfoque amplio, integral y equilibrado de la lucha contra el problema mundial de las drogas

1. El problema mundial de las drogas, debido a su naturaleza multifacética y dinámica, es uno de los desafíos más complejos a que se enfrenta el mundo contemporáneo. Afecta directa o indirectamente a todos y representa una grave amenaza para la salud, tanto como resultado del cultivo, la producción, la fabricación, la venta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, como a consecuencia del uso indebido de medicamentos de venta con receta. El problema mundial de las drogas afecta a la dignidad, la seguridad y el bienestar de toda la humanidad, en particular de los niños y jóvenes, las familias y las comunidades. El fenómeno de las drogas tiene un efecto perjudicial sobre la cohesión social, la atención sanitaria, el medio ambiente, la seguridad nacional, la estabilidad regional e internacional, la paz internacional y la soberanía de los Estados. Socava el respeto a los derechos humanos y el estado de derecho, la estabilidad socioeconómica y política, las instituciones democráticas y el desarrollo sostenible. Al mismo tiempo, el propio problema mundial de las drogas es resultado de la debilidad del estado de derecho, la inestabilidad socioeconómica y política, la pobreza, la marginación y la corrupción de las instituciones políticas, jurídicas y económicas. El hecho de que el problema mundial de las drogas pueda ser al mismo tiempo motivo y resultado de condiciones económicas, sociales y políticas difíciles es lo que hace que sea tan complicado buscarle solución. La rápida proliferación y la extensión del uso de nuevas sustancias psicoactivas ilustran la naturaleza dinámica del problema de las drogas.

2. Desde la década de 1990, en todas las declaraciones, planes de acción y resoluciones que se han aprobado bajo los auspicios de las Naciones Unidas con miras a hacer frente al problema mundial de las drogas en general se han indicado los siguientes requisitos indispensables para

obtener resultados favorables en la lucha contra el fenómeno de las drogas: el pleno cumplimiento y la aplicación universal de las disposiciones de los tres tratados de fiscalización internacional de drogas, y la aplicación de dos principios fundamentales, a saber, la responsabilidad común y compartida de hacer frente al problema mundial de las drogas, y un enfoque amplio, integral y equilibrado para tratar ese problema. Ninguno de esos elementos representa una incitación a librar una “guerra” indefinida contra las drogas, ni impone un régimen puramente prohibicionista, ni admite la represión de los derechos humanos. Los tratados de fiscalización internacional de drogas, cuyo fin último es garantizar la salud y el bienestar de la humanidad, son la respuesta concertada de la comunidad internacional ante el problema mundial de las drogas y constituyen el marco jurídico fundamental de la fiscalización de drogas. El principio de la responsabilidad común y compartida establece un marco para la cooperación entre los Estados partes sobre la base de una comprensión común del problema de las drogas, una meta común y la necesidad de medidas comunes y coordinadas. El principio de un enfoque amplio, integral y equilibrado proporciona la orientación y visión estratégicas para alcanzar el objetivo mutuamente convenido, tomando en consideración todos los aspectos mutuamente interdependientes del problema mundial de las drogas y dándoles la importancia que les corresponde.

3. Los preparativos del período extraordinario de sesiones que la Asamblea General celebrará en 2016 para tratar el problema mundial de las drogas sirven a la comunidad internacional de oportunidad para evaluar los progresos realizados en la aplicación de la Declaración Política y el Plan de Acción de 2009 sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las

Drogas<sup>4</sup>, analizar los logros, deficiencias y dificultades en la lucha contra el problema mundial de las drogas y establecer prioridades para la acción futura. Ese proceso se basa en los resultados del examen de alto nivel realizado en 2014 por la Comisión de Estupefacientes de la aplicación por los Estados Miembros de la Declaración Política y el Plan de Acción de 2009. El proceso preparatorio y el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General que se celebrará en 2016 representan buenas oportunidades para examinar las mejores prácticas e intercambiar opiniones sobre los modelos y métodos para analizar diversos aspectos del problema mundial de las drogas.

4. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes ha señalado, y sigue señalando, en sus comunicaciones e informes anuales varias lagunas y problemas en la aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas. La Junta también ha puesto de relieve el carácter central de los dos principios fundamentales mencionados más arriba en el párrafo 2. En su informe anual correspondiente a 2012, la Junta abordó el principio de la responsabilidad compartida en la fiscalización internacional de drogas. La necesidad de adoptar un enfoque amplio, integral y equilibrado respecto del problema mundial de las drogas ha sido un tema que la Junta ha resaltado constantemente en sus actividades, comunicaciones e informes anuales, en relación con diversos aspectos del problema de las drogas que constituyen los elementos de ese enfoque (por ejemplo, la cohesión social, la desintegración social y las drogas ilícitas y la necesidad de aplicar un enfoque multidisciplinario a esas cuestiones)<sup>5</sup>, o como tema principal de su informe anual, como hizo en 2004. A la luz del próximo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas, la Junta considera que volver a analizar el principio de un enfoque equilibrado, integral y amplio es sumamente pertinente en el contexto actual, en que las distintas dimensiones del problema mundial de las drogas tienen efectos diferentes según el país de que se trate, hasta el punto de que el problema no solo se percibe de diversas maneras, sino que puede repercutir de forma distinta en cada país.

## A. Principio y objetivos

5. El principio de un enfoque amplio, integral y equilibrado del problema mundial de las drogas es de carácter

<sup>4</sup>Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2009, Suplemento núm. 8 (E/2009/28)*, cap. I, secc. C.

<sup>5</sup>*Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2011*, cap. I.

estratégico. Exige a los Estados Miembros que garanticen la disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización para fines médicos y científicos. Los Estados Miembros deberían hacer el mismo hincapié en las estrategias de reducción de la oferta que en las de reducción de la demanda, así como en cuestiones relacionadas con la formulación de una respuesta conjunta al problema mundial de las drogas mediante la cooperación internacional de forma integrada y con reforzamiento mutuo, al mismo tiempo que se toman en consideración y se abordan todos sus aspectos de forma amplia. La observación y plena aplicación de ese principio potenciará la capacidad de los Estados Miembros de responder en forma coherente y eficiente ante las dificultades actuales, y las que surjan en el futuro, y de formular políticas y programas en los que se tenga en cuenta el fenómeno en todas sus formas y manifestaciones.

6. La aplicación de un enfoque amplio, integral y equilibrado de la lucha contra el problema mundial de las drogas no constituye un fin en sí mismo, sino un medio para lograr un fin. El objetivo último de tal enfoque ha de ser cumplir el propósito general de los tratados de fiscalización de drogas, que consiste en garantizar la salud mental y física y el bienestar de la humanidad. Un elemento clave en ese sentido, que ha sido objeto de acuerdo político y se ha plasmado en el derecho internacional, consiste en limitar exclusivamente a fines médicos y científicos la disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización y, al mismo tiempo, prevenir y reducir en forma significativa y mensurable, o eliminar, la producción, el tráfico y el consumo ilícitos de esas sustancias.

7. La aplicación de un enfoque amplio, integral y equilibrado exige el pleno compromiso de los Estados Miembros de que cumplirán de buena fe lo estipulado en los tres tratados de fiscalización internacional de drogas, así como la disposición y capacidad de los gobiernos para adoptar medidas prácticas a todos los niveles y asignar recursos suficientes a todos los elementos que correspondan, incluso en un contexto de restricciones económicas y financieras.

## B. Orígenes y desarrollo

8. El principio de un enfoque amplio, integral y equilibrado de la lucha contra el problema mundial de las drogas fue tomando forma con el paso del tiempo. Los primeros tratados de fiscalización de drogas anteriores a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes<sup>6</sup> se

<sup>6</sup>Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 520, núm. 7515.

centraban principalmente en la dimensión del problema relacionada con la oferta. La versión enmendada del artículo 38 contenida en el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes<sup>7</sup> reflejaba la necesidad de adoptar un enfoque multidisciplinario en relación con el problema de los estupefacientes. En el artículo 38 se estipula que los Estados están obligados jurídicamente a adoptar todas las medidas posibles para la prevención del uso indebido de estupefacientes y la pronta identificación, tratamiento, educación, postratamiento, rehabilitación y readaptación social de las personas afectadas. En la misma disposición se destaca la importancia de fomentar la formación de personal y las campañas de sensibilización. En los Comentarios al Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes se explica que el artículo 38 refleja la aceptación general de la opinión de que un sistema de controles administrativos y de sanciones penales para impedir a las víctimas efectivas o posibles el acceso a los estupefacientes no es suficiente y no debe ser el sujeto exclusivo de la cooperación internacional. En el artículo 38 se indica que la drogodependencia es un problema complejo y que el tratamiento, el postratamiento, la rehabilitación y la readaptación social representan las cuatro fases de medidas correctivas que se considera en general que son necesarias a fin de restablecer el bienestar y la utilidad social de las personas afectadas por la drogodependencia<sup>8</sup>. El artículo 20 del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971<sup>9</sup> refleja el mismo enfoque en relación con las sustancias sicotrópicas<sup>10</sup>.

9. La formulación explícita y el desarrollo de ese enfoque pueden encontrarse en la Declaración Política aprobada por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones<sup>11</sup>, en 1998; la Declaración sobre los Principios Rectores de la Reducción de la Demanda de Drogas<sup>12</sup>, y otros documentos aprobados en ese período de sesiones, y en la Declaración Política y el Plan de Acción de 2009, así como en diversas resoluciones de la Asamblea General, del Consejo Económico y Social y

de la Comisión de Estupefacientes y en las declaraciones ministeriales aprobadas en las sesiones de examen de mitad de período. La Declaración Política de 1998 elevó la cuestión de la aplicación de un enfoque amplio, integral y equilibrado y la convirtió en un principio fundamental en la lucha contra el problema mundial de las drogas. Dicho principio siguió siendo un elemento esencial en la estrategia adoptada en la Declaración Política y el Plan de Acción de 2009. Su carácter central fue reiterado en la Declaración Ministerial Conjunta del examen de alto nivel de 2014 por la Comisión de Estupefacientes de la aplicación por los Estados Miembros de la Declaración Política y el Plan de Acción<sup>13</sup>.

### C. Elementos de un enfoque amplio, integral y equilibrado

#### *Disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización internacional para utilizarlas con fines médicos y científicos*

10. El resultado de un enfoque amplio, integral y equilibrado de la lucha contra el problema mundial de las drogas ha de ser no solo prevenir (o al menos reducir considerablemente) la producción, el tráfico y el consumo ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, sino también facilitar la disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización para utilizarlas con fines médicos y científicos. Si se aplica de la manera adecuada, ese enfoque debe contribuir al logro de un equilibrio óptimo entre las medidas restrictivas y de facilitación a fin de garantizar la salud y el bienestar de la humanidad y aliviar el sufrimiento humano.

11. Garantizar la disponibilidad de sustancias fiscalizadas para su utilización con fines médicos y científicos es un objetivo fundamental del sistema de fiscalización de drogas y una obligación asumida por los Estados partes en el marco de los tratados de fiscalización internacional de drogas. En la Convención de 1961 enmendada por el Protocolo de 1972 y en el Convenio de 1971 se destaca que la utilización de estupefacientes y de sustancias sicotrópicas con fines médicos es indispensable para aliviar el dolor y el sufrimiento y que han de adoptarse las medidas necesarias para garantizar la disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización internacional con fines médicos y científicos. En el artículo 9 de la Convención de 1961 enmendada por el Protocolo de 1972 se estipula

<sup>7</sup>Ibid., vol. 976, núm. 14152.

<sup>8</sup>Comentarios al Protocolo de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes (E/CN.7/588), comentario sobre el artículo 38.

<sup>9</sup>Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1019, núm. 14956.

<sup>10</sup>En la versión enmendada del artículo 38 se incorporó, con pequeños cambios de redacción y *mutatis mutandis*, el texto del artículo 20 del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971.

<sup>11</sup>Resolución S-20/2 de la Asamblea General, anexo.

<sup>12</sup>Resolución S-20/3 de la Asamblea General, anexo. En la Declaración, la Asamblea destacó que “la forma más eficaz de abordar el problema de la droga radica en la adopción de un enfoque global, equilibrado y coordinado, que abarque el control de la oferta y la reducción de la demanda de modo que se refuercen mutuamente, junto con la aplicación adecuada del principio de la responsabilidad compartida”.

<sup>13</sup>Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2014, Suplemento núm. 8 (E/2014/28)*, cap. I, secc. C.

expresamente que los Estados partes son responsables de asegurar la disponibilidad de estupefacientes con fines lícitos y se confiere a la Junta el mandato de supervisar la disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización con fines legítimos.

12. En el marco de su mandato de evaluar el consumo lícito de sustancias fiscalizadas en los Estados Miembros, la Junta fue una de las primeras en señalar que había grandes discrepancias entre las distintas regiones en lo que se refería a la disponibilidad de estupefacientes y que el acceso insuficiente a las sustancias fiscalizadas afectaba a un gran número de países. Durante las dos últimas décadas la Junta ha prestado particular atención a esa preocupación en sus relaciones con los gobiernos y otras partes interesadas pertinentes y ha recomendado medidas para hacer frente a la situación<sup>14</sup>. Los datos sobre la disponibilidad de analgésicos opioides indican que, pese a los progresos realizados en algunas regiones, concretamente América Latina y Asia occidental, oriental y sudo-oriental, unos 5.500 millones de personas, o sea las tres cuartas partes de la población mundial, viven en países donde el acceso a medicamentos que contienen estupefacientes es escaso o inexistente y tienen un acceso insuficiente al tratamiento de dolores moderados o intensos, en tanto que el 92% de la morfina que se produce en el mundo lo consume el 17% de la población mundial, principalmente en América del Norte, Oceanía y Europa occidental. La Junta indicó además en varias ocasiones que existían discrepancias comparables en relación con el acceso a cantidades adecuadas de sustancias sicotrópicas con fines lícitos<sup>15</sup>.

13. El análisis de los datos facilitados por los Estados Miembros indica que la cantidad de materias primas de opiáceos disponibles para la producción de analgésicos opioides destinados a aliviar el dolor es más que suficiente para satisfacer las necesidades y el consumo previstos por los gobiernos, y que las existencias mundiales van en aumento. Es evidente que la exigua demanda de analgésicos opioides para el tratamiento del dolor en muchos países no se debe a que escaseen las materias primas producidas lícitamente. Como ha subrayado la Junta en reiteradas ocasiones, la situación se podría mejorar sustancialmente mediante la adopción de medidas correctivas por los Estados partes a fin de solucionar los problemas relacionados con las normativas, las actitudes, los conocimientos, la economía y las adquisiciones, que se han señalado como las causas principales de la insuficiente

disponibilidad de opioides. La Junta alienta a los Estados a que cooperen en esta cuestión con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y otras partes interesadas pertinentes, y reitera su disposición a seguir prestando asistencia a los países con miras a lograr mejores resultados en esa esfera. Con ese fin, y como contribución al período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas que se celebrará en 2016, la Junta publicará una versión actualizada de su informe especial de 2010, titulado *Disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización internacional: garantizar suficiente acceso a esas sustancias para fines médicos y científicos*, en la que se proporcionarán datos y análisis actualizados del consumo y la disponibilidad para fines médicos y científicos de las sustancias sometidas a fiscalización internacional.

14. La correcta aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas y la adopción de un enfoque amplio, integral y equilibrado de la lucha contra el problema mundial de las drogas contribuirían a facilitar el acceso a cantidades adecuadas de sustancias fiscalizadas para utilizarlas con fines médicos y científicos e impediría el uso ilegítimo y excesivo de esas sustancias<sup>16</sup>.

### Reducción de la demanda y medidas conexas

15. El origen y el desarrollo del principio de aplicar un enfoque amplio, integral y equilibrado al problema mundial de las drogas están firmemente vinculados con la necesidad de hacer mayor hincapié en la reducción de la demanda e integrar ese objetivo en la labor general.

16. La Junta ha destacado en repetidas ocasiones la importancia de la reducción de la demanda de drogas como elemento indispensable de ese enfoque, y también ha insistido en que la reducción de la oferta ilícita y la reducción de la demanda se refuerzan mutuamente. La Junta ha alentado continuamente a los Estados Miembros a que adopten un conjunto amplio de medidas de reducción de la demanda como una de las prioridades principales de sus políticas de fiscalización de drogas. Además, ha aclarado que se precisan distintos enfoques en relación

<sup>14</sup>Véase el *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes sobre la disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización internacional: garantizar suficiente acceso a esas sustancias para fines médicos y científicos* (E/INCB/2010/1/Supp.1).

<sup>15</sup>Véase, por ejemplo, E/INCB/2010/1/Supp.1, párr. 6.

<sup>16</sup>La Junta ha examinado en la mayoría de sus informes anuales la cuestión de la disponibilidad con fines médicos y científicos de sustancias sometidas a fiscalización internacional y ha publicado recomendaciones al respecto. Además, en muchas de sus publicaciones se ha referido reiteradamente al problema del uso indebido de medicamentos de venta con receta, por ejemplo resaltando la cuestión como tema especial en sus informes correspondientes a 2009, 2012 y 2013. En 2000 la Junta dedicó su capítulo temático al examen del consumo excesivo de sustancias sometidas a fiscalización internacional; en 2013 se examinaron las iniciativas de eliminación de medicamentos de venta con receta dentro de la sección de temas especiales.

con los dos objetivos. El marco jurídico para las medidas encaminadas a combatir la fabricación, la producción, el transporte, el tráfico y la desviación ilícitos de drogas debe establecerse a nivel internacional. La prevención del consumo ilícito y el uso indebido de drogas entraña la aplicación de estrategias de comunicación en las que se deberían tener en cuenta los antecedentes sociales, culturales y económicos de los grupos de población destinatarios. Además, la administración de tratamiento y rehabilitación a las personas drogodependientes solo puede tener lugar en el contexto sociocultural de cada país. Las políticas y los programas de reducción de la demanda, con inclusión del correspondiente marco jurídico, se deberían diseñar y aplicar ante todo a nivel nacional y local para ser eficaces y eficientes en la consecución de los objetivos establecidos en los tratados de fiscalización internacional de drogas y los instrumentos conexos<sup>17</sup>.

17. Los tratados de fiscalización internacional de drogas estipulan obligaciones claras y proporcionan directrices sobre las políticas que deben adoptar los Estados partes en la esfera de la reducción de la demanda. En el artículo 38 de la Convención de 1961 enmendada por el Protocolo de 1972 y en el artículo 20 del Convenio de 1971 se estipula que los Estados partes adoptarán todas las medidas posibles para prevenir el uso indebido de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y asegurar la pronta identificación, tratamiento, educación, postratamiento, rehabilitación y readaptación social de las personas afectadas. En esos dos artículos también se alienta a la formación del personal relacionado con todas las fases de las actividades de reducción de la demanda y se exhorta a la promoción de las campañas de sensibilización del público. En el artículo 14, párrafo 4, de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988<sup>18</sup> se exige a los Estados partes que adopten medidas adecuadas tendientes a eliminar o reducir la demanda ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas con miras a reducir el sufrimiento humano y acabar con los incentivos financieros del tráfico ilícito.

18. La evaluación de los progresos realizados en la esfera de la reducción de la demanda desde el vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, contenida en el Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas, indicó que solamente se habían obtenido resultados

parciales debido, en gran medida, a la falta de aplicación de un enfoque amplio, integral y equilibrado. En el Plan de Acción se subraya que los Estados Miembros deberían “aplicar un enfoque equilibrado y de refuerzo mutuo con respecto a la reducción de la oferta y la demanda, redoblando su esfuerzo a fin de alcanzar la reducción de la demanda con miras a lograr la proporcionalidad de esfuerzos, recursos y cooperación internacional dedicados a combatir el uso indebido de drogas como problema social y sanitario y, al mismo tiempo, garantizar el respeto y cumplimiento de la ley”<sup>19</sup>.

19. La reducción de la demanda como objetivo de política implica comprender la drogodependencia como un trastorno de salud que depende de muchos factores, requiere un enfoque de carácter empírico y entraña la aplicación de una gran variedad de medidas complejas que ofrezcan servicios concatenados de educación, prevención y atención en las instituciones de salud y asistencia social, desde la prevención primaria mediante la intervención precoz hasta el tratamiento, la rehabilitación y la reinserción social, y servicios de apoyo conexos, tomando en consideración las características específicas de distintos grupos de destinatarios. El acceso a esos programas se debe ofrecer en forma no discriminatoria. Esos programas e intervenciones deberían basarse en una adecuada evaluación y valoración de la situación de las drogas y deberían utilizar plenamente los conocimientos científicos disponibles. El enfoque de carácter empírico tiene la misma pertinencia en relación con todos los aspectos de la reducción de la demanda. También habría que considerar los factores sociales, las amenazas a la cohesión social y los factores que conducen a la desorganización social. Un enfoque amplio del aspecto del problema de las drogas relativo a la demanda entraña la participación y cooperación de diversos actores, como las instituciones educativas y religiosas; los organismos de atención de salud, asistencia social, justicia y empleo y los organismos encargados de hacer cumplir la ley; las organizaciones no gubernamentales, y las entidades pertinentes de la sociedad civil. También implica la coordinación de todos esos actores, y debería aprovechar al máximo los conocimientos especializados y las actividades de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil. Tal enfoque también debería reflejar la voluntad de los Estados partes de reorganizar sus prioridades en materia de política de fiscalización de drogas y asignar recursos a las actividades de reducción de la demanda.

<sup>17</sup>Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2007, párr. 278.

<sup>18</sup>Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1582, núm. 27627.

<sup>19</sup>Véase E/2009/28, cap. I, secc. C, Plan de Acción, párr. 2 a).

## Reducción de la oferta

20. La reducción de la oferta es otro elemento esencial de un enfoque amplio, integral y equilibrado. Las estrategias y medidas de reducción de la oferta están dirigidas a eliminar o reducir considerablemente la cantidad de estupefacientes y sustancias sicotrópicas disponibles para el uso ilícito y garantizar al mismo tiempo su disponibilidad con fines médicos y científicos. Las medidas de reducción de la oferta en las que se utilizan programas de represión, cooperación judicial y desarrollo alternativo sostenible se conciben con el fin de combatir los cultivos ilícitos y desarticular los grupos delictivos organizados que intervienen en la producción y el tráfico ilícitos de sustancias sometidas a fiscalización. Teniendo en cuenta el largo historial de los esfuerzos dirigidos a la reducción de la oferta y la experiencia adquirida en ese ámbito, se ha llegado a la conclusión de que no es posible obtener buenos resultados en la reducción de la disponibilidad de sustancias fiscalizadas para el uso ilícito sin hacer el mismo hincapié y los mismos esfuerzos en la reducción de la demanda y sin superar otras causas fundamentales del problema mundial de las drogas.

21. Los progresos en el ámbito de la reducción de la oferta dependen de diversos factores. Revisten importancia esencial la formulación y la aplicación eficaz de políticas de reducción de la oferta de drogas basadas en leyes nacionales apropiadas que cumplan plenamente lo dispuesto en los tres tratados de fiscalización internacional de drogas, así como el establecimiento del marco legislativo adecuado para la cooperación internacional y la asistencia técnica. En el Plan de Acción de 2009 también se señalaron otros factores que era necesario abordar a fin de mejorar los resultados en la esfera de la reducción de la oferta, por ejemplo, el intercambio insuficiente de información y unos mecanismos inadecuados de vigilancia y fiscalización, así como la falta de operaciones policiales coordinadas y la asignación insuficiente y variable de recursos<sup>20</sup>.

22. La aplicación adecuada de un enfoque amplio, integral y equilibrado con respecto a los esfuerzos de los Estados Miembros para combatir los cultivos ilícitos y la producción, la fabricación, la distribución y el tráfico ilícitos de drogas, así como otros delitos relacionados con drogas, también debería facilitar los esfuerzos encaminados a responder eficazmente ante nuevos problemas de ese tipo, como la rápida proliferación de nuevas sustancias psicoactivas, las amenazas emergentes que plantean las rutas cambiantes del narcotráfico, las nuevas tendencias del tráfico de drogas y el uso de nuevas tecnologías

de comunicaciones en la actividad delictiva organizada relacionada con las drogas. Deberían hacerse esfuerzos específicos en lo que respecta a medidas de amplio alcance para restar atractivo comercial a la economía de las drogas ilícitas y dismantelar su base socioeconómica. En ese contexto, se debería formular y aplicar un amplio conjunto de medidas con miras a interrumpir las corrientes financieras ilícitas relacionadas con el tráfico de drogas, socavar los vínculos entre las drogas ilícitas y otras formas de actividad delictiva, impedir que los narcotraficantes recluten a más personas mediante la atención a las condiciones socioeconómicas que las hacen involucrarse en la economía de las drogas ilícitas, y fortalecer los vínculos con las industrias pertinentes a fin de garantizar que los precursores solo se utilicen con fines lícitos.

23. El blanqueo de dinero es un fenómeno mundial que tiene efectos debilitadores sobre la estabilidad y el desarrollo en los planos social, político y económico y que incita a la delincuencia organizada y la corrupción. Son notorios los vínculos entre la economía de las drogas ilícitas y el blanqueo de dinero. El primer instrumento jurídico internacional que incluyó disposiciones para tener en cuenta y penalizar el blanqueo de dinero derivado del tráfico ilícito de drogas fue la Convención de 1988 en su artículo 3, párrafo 1, y su artículo 5. La capacidad de prevenir y detectar el blanqueo de dinero representa un medio eficaz de identificar a los delincuentes e impedir sus actividades. Los Estados partes, en sus esfuerzos por combatir este fenómeno, deberían establecer legislación nacional, o actualizar su legislación, reforzar su cooperación y aplicar los instrumentos internacionales pertinentes, como la Convención de 1988, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional<sup>21</sup>, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción<sup>22</sup> y el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo<sup>23</sup>, así como las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el Blanqueo de Capitales. La aplicación de estas normas ha hecho posible mejorar la situación en cuanto al levantamiento del secreto financiero en algunos casos, pero sigue habiendo motivos de preocupación, en particular en lo que respecta a los centros bancarios extraterritoriales, o los llamados refugios financieros, que dificultan la investigación de actividades criminales, y al uso de Internet y las nuevas técnicas de blanqueo de dinero que impiden la detección.

24. En años recientes ha surgido un número cada vez mayor de nuevas sustancias psicoactivas no sometidas a

<sup>20</sup>Ibíd., párr. 21.

<sup>21</sup>Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2225, núm. 39574.

<sup>22</sup>Ibíd., vol. 2349, núm. 42146.

<sup>23</sup>Ibíd., vol. 2178, núm. 38349.

fiscalización, lo que se ha convertido en una gran amenaza para la salud pública y en un fenómeno verdaderamente mundial. Esas sustancias a menudo se presentan como alternativas “legales” o “naturales” a las sustancias fiscalizadas, con lo que se crea la idea errada de que son seguras por el hecho de no estar incluidas en los tratados de fiscalización internacional de drogas. Si bien resulta imposible estimar con precisión el número de nuevas sustancias psicoactivas en el mercado, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ha indicado que el número de sustancias de ese tipo en uso se ha duplicado con creces durante el período 2009-2013 y supera el número de sustancias sometidas a fiscalización internacional<sup>24</sup>. Un reto particular para los gobiernos en sus esfuerzos por responder ante el surgimiento de nuevas sustancias psicoactivas es lo difícil que resulta descubrir esas sustancias oportunamente, debido a la rapidez y las distintas maneras con que van llegando al mercado, la diversidad de su composición química, la falta de información técnica y farmacológica y de material de referencia, y la insuficiente capacidad forense y toxicológica de algunos Estados. El marco jurídico establecido por los tratados de fiscalización internacional de drogas ofrece la posibilidad de que los Estados adopten medidas de fiscalización nacional además de las encomendadas a nivel internacional. La vigilancia y el análisis de las tendencias también permitirán acumular información y sentarán las bases para unas respuestas de política eficaces con base empírica. Una cooperación más estrecha entre los gobiernos a nivel nacional e internacional, así como la colaboración con la UNODC y otras organizaciones internacionales pertinentes en el intercambio de información y mejores prácticas y la elaboración de estrategias comunes, serán decisivas para hacer frente al problema del uso indebido de sustancias a nivel mundial.

### Aspectos socioeconómicos

25. La pobreza, la inseguridad alimentaria, la desigualdad económica, la exclusión social, las privaciones debidas a la migración y el desplazamiento, la escasez de centros con servicios amplios de enseñanza y recreo, la falta de perspectivas de empleo, la escasa participación y orientación de los padres durante los primeros años de vida de los niños, y la exposición a la violencia y el abuso son algunos de los factores socioeconómicos que

<sup>24</sup>Hay 234 sustancias sometidas a fiscalización internacional: 119 de ellas están fiscalizadas con arreglo a la Convención de 1961, y 115 con arreglo al Convenio de 1971. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) indica que, hasta diciembre de 2013, se habían notificado 348 nuevas sustancias psicoactivas (UNODC, *Informe Mundial sobre las Drogas 2014*, cap. I, secc. H).

repercuten tanto en la dimensión del problema de las drogas relacionada con la oferta como en la relacionada con la demanda y en la interacción entre ambas. No existe ninguna causalidad directa entre estos factores y el consumo ilícito y uso indebido de drogas o la participación en actividades relacionadas con la oferta, en el sentido de que no todas las personas afectadas por esos factores están involucradas necesariamente de una manera u otra en el problema de las drogas. Sin embargo, los factores mencionados son motores importantes del fenómeno de las drogas ilícitas y es necesario considerarlos como elementos pertinentes que han de tenerse en cuenta dentro de un enfoque amplio, integral y equilibrado del problema mundial de las drogas.

26. En lo que respecta a la fiscalización de drogas, los aspectos socioeconómicos se han examinado principalmente en el contexto del desarrollo alternativo y se han tratado como una cuestión relacionada con la reducción de la oferta. En el Plan de Acción de 2009 se observó que se carecía de información fiable y actualizada sobre los cultivos ilícitos y que no había aumentado la utilización de información sobre el desarrollo humano y los aspectos socioeconómicos y, cuando se había utilizado, no se había hecho de forma eficaz<sup>25</sup>. En el informe de la Junta correspondiente a 2005 se indicó que, hasta esa fecha, ningún país había ejecutado ningún programa de desarrollo alternativo de carácter preventivo y que se habían puesto en marcha programas reactivos en las condiciones más difíciles. Se ha extraído la enseñanza de que esos programas deben contener una combinación de incentivos y desincentivos (medidas para hacer cumplir la ley, erradicación de cultivos y medios de subsistencia alternativos legítimos) y orientarse no solo a las comunidades que mantienen cultivos ilícitos, sino a todas las comunidades afectadas por la economía de las drogas ilícitas. Se observó que las distinciones entre los países consumidores y los países productores ya no eran importantes y que sería contraproducente recurrir al desarrollo alternativo para reducir la oferta de drogas ilícitas sin establecer programas de prevención y tratamiento de los drogodependientes. Desde entonces, en la mayoría de las resoluciones de la Asamblea General y de la Comisión de Estupefacientes sobre desarrollo alternativo se ha señalado la necesidad de que los Estados Miembros aseguren la sostenibilidad de las estrategias de control de cultivos, incluido el desarrollo alternativo preventivo, en coordinación con otras medidas de desarrollo a fin de contribuir a la erradicación de la pobreza y a la sostenibilidad del desarrollo social y económico. En la ejecución de programas de desarrollo alternativo sostenible, los Estados partes deberían tomar en consideración la Declaración

<sup>25</sup>Véase E/2009/28, cap. I, secc. C, Plan de Acción, párr. 42.

de Lima sobre el Desarrollo Alternativo y los Principios Rectores Internacionales sobre el Desarrollo Alternativo, aprobados en la Conferencia Internacional de Alto Nivel sobre Desarrollo Alternativo en noviembre de 2012<sup>26</sup>, en los que se destaca, entre otras cosas, que “es fundamental adoptar un enfoque integrado y complementario con respecto a los programas y las estrategias de desarrollo alternativo, que se debe aplicar junto con las políticas generales de fiscalización de drogas, entre otras, las referentes a la reducción de la demanda, el cumplimiento de la ley, la eliminación de cultivos ilícitos y la sensibilización sobre el tema, teniendo presentes los factores demográficos, culturales, sociales y geográficos, según proceda, y de conformidad con lo dispuesto en los tres tratados de fiscalización de drogas”<sup>27</sup>.

27. Se debería potenciar la cooperación internacional y el compromiso de los gobiernos, las organizaciones de desarrollo y las instituciones financieras internacionales a fin de asegurar la sostenibilidad de los programas de desarrollo y la incorporación de la fiscalización de drogas en el programa de desarrollo en general. Hay que poner el acento en las poblaciones afectadas y en la prestación de servicios médicos, educativos y sociales, el fortalecimiento del estado de derecho y el desarrollo de infraestructuras físicas concebidas para reducir el aislamiento de determinadas zonas. Esas medidas de desarrollo deberían aplicarse de forma no discriminatoria. A fin de alcanzar resultados óptimos y reducir las necesidades de las poblaciones destinatarias, los programas de desarrollo deben asegurar la plena participación de las comunidades afectadas, así como de las autoridades nacionales, regionales y locales, las organizaciones de la sociedad civil y todas las demás partes interesadas pertinentes, en todas las etapas, desde la planificación hasta la aplicación, la vigilancia y la evaluación. El objetivo principal de esos programas y estrategias ha de ser crear un entorno en el que se pueda vivir sin que parezca inevitable ni normal involucrarse en la cadena de suministro ilícito de drogas o el consumo ilícito de drogas.

### Aspectos socioculturales

28. Las actitudes culturales tienen importantes repercusiones en el problema mundial de las drogas. Se asocia cierto significado simbólico con el uso de estupefacientes y sustancias sicotrópicas o con la abstinencia de su consumo. Tales actitudes y significados influyen además en las probabilidades de que una persona participe o no en actividades ilegales.

<sup>26</sup>Resolución 68/196 de la Asamblea General, anexo.

<sup>27</sup>Ibid., apéndice, párr. 8.

29. Se considera que la posibilidad de influir en las percepciones de las personas respecto de las drogas ilícitas, o de cambiar dichas percepciones, es sobre todo cuestión de prevención, pero esa posibilidad también se ve afectada hasta cierto punto por la estructura general de la política de fiscalización de drogas y por la imagen que proyecta. Los enfoques desequilibrados de distintos aspectos del problema de las drogas podrían tener un efecto negativo sobre las políticas de fiscalización de drogas y hacer que reciban menos apoyo público.

30. Como sucede con otros fenómenos, por ejemplo la lucha contra la corrupción, el elemento principal de la sostenibilidad de los resultados en lo que respecta a hacer frente al problema mundial de las drogas no consiste en aplicar únicamente enfoques de carácter reactivo, sino más bien en promover una cultura preventiva. En su informe correspondiente a 1997, la Junta ya había abordado la cuestión de la prevención del uso indebido de drogas en un entorno en que se promueven las drogas ilícitas. En ese informe, la Junta resaltó la necesidad de un debate ponderado y de hallar el equilibrio adecuado entre influir en las actitudes y restringir la disponibilidad de drogas ilícitas. Los problemas que se señalaron en esa ocasión, como la promoción del consumo de drogas en la cultura popular y la importancia de la educación, siguen siendo pertinentes en la actualidad. De hecho, esos aspectos se han vuelto mucho más problemáticos, por lo que deberían considerarse elementos que habría que abordar como parte intrínseca de un enfoque amplio, integral y equilibrado.

### Seguridad y estabilidad

31. La seguridad y la estabilidad son requisitos fundamentales para resolver problemas nacionales e internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario y promover y alentar el respeto a los derechos humanos.

32. La violencia y la corrupción socavan la estabilidad y legitimidad de los Estados, incluido el estado de derecho, y, en casos extremos, pueden desembocar en conflictos. La violencia no es una característica inherente de los mercados de drogas ilícitas, pero puede sobrevenir ocasionalmente si se dan ciertas condiciones. La mayor parte de la violencia relacionada con la economía de las drogas ilícitas se encuentra en regiones o países donde la presencia del Estado o su control sobre el territorio es débil, las instituciones nacionales carecen de la capacidad necesaria para garantizar la protección de los ciudadanos del Estado y hacer cumplir la ley, y no hay un gran respeto a las normas jurídicas porque las leyes parecen

beneficiar solamente a determinados grupos y la población no confía en las instituciones que tienen el mandato de aplicarlas debido a la corrupción, impunidad y parcialidad que imperan en ellas. Al igual que sucede con la existencia de grupos delictivos organizados, las condiciones que facilitan la violencia y la corrupción suelen preceder al surgimiento del problema de las drogas. En su informe correspondiente a 2010, la Junta se refirió a la relación existente entre el fenómeno de las drogas ilícitas y la corrupción y resaltó el efecto altamente debilitador de la corrupción sobre los esfuerzos internacionales y nacionales para hacer frente al problema de las drogas y refrenar otras formas de delincuencia organizada transnacional. La compleja relación entre muchos aspectos sociales negativos y las drogas se añade al complejo conjunto de obstáculos a que se enfrentan todos los esfuerzos en materia de políticas sobre drogas.

33. Las preocupaciones relacionadas con los grandes desafíos que plantean los vínculos cada vez mayores entre el tráfico de drogas, la corrupción y otras formas de delincuencia organizada transnacional, incluidos la trata de seres humanos, el tráfico de armas de fuego, los delitos cibernéticos y, en algunos casos, el terrorismo y el blanqueo de dinero, incluido el blanqueo de dinero en relación con la financiación del terrorismo, se han formulado en las dos Declaraciones Políticas y han sido reiteradas por la Asamblea General en sus resoluciones anuales sobre la cooperación internacional contra el problema mundial de las drogas. Ese nexo también es motivo de preocupación para el Consejo de Seguridad desde hace varios años. El Consejo ha destacado la importancia, como cuestión relativa al mantenimiento de la paz y la estabilidad internacionales, de contrarrestar la producción, la demanda y el tráfico ilícito de drogas y determinar las tendencias emergentes del tráfico de drogas.

34. La reducción o la eliminación de la violencia y la corrupción relacionadas con la economía de las drogas ilícitas debe lograrse mediante la aplicación adecuada y plena de los tratados de fiscalización internacional de drogas en el marco estratégico de un enfoque amplio, integral y equilibrado y el fortalecimiento institucional necesario para hacer que los países sean menos vulnerables a las conmociones externas, como el aumento de la demanda de drogas ilícitas extranjeras. Los tratados de fiscalización internacional de drogas desempeñan un papel importante en los aspectos relacionados con la seguridad y la estabilidad y, conjuntamente con otros tratados internacionales pertinentes, como la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos<sup>28</sup>, la

Convención contra la Corrupción y los tratados y protocolos internacionales relacionados con el terrorismo, conforman un marco jurídico global para el fortalecimiento de la paz, la estabilidad y la seguridad internacionales.

## D. El respeto de las normas de derechos humanos como elemento esencial de un enfoque amplio, integral y equilibrado

35. Uno de los elementos comunes de todas las declaraciones, planes de acción y resoluciones que resaltan el principio de un enfoque amplio, integral y equilibrado de la lucha contra el problema mundial de las drogas es el compromiso de garantizar el cumplimiento de las normas de derechos humanos. Se ha insistido en que los derechos humanos son una cuestión transversal para las políticas internacionales en materia de drogas, sobre todo en lo que respecta a la reducción de la oferta, la reducción de la demanda y la cooperación internacional. Incluso sin esas referencias, está claro que las convenciones internacionales de derechos humanos forman un conjunto importante de legislación internacional vinculante que se debe tomar en consideración al aplicar cualquier tratado internacional, sea en relación con las drogas, la corrupción o el medio ambiente, entre otras cosas.

36. Cabe señalar que, desde 2004, muchos actores que critican el régimen existente de fiscalización de drogas han basado al menos una parte de sus argumentos en la premisa de que los tratados de fiscalización de drogas se contradicen con las normas de derechos humanos. Este discurso de derechos humanos debe analizarse y validarse desde el prisma de las normas jurídicas existentes en materia de derechos humanos y de la interpretación autorizada de dichas normas que hagan los órganos pertinentes creados en virtud de tratados de derechos humanos.

37. El uso del término “derechos humanos” tiene que hacer referencia concreta a los derechos legales estipulados en los instrumentos jurídicos internacionales vigentes, particularmente las nueve convenciones básicas de derechos humanos<sup>29</sup>. Además, los tratados de derechos

<sup>28</sup>Naciones Unidas, *Treaty Series*, vols. 2225, 2237, 2241 y 2326, núm. 39574.

<sup>29</sup>Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1465, núm. 24841); Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1249, núm. 20378); Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2515, núm. 44910); Convención sobre los Derechos del Niño (Naciones Unidas, *Treaty Series*,

