

JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES
Viena

**EFICACIA DE LOS TRATADOS DE FISCALIZACIÓN
INTERNACIONAL DE DROGAS**

**Suplemento del informe de la
Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes
correspondiente a 1994**



NACIONES UNIDAS

V.94-28605 2EG22.NSP

INFORMES PUBLICADOS POR LA JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES EN 1994

El *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1994* (E/INCB/1994/1) se complementa con los siguientes informes técnicos:

Estupefacientes: previsiones de las necesidades mundiales para 1995; estadísticas para 1993 (E/INCB/1994/2);

Sustancias sicotrópicas: estadísticas para 1993; previsiones de las necesidades anuales para fines médicos y científicos de las sustancias de las Listas II, III y IV del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971; autorizaciones de importación exigidas para las sustancias de las Listas III y IV (E/INCB/1994/3);

Precursores y productos químicos frecuentemente utilizados para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas: informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes sobre la aplicación del artículo 12 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 (E/INCB/1994/4)

Este año, la Junta ha publicado un suplemento adicional: *Eficacia de los tratados de fiscalización internacional de drogas: Suplemento del Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1994* (E/INCB/1994/1/Supp.1). Todos los informes arriba mencionados aparecen como publicaciones de venta de las Naciones Unidas.

Para las listas actualizadas de sustancias objeto de fiscalización internacional, comprendidos estupefacientes, sustancias sicotrópicas y sustancias frecuentemente utilizadas en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, véanse las últimas ediciones de los anexos a los formularios estadísticos ("Lista Amarilla", "Lista Verde" y "Lista Roja"), también publicados por la Junta.

CÓMO PONERSE EN CONTACTO CON LA JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES

Para ponerse en contacto con la Secretaría de la Junta, sírvanse dirigirse a:

Centro Internacional de Viena
Oficina E-1313
Apartado de correos 500
A-1400 Viena
Austria

También pueden ponerse en contacto con la Secretaría por los siguientes medios:

Teléfono:	(43 1) 21345
Télex:	135612
Telefax:	(43 1) 2309788/232156
Dirección cablegráfica:	unations vienna

FUNCIÓN DE LA JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES

Las funciones de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes en virtud de los tratados sobre fiscalización internacional de drogas consisten en tratar, en cooperación con los gobiernos, de limitar el cultivo, la producción, la fabricación y el uso de estupefacientes a las cantidades requeridas para fines médicos y científicos, en velar por que se disponga de las cantidades de estupefacientes necesarias para fines lícitos y en impedir el cultivo, la producción, la fabricación, el tráfico y el uso ilícitos de drogas. Desde la entrada en vigor del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, las funciones de la Junta comprenden también la fiscalización internacional de tales drogas. Además, con la entrada en vigor de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, la Junta tiene funciones específicas relacionadas con la fiscalización de sustancias frecuentemente utilizadas en la fabricación ilícita de estupefacientes y de sustancias sicotrópicas, así como con la evaluación de tales sustancias para un posible cambio en el alcance de la fiscalización prevista en esa Convención. De conformidad con lo dispuesto en la Convención de 1988, la Junta también informa anualmente a la Comisión de Estupefacientes sobre la aplicación del artículo 12 de esa Convención.

En el desempeño de sus funciones, la Junta debe examinar todas las fases del comercio lícito de estupefacientes; hacer que los gobiernos adopten todas las medidas requeridas para limitar la fabricación y la importación de drogas a las cantidades necesarias para fines médicos y científicos; velar por que se adopten precauciones a fin de impedir la desviación de esas sustancias hacia los circuitos ilícitos; determinar si un país corre el riesgo de convertirse en un centro importante de tráfico ilícito; pedir explicaciones en caso de violación aparente de los tratados; proponer a los gobiernos que no aplican enteramente las disposiciones de estos últimos, o que tropiezan con dificultades para aplicarlas, las medidas adecuadas para remediar esa situación y ayudarlos, llegado el caso, a superar sus dificultades. En este orden de ideas, la Junta ha recomendado a menudo, especialmente después de la aprobación de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 enmendada por el Protocolo de 1972, que se otorgue una ayuda multilateral o bilateral, técnica o financiera, o ambas, a un país que experimente tales dificultades. No obstante, si la Junta comprueba que no se han adoptado las medidas apropiadas para resolver una situación grave, puede someter el problema a la consideración de las partes, de la Comisión de Estupefacientes y del Consejo Económico y Social, cuando estime que es el medio más adecuado de facilitar la cooperación y de mejorar la situación. Finalmente, como último recurso, los tratados sobre fiscalización internacional de drogas autorizan a la Junta a que recomiende a las partes que se abstengan de importar o de exportar drogas, o de ambas actividades, procedentes o en dirección del país que ha incumplido las disposiciones. Por supuesto, la Junta no se limita a actuar solamente cuando se descubren problemas graves; al contrario, se esfuerza por evitar dificultades agudas antes de que sobrevengan. En todas las circunstancias, la Junta actúa en estrecha cooperación con los gobiernos.

Para poder cumplir sus obligaciones, es indispensable que la Junta disponga de información adecuada sobre la situación mundial en materia de drogas, tanto desde el punto de vista del comercio lícito como respecto del tráfico ilícito. Por tanto, los tratados sobre fiscalización internacional de drogas estipulan que los gobiernos deben facilitarle regularmente dicha información, requisito que cumplen casi todos los gobiernos, sean o no partes en los tratados. Así pues, en cooperación con los gobiernos, la Junta administra los sistemas de previsión de las necesidades del mundo en materia de estupefacientes y las estadísticas al respecto. El primero de estos sistemas le permite, mediante un análisis de las necesidades lícitas futuras, verificar por anticipado si estas necesidades son razonables; el segundo, ejercer una fiscalización *a posteriori*. Por último, las informaciones sobre el tráfico ilícito que se le comunican, ya directamente por los gobiernos, ya por conducto de los órganos competentes del sistema de las Naciones Unidas, le permiten determinar si por culpa de algún país se ven comprometidos los objetivos de la Convención de 1961 y, llegado el caso, aplicar las disposiciones descritas en el párrafo precedente.

JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES
Viena

**EFICACIA DE LOS TRATADOS DE FISCALIZACIÓN
INTERNACIONAL DE DROGAS**

**Suplemento del informe de la
Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes
correspondiente a 1994**



NACIONES UNIDAS
Nueva York, 1995

E/INCB/1994/1/Supp.1

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
Número de venta: S.95.XI.5
ISBN 92-1-148095-7

CÓMO 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.

Printed in Austria
V.94-28347-January 1995-1.450

United Nations publication
Sales No. S.95.XI.5
ISBN 92-1-148095-7
E/INCB/1994/1/Supp.1

Prefacio

Desde hace siglos, el uso indebido de drogas viene siendo un problema internacional, al no haberse podido confinar las drogas a sus lugares de origen. Los métodos modernos de transporte y de comunicación han aumentado y facilitado la difusión de todas las drogas que se usan indebidamente, lo mismo las lícitas que las ilícitas. Aunque se viene prestando atención primordialmente a la difusión y el uso ilícitos de heroína, cocaína y cannabis, existe además un inmenso comercio mundial de drogas legales de carácter recreativo, como el tabaco y las bebidas alcohólicas, y de productos como los tranquilizantes y los hipnóticos, que tienen aplicaciones terapéuticas legítimas pero que también son drogas que se pueden usar indebidamente y que producen dependencia.

La amplitud de los problemas mundiales de las drogas despertó preocupación ya en 1909, año en el que se celebró, en Shanghai, la primera conferencia internacional sobre estupefacientes. Desde entonces, ha habido un amplio programa internacional de disposiciones legislativas, puesto en práctica más recientemente bajo los auspicios de las Naciones Unidas: de 1912 a 1972, se concluyeron 12 tratados multilaterales de fiscalización de drogas. La Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, esa Convención enmendada por el Protocolo de 1972, y el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 ampliaron el campo de acción del sistema de fiscalización de drogas a nuevas drogas sicoactivas sintéticas. Esos instrumentos tienen por objeto reducir el uso indebido de drogas mediante una fiscalización estricta de la oferta en la economía de la droga: regulan mediante la concesión de licencias la producción, la fabricación, la prescripción, el almacenamiento y el comercio interno e internacional de las sustancias a que se refieren, para que el comercio y la producción legales se limiten a las cantidades necesarias y para que no se desvíen esas sustancias a conductos ilícitos. Aunque no cabe duda de la necesidad de este tipo de controles, se ha comprobado que no basta con fiscalizar la oferta internacional y que también es esencial prevenir, o por lo menos reducir, la demanda ilícita de drogas para su uso indebido. Estas medidas, aunque obligatorias, sólo se abordan en términos generales en los convenios, y parece que, durante largo tiempo, los gobiernos les han prestado menos atención.

La necesidad de una política de reducción de la demanda es más apremiante aún desde la aparición del síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA). En efecto, el SIDA, al no ser susceptible de ningún tratamiento eficaz ni existir ninguna vacuna contra él, plantea un grave problema de salud pública. Así pues, por vez primera, en muchos países es de interés público combatir por todos los medios el uso indebido de drogas. Anteriormente, se consideraba que el uso indebido de drogas y la drogadicción eran problemas personales y, en el mejor de los casos, se tenía al toxicómano por víctima desventurada que, a menudo, por el elemento volitivo que se considera interviene en el consumo de drogas, padecía las merecidas consecuencias de su anterior insensatez. Hoy en día, ante la amenaza que pende sobre la salud pública, es mucho más firme la determinación de combatir la drogadicción y se ha consolidado la voluntad política de hacerlo, como lo demuestra la reunión de la Conferencia Internacional sobre el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas, celebrada en Viena en 1987. Además del cometido tradicional de fiscalizar la oferta de drogas y de acabar con el tráfico ilícito, la Conferencia tenía un mandato mucho más amplio: intensificar y ampliar el alcance de la cooperación internacional en terrenos nuevos como la reducción de la demanda y el tratamiento y la rehabilitación de los toxicómanos.

La extensión del uso indebido de drogas a todo el planeta, la expansión del tráfico ilícito y el ingenio y poder cada vez mayores de los grupos delictivos organizados forman parte de una tendencia que viene durando desde hace más de dos decenios. La situación del uso indebido y del tráfico ilícito de drogas en todo el mundo, que van acompañados de violencia y de corrupción, ha hecho que se pongan en tela de juicio la validez y la idoneidad de los convenios y resoluciones sobre fiscalización de drogas acordados internacionalmente.

La epidemia mundial del uso indebido de drogas y los problemas que acarrea no tienen una explicación sencilla, si bien se pueden señalar algunos factores clave que contribuyen a esclarecerlos: los viajes internacionales no son ya prerrogativa de algunos privilegiados; hoy en día, son muchos los distintos pueblos

que han establecido contactos recíprocos. Esos contactos, aunque pueden ser beneficiosos, también pueden ocasionar problemas, como la difusión del uso indebido de drogas en todo el mundo. El aumento de otras formas de comunicación mundial también ha influido en los últimos años: la información instantánea sobre los acontecimientos de actualidad en todo el mundo por conducto de los medios de comunicación social caracteriza a la época moderna. Eso y el relajamiento de las trabas sociales y culturales tradicionales, el retroceso de los límites de los comportamientos considerados aceptables y los progresos de la técnica, de la farmacología y de la agricultura figuran entre los muchos factores a los que se deben los problemas cada vez mayores del uso indebido de drogas.

En el último decenio del siglo XX se plantean problemas gigantescos a muchas sociedades y gobiernos. Uno de ellos es la fiscalización eficaz de las drogas. Las relaciones entre los países se han estrechado. Las economías y las administraciones públicas de muchos países han experimentado cambios radicales, adoptando formas nuevas de entender la realidad y nuevos modos de enfocar los problemas. Más recientemente, los cambios que ha acarreado el final de la guerra fría, entre ellos la apertura de las fronteras internacionales, aunados al desarrollo de las economías de mercado y a la privatización en muchos países, han hecho que aumenten el tráfico de drogas y los problemas que conlleva.

La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes y los órganos que la precedieron fueron creados para limitar, en cooperación con los gobiernos, el cultivo, la producción, la fabricación y el uso de drogas a las cantidades que se precisan a efectos terapéuticos y científicos, así como para poder disponer de ellas con esos fines. La Junta es, pues, el instrumento de supervisión creado en los tratados sobre fiscalización internacional de drogas.

Lo mismo el sistema de fiscalización internacional de drogas que las políticas nacionales en materia de drogas son objeto de análisis permanente y son discutidos en un número cada vez mayor de países. Por un lado, se han formulado sugerencias sobre la forma de mejorar la aplicación de las estrategias e instrumentos actuales, así como propuestas encaminadas a mejorar las políticas seguidas; por otro lado, se ha producido un rechazo absoluto del sistema actual. La Junta, en un proceso de análisis continuo, determina y pone de relieve las nuevas tendencias del uso indebido y el tráfico ilícito de drogas, las lagunas que sigue habiendo en los sistemas de fiscalización nacional e internacional y las diversas amenazas, por ejemplo la corrupción, que penden sobre el mantenimiento de unas salvaguardias adecuadas de esas actividades de fiscalización.

La Junta colabora con los gobiernos en la lucha por evitar el cultivo, la producción, la fabricación, el tráfico y el consumo ilícitos de drogas. Evalúa la eficacia de los tratados de fiscalización internacional de drogas en lo que se refiere a la consecución del objetivo general consistente en reducir el tráfico ilícito y el uso indebido de drogas y actúa con la firme determinación de no rehuir su obligación de poner en manifiesto, cuando sea necesario, las deficiencias del sistema actual. A lo largo de los años, la Junta, gracias a la experiencia que ha acumulado al supervisar la fiscalización de estupefacientes, sustancias sicotrópicas y precursores, así como la oferta y la demanda de drogas con fines terapéuticos, ha elaborado unos métodos y técnicas de evaluación que le permiten analizar tanto el panorama mundial como las situaciones regionales.

Últimamente la Junta, además de analizar las distintas tendencias de las políticas y estrategias en materia de fiscalización de drogas, ha escogido cada año un tema al que consagra el capítulo I de su informe anual, a fin de arrojar luz sobre determinadas cuestiones. En su informe correspondiente a 1992 trató del debate en torno a la legalización de las drogas, y en el correspondiente a 1993 estudió la importancia de la reducción de la demanda. La Junta ha decidido dedicar el capítulo I de su informe correspondiente a 1994 a evaluar los efectos de los tratados de fiscalización internacional de drogas. La Asamblea General, en su resolución 48/12, pidió a la Comisión de Estupefacientes que, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas y en colaboración con la Junta, evaluara las actividades realizadas en los planos nacional e internacional para aplicar los instrumentos internacionales de fiscalización de drogas. Este es, pues, un momento oportuno para que la Junta estudie en detalle la cuestión, conforme a la resolución 48/12 de la

Asamblea General.

La evaluación de los diversos aspectos de los tratados de fiscalización internacional de drogas y de su aplicación por los gobiernos es un proceso ya en curso, como lo atestiguan los informes anuales de la Junta. El presente informe se refiere a algunos de los principales elementos de esos informes. Complementa el informe de la Junta correspondiente a 1994, en cuyo capítulo I aparece resumido. El presente informe es una de las medidas adoptadas en cumplimiento de la resolución 48/12 de la Asamblea General. No se han tratado de subrayar los múltiples éxitos de los tratados de fiscalización internacional de drogas; en vez de ello, se ha puesto el acento en los aspectos que hay que reforzar.

En el presente informe se estudian algunos de los puntos fundamentales a los que se puede atribuir el éxito o el fracaso de las políticas y estrategias nacionales e internacionales y de los convenios. Su lectura debe conjugarse con la del informe de la Junta correspondiente a 1994 y con la de los informes técnicos sobre estupefacientes, sustancias sicotrópicas y precursores y productos químicos frecuentemente utilizados para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.

Hamid Ghodse
Presidente de la
Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes

VACATE

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Prefacio		iii
Introducción	1-4	1
 <i>Capítulo</i>		
I. La fiscalización internacional de drogas ante la evolución de la situación en materia de uso indebido y tráfico ilícito de drogas	5-30	3
A. Necesidad permanente de evaluar el uso indebido de drogas y de estudiar sus relaciones con los sistemas de distribución y de prescripción lícitas	23-26	7
B. Estrategias encaminadas a asegurar el adecuado suministro de las drogas utilizadas para finalidades terapéuticas y científicas	27-29	7
C. Confirmación y reforzamiento del sistema de fiscalización internacional de drogas	30	8
II. Modificaciones que en el futuro cabría introducir en los tratados de fiscalización internacional de drogas	31-98	9
A. Sugerencias relativas a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes	32-49	9
B. Sugerencias relativas al Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971	50-74	12
C. Sugerencias relativas a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988	75-98	16
III. Vigilancia de la aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas	99-108	21
A. Medidas que debe adoptar la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes para asegurar la aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas	99-101	21
B. Asistencia técnica	102-103	21
C. Importancia de vigilar y promover la aplicación de los tratados	104-105	22
D. Aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas en lo que respecta a la sanción de delitos relacionados con las drogas	106-108	22

IV. Conclusión	109-110	24
-----------------------------	----------------	-----------

NOTAS EXPLICATIVAS

En el presente informe se han empleado las siguientes abreviaturas:

CICAD Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas

LSD dietilamida del ácido lisérgico

OMS Organización Mundial de la Salud

PNUFID Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas

THC tetrahidrocannabinol

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, o respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

INTRODUCCIÓN

1. El mandato de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, con arreglo a los tratados de fiscalización internacional de drogas, así como la esencia misma de su labor, consiste en evaluar la aplicación de los tratados, basándose en el examen y el análisis de la información proporcionada por los gobiernos y en la evaluación permanente que efectúa de las actividades de éstos. La Asamblea General, en su resolución 48/12, pidió a la Comisión de Estupefacientes que, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) y en colaboración con la Junta, supervisara y evaluara las actividades realizadas en los planos nacional e internacional para aplicar los instrumentos internacionales de fiscalización de drogas, con miras a determinar las esferas en que se hubieran logrado progresos satisfactorios y los puntos débiles. Así pues, la Junta ha colaborado estrechamente con los gobiernos, la Comisión y el Director Ejecutivo del PNUFID para evaluar los efectos de los tratados y determinar los puntos débiles y los puntos fuertes de sus disposiciones.
2. El presente informe contiene las conclusiones de la Junta sobre el funcionamiento de los tratados, conclusiones que se resumen en el capítulo I de su informe correspondiente a 1994¹.
3. El juicio de la Junta se basa en varios decenios de seguimiento y evaluación permanentes de la aplicación de las disposiciones de los tratados, actividad efectuada por la Junta y por sus predecesores (el Comité Central Permanente del Opio, el Comité Central Permanente de Estupefacientes y el Órgano de Fiscalización de Estupefacientes). La Junta ha hecho especial hincapié en las disposiciones de los tratados en relación con cuya aplicación tiene un cometido especial o en relación con las cuales su mandato la sitúa en una posición singular para determinar sus puntos fuertes o débiles. La Junta ha tenido además en cuenta las opiniones expresadas, por invitación suya, por la Organización Mundial de la Salud (OMS). La evaluación de la Junta debe ser contrastada con la que ha efectuado la Comisión.
4. La Junta ha decidido no exponer en este informe todos los logros de los tratados de fiscalización internacional de drogas. En vez de ello, para contribuir a reforzar y mejorar aún más el sistema de fiscalización internacional de drogas, ha optado por poner de relieve unos cuantos éxitos importantes, así como deficiencias y carencias. Sin entrar en todos los pormenores técnicos, la Junta ha señalado a los gobiernos los sectores en los que las disposiciones de los tratados no han sido suficientemente eficaces, han sido inadecuadas, habida cuenta de la situación actual en lo que concierne al uso indebido y el tráfico ilícito de drogas, o han sido interpretadas incorrectamente.

VACATE

I. LA FISCALIZACIÓN INTERNACIONAL DE DROGAS ANTE LA EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN EN MATERIA DE USO INDEBIDO Y TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS

5. La génesis y la evolución de los tratados de fiscalización internacional de drogas están relacionadas estrechamente con la reacción, en los planos nacional e internacional, a la evolución de la situación en lo que se refiere al uso indebido y el tráfico ilícito de drogas. Las recomendaciones de la primera conferencia internacional sobre estupefacientes, celebrada en Shanghai en 1909 (a la que más tarde se denominó la Comisión del Opio) y las disposiciones de la Convención Internacional del Opio, firmada en La Haya en 1912, han de considerarse resultado del consenso internacional alcanzado acerca de cómo reaccionar ante la disponibilidad, por aquel entonces ilimitada, de estupefacientes, en particular opio, para aplicaciones no terapéuticas en algunos países, sobre todo del Asia oriental pero también de otras partes del mundo (por ejemplo Inglaterra, en la época victoriana), que había llevado a la difusión del uso indebido de esas drogas, junto con los problemas sanitarios y sociales que ese uso indebido acarrea.

6. Desde entonces, la índole y la amplitud del uso indebido de drogas han sufrido numerosos cambios:

a) La evolución de las ciencias, en particular la química de los productos orgánicos sintéticos y la farmacología, y de las técnicas de fabricación industrial ha permitido descubrir y comercializar centenares de nuevas drogas psicoactivas, que a su vez han contribuido al rápido desarrollo de la terapéutica, haciendo posible tratar y curar a millones de personas. Ahora bien, la aplicación terapéutica inadecuada y, aún más, la utilización no terapéutica de esas drogas han abierto las puertas a nuevas modalidades de uso indebido de drogas;

b) En los últimos decenios, el uso indebido de drogas ha dejado de ser un problema de unos cuantos países y se ha convertido en un problema mundial. Drogas que eran específicas de una cultura se han difundido a otras.

7. Las respuestas a ese proceso dinámico se plasman en los tratados de fiscalización internacional de drogas, incluidos los actualmente en vigor. La Convención Única de 1961 sobre Estupefacientesⁱⁱ recoge y desarrolla disposiciones nacionales e internacionales anteriores para fiscalizar el cultivo, la producción, la fabricación y la distribución de drogas naturales (y, en el caso de los opiáceos, los productos sintéticos análogos) e impone a los gobiernos la obligación de tomar medidas contra el tráfico y el uso indebido de esas drogas. El Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971ⁱⁱⁱ constituye una respuesta a la diversificación de la gama de drogas que son objeto de uso indebido e instaura la fiscalización de varias drogas sintéticas (alucinógenos, estimulantes, hipnóticos, sedantes y ansiolíticos).

8. Los objetivos inmediatos de la Convención 1961 y del Convenio de 1971 eran, primero, codificar medidas de fiscalización universalmente aplicables para asegurar la disponibilidad de estupefacientes y sustancias sicotrópicas con fines terapéuticos y científicos y, segundo, evitar su desviación de fuentes lícitas a conductos ilícitos. Esos objetivos respondían claramente a la situación existente cuando se elaboraron los primeros tratados de fiscalización internacional de drogas, en que era sumamente fácil obtener de fuentes lícitas opio y sus derivados. Esos fueron asimismo los objetivos de la mayoría de los convenios y protocolos sobre fiscalización de drogas adoptados antes de 1961, con la excepción de la Convención para la supresión del tráfico ilícito en drogas nocivas, firmada en Ginebra en 1936^{*}. Todas las disposiciones de esos instrumentos contribuyeron a reducir las posibilidades de desvío de estupefacientes y sustancias sicotrópicas de fuentes lícitas a mercados ilícitos. Las disposiciones sobre el tráfico ilícito y el uso indebido de drogas, aunque vinculantes,

* Primer instrumento internacional cuyo objeto era prevenir el tráfico ilícito y cuya aplicación descuidaron los gobiernos, principalmente porque entonces no se daban el cultivo, la producción y la fabricación ilícitos de drogas a gran escala.

eran de carácter general.

9. El régimen de fiscalización internacional del desplazamiento lícito de estupefacientes, plasmado en la Convención de 1961 y en esa Convención enmendada por el Protocolo de 1972^{iv}, viene funcionando de forma generalmente satisfactoria, como ya ha afirmado la Junta en varias ocasiones. Ese régimen ha conseguido limitar, en cada país y territorio y en el mundo en su conjunto, el cultivo lícito de plantas narcógenas y la producción, la fabricación, la distribución y el comercio ilícitos de estupefacientes a las cantidades necesarias para fines terapéuticos y científicos. La limitación de la oferta lícita se ha alcanzado en buena medida gracias a: a) la aceptación y la aplicación universales de los instrumentos arriba mencionados, tanto por los países que son Partes en ellos como por los que no lo son; b) el sistema de estimaciones, que fija los límites (que, una vez aprobados por la Junta, son vinculantes para todos los gobiernos) de las necesidades de estupefacientes para fines terapéuticos y científicos, y c) la restricción de la adquisición de estupefacientes a niveles que no superen esos límites mediante autorizaciones.

10. Otro logro de ese régimen ha sido mantener a un nivel mínimo la desviación de estupefacientes de fuentes lícitas a conductos ilícitos, pese al gran volumen de estupefacientes que se fabrican y distribuyen cada año. De 1980 a 1992, la cantidad de estupefacientes desviados de su fabricación y comercio lícitos a conductos ilícitos de la que tuvo noticia la Junta fue insignificante en comparación con el volumen del comercio internacional lícito anual. Así ha sucedido también en general con el desplazamiento de estupefacientes dentro de los países, pues sólo ha habido robos o desapariciones ocasionales.

11. La prevención del desvío de estupefacientes de fuentes lícitas a conductos ilícitos ha sido posible en gran medida gracias a: a) la estricta aplicación, por todos los gobiernos y por la Junta, del sistema de estimaciones; b) la existencia de unos controles nacionales amplios y rigurosos, basados en la exigencia de autorizaciones previas para el cultivo, la producción, la fabricación, la transformación y combinación de preparados, el comercio al por mayor y la distribución al por menor; c) el mantenimiento de registros; d) el control o la supervisión internos de todas las fases de los desplazamientos de estupefacientes; e) el envío de informes periódicos a la Junta por las Partes y por los países que no son Partes en los instrumentos, y f) la verificación por la Junta de los datos estadísticos y de otra índole facilitados por cada país y sobre cada droga, junto con solicitudes de explicaciones y de aplicación de medidas de corrección, si es necesario.

12. En cuanto a la influencia del Convenio de 1971, los gobiernos han prohibido el empleo de las sustancias enumeradas en la Lista I, salvo con fines científicos y con fines médicos muy limitados, y han limitado en consecuencia la fabricación lícita de esas sustancias. Se ha reducido considerablemente la desviación de sustancias incluidas en la Lista II de ese Convenio de fuentes lícitas a conductos ilícitos gracias, en gran medida, a la aplicación universal de las medidas de fiscalización recomendadas por la Junta y refrendadas por el Consejo Económico y Social para reforzar las medidas inicialmente previstas en el Convenio. La Junta y el Consejo Económico y Social recomendaron además otras medidas de fiscalización en relación con las sustancias de las Listas III y IV del Convenio de 1971, aunque algunos gobiernos todavía no las han aplicado. Las sustancias incluidas en esas Listas siguen siendo desviadas en grandes cantidades de fuentes lícitas a conductos ilícitos. Las sustancias de las Listas I y II que aparecen en los mercados ilícitos proceden en su mayoría de laboratorios clandestinos.

13. La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988^v refleja la respuesta de la comunidad internacional a las actividades cada vez mayores de cultivo, producción, fabricación y tráfico ilícitos. La aplicación de medidas de fiscalización hizo que la mayoría de las drogas que eran objeto de tráfico ilícito o que aparecían en los mercados ilícitos dejaran de producirse o fabricarse en las zonas de producción lícita de drogas: el tráfico ilícito internacional estaba siendo alimentado fundamentalmente por laboratorios clandestinos y productores ilícitos de drogas. En otras palabras, las disposiciones generales contra el tráfico ilícito consignadas en los convenios vigentes no eran suficientemente completas y específicas*. La Convención de 1988 es expresión de la voluntad política cada día más firme y generalizada de los gobiernos de intensificar el combate contra la producción y el tráfico ilícitos de drogas.

14. Para contrarrestar el rápido aumento de las actividades ilícitas en materia de estupefacientes y de sustancias sicotrópicas, la Convención de 1988 dispone medidas amplias e innovadoras contra el tráfico de drogas, por ejemplo disposiciones contra el blanqueo de dinero y contra las actividades ilícitas relacionadas con los precursores y disposiciones sobre nuevos métodos de cooperación internacional contra el tráfico ilícito (transferencia del producto, entrega vigilada, etc.). Aunque aún es demasiado pronto para que la Convención de 1988 haya surtido efectos considerables, para lo cual es menester que los gobiernos la apliquen en general, ya hay indicios de que está haciendo que mejore la fiscalización de drogas y produciendo resultados eficaces en algunos terrenos. La Convención de 1988 ya ha dado un impulso apreciable a la cooperación internacional, en particular mediante la concertación de acuerdos bilaterales y regionales. Además, los gobiernos, individual y colectivamente, están adoptando buen número de medidas para aplicar las disposiciones de esa Convención contra el blanqueo de dinero.

15. Algunos de los precursores de estupefacientes ya estaban sometidos a fiscalización en virtud de la Convención de 1961 (por ejemplo, la ecgonina, sus ésteres y sus derivados, que son transformables en ecgonina y cocaína). La Junta lamenta que, cuando se adoptó el Convenio de 1971, los gobiernos no dispusieran la fiscalización de los precursores de las sustancias incluidas en sus listas, en particular la Lista I, que estaban sometidas a disposiciones muy restrictivas. La inexistencia de esa fiscalización fue un factor que contribuyó a fomentar la fabricación ilícita de esas sustancias. La fiscalización de los precursores de sustancias sicotrópicas fue, pues, instituida por vez primera por la Convención de 1988, junto a la fiscalización de los disolventes y productos químicos empleados para fabricar ilícitamente drogas.

16. De lo anterior se desprende que los principales tratados de fiscalización internacional de drogas se apoyan y complementan mutuamente. Cada uno se basa en las disposiciones de los demás y las refuerza, y ninguno es por sí solo suficientemente amplio. La orientación de la estrategia plasmada en cada uno de esos instrumentos ha evolucionado, pero todos ellos tienen una única meta: evitar el empleo de drogas para fines no terapéuticos. Todas las personas que intervienen en la fiscalización nacional e internacional de drogas deben tener constantemente presente ese objetivo común y único.

* El artículo 35 de la Convención de 1961 y el artículo 21 del Convenio de 1971 disponen que las Partes en esos instrumentos tomarán medidas contra el tráfico ilícito, como coordinar la acción nacional contra el tráfico ilícito, prestarse asistencia mutuamente y cooperar entre sí y con las organizaciones internacionales en la lucha contra el tráfico ilícito y velar por que la cooperación se efectúe en forma expedita. En virtud del artículo 35 de la Convención de 1961 enmendada por el Protocolo de 1972, las partes en la Convención deben, si lo consideran apropiado, proporcionar a la Junta y a la Comisión, por conducto del Secretario General, información sobre las actividades ilícitas en materia de drogas dentro de sus fronteras, y la Junta, si se le pide, podrá ofrecer su asesoramiento acerca de cómo reducir esas actividades ilícitas en materia de drogas.

17. Al evaluar la eficacia de los tratados de fiscalización internacional de drogas desde el punto de vista de la consecución del objetivo "ideal" consistente en que en la sociedad no se empleen drogas para fines no terapéuticos, debe tenerse en cuenta que el uso indebido y el tráfico ilícito de drogas (incluidos su cultivo, su producción y su fabricación ilícitos) tienen múltiples causas -sociales, económicas, culturales y políticas- en las que los instrumentos de fiscalización de drogas no pueden influir directamente.

18. La comunidad internacional advirtió que, aunque se evitase la desviación de drogas de conductos lícitos y aunque se reforzase y coordinase la lucha contra el cultivo, la producción, la fabricación y el tráfico ilícito de drogas, quedaría sin resolver el problema de la persistencia de la demanda. Si no se consiguiera reducir la demanda de drogas para su uso indebido, la limitación de la oferta ilícita de drogas no tendría éxito más que temporal o parcialmente. La Junta considera, por consiguiente, que los programas de reducción de la demanda son en la actualidad un elemento clave del combate contra el uso indebido de drogas, de igual importancia que las medidas de reducción de la oferta. La Junta expuso detenidamente sus opiniones sobre la reducción de la demanda en su informe correspondiente a 1993^{vi} y formuló algunas recomendaciones a los gobiernos para que tomasen medidas al respecto.

19. En la Convención de 1961 y en el Convenio de 1971 se aborda la cuestión de la reducción de la demanda, aunque no en detalle^{*}. Aunque, en virtud de esos instrumentos, los gobiernos están obligados a tomar las apropiadas medidas, se deja a su arbitrio el definir las mismas. Este planteamiento, en un campo en el que es muy difícil adoptar disposiciones uniformes, puede haber hecho que los gobiernos subestimaran la importancia de esas medidas durante largo tiempo seguido. La Convención de 1988 contiene disposiciones más pormenorizadas sobre la reducción de la demanda, que remiten a las recomendaciones de los órganos competentes de las Naciones Unidas y al Plan Amplio y Multidisciplinario de actividades futuras en materia de fiscalización del uso indebido de drogas^{vii}, como base para las medidas en materia de reducción de la demanda^{**}.

* El artículo 38 de la Convención de 1961 enmendada por el Protocolo de 1972 y el artículo 20 del Convenio de 1971 disponen que las Partes en esos instrumentos adoptarán todas las medidas posibles para prevenir el uso indebido de drogas y asegurar la pronta identificación, tratamiento, educación, postratamiento y rehabilitación de los toxicómanos. Además, que las Partes fomentarán la formación de personal para el tratamiento, postratamiento, rehabilitación y readaptación social de los toxicómanos.

** El párrafo 4 del artículo 14 de la Convención de 1988 dispone que las Partes en esa Convención adoptarán medidas adecuadas tendientes a reducir la demanda ilícita de drogas, basándose, entre otras cosas, en las recomendaciones del sistema de las Naciones Unidas y el Plan Amplio y Multidisciplinario, en la medida en que éste se relacione con los esfuerzos de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y de entidades privadas. En ese párrafo se menciona la posibilidad de que las Partes en la Convención concierten acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales tendientes a reducir la demanda ilícita de drogas.

20. Se ha discutido si se debería concertar una convención específica sobre la reducción de la demanda o si se deberían modificar los convenios vigentes para lograr que los gobiernos se atuvieran en mayor medida a las estrategias de reducción de la demanda o a los principios generales de esas estrategias. En realidad, las obligaciones que en la actualidad se imponen en los tratados pueden complementarse con las de otros instrumentos en los que se hace hincapié en la importancia de la reducción de la demanda en el contexto de las estrategias amplias de fiscalización de las drogas y se enuncian principios generales y directrices. En realidad, la Junta no está segura de que se puedan acordar disposiciones convencionales específicas y universalmente vinculantes sobre la reducción de la demanda, ni de que el tratado correspondiente fuese un instrumento adecuado para abordar el problema. La Junta considera que la reducción de la demanda es una tarea de ámbito nacional que en varios países puede requerir apoyo internacional. Estima además que los programas de reducción de la demanda se deben elaborar en los planos nacional y local, basándose en el conocimiento de la situación real en materia de uso indebido de drogas^{viii} y teniendo en cuenta el entorno cultural, político, económico y jurídico. Por último, es menester intercambiar información y conocimientos técnicos y prestar asistencia técnica en el terreno de la reducción de la demanda a los muchos países que no tienen medios de hacer frente al deterioro de la situación en lo que se refiere al uso indebido de drogas. Los programas de reducción de la demanda deben también abordar la cuestión del consumo de sustancias psicoactivas lícitas, tales como las bebidas alcohólicas y la nicotina.

21. La colaboración de los medios de comunicación social y de los editores es de capital importancia fundamental para la reducción de la demanda. La Junta insta a los gobiernos y a los medios de comunicación social a que adopten políticas que impidan que se fomente el consumo no terapéutico de drogas, respetando debidamente la libertad de expresión y la libertad de la prensa. Los ciudadanos, en particular los grupos vulnerables, tienen derecho a ser protegidos.

22. La limitación del empleo de estupefacientes a finalidades terapéuticas y científicas se debe a consideraciones humanitarias, como la protección del individuo contra la esclavitud de la drogodependencia y la protección de la sociedad contra el comportamiento irresponsable de los toxicómanos. Se debe considerar que las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas que tienen por objeto limitar el consumo de drogas a finalidades terapéuticas y científicas "limitan" la libertad de elección de las personas, del mismo modo que lo hacen los reglamentos de tráfico, las restricciones a la obtención de armas, de venenos o de otras sustancias peligrosas o las normas sobre la prescripción, venta y utilización de productos farmacéuticos. (Así pues, la promoción del consumo no terapéutico de drogas se puede comparar al fomento de la violación de los reglamentos de tráfico, a la promoción del libre acceso a armas o venenos o al fomento de la utilización de productos farmacéuticos -por ejemplo, antibióticos- sin receta médica). Proteger el bienestar de la persona y de la sociedad es la finalidad que se persigue al prohibir la utilización no terapéutica de las drogas, prohibición que desde luego no constituye un intento de limitar los derechos humanos. La Junta desea poner de relieve la confusión que crean algunos defensores de la legalización del empleo no terapéutico de las drogas con sus afirmaciones sobre los derechos humanos. La prevención de los problemas que causa el uso indebido de drogas mediante la fiscalización nacional e internacional y las actividades encaminadas a la reducción de la demanda se puede considerar como un derecho básico de la persona y de la sociedad.

A. Necesidad permanente de evaluar el uso indebido de drogas y de estudiar sus relaciones con los sistemas de distribución y de prescripción lícitas

23. La Junta lamenta que sigan faltando datos sobre la amplitud, las modalidades, la naturaleza y las tendencias del uso indebido de drogas, lo cual dificulta la adopción de unas estrategias adecuadas para la reducción de la demanda. Particularmente aguda es la falta de informaciones sobre las sustancias psicotrópicas (por ejemplo, las benzodiazepinas).

24. Hay un aspecto del uso indebido de drogas y de las estrategias de reducción de la demanda que prácticamente no se ha estudiado: la interacción entre los sistemas de distribución y de prescripción lícitas, por un lado, y el uso indebido de drogas, por otro.

25. Las insuficiencias de los sistemas de distribución lícita de productos farmacéuticos contribuyen a la existencia de los denominados sistemas paralelos de distribución. Se debe estudiar el consumo de drogas obtenidas fuera de las farmacias y demás lugares autorizados a expender drogas para evaluar los efectos que los sistemas paralelos de distribución tienen sobre la evolución del uso indebido de drogas.

26. Otro aspecto de la cuestión es que ni los países desarrollados ni los países en desarrollo han evaluado aún adecuadamente la verdadera amplitud del uso indebido de estupefacientes y, en mayor medida, de sustancias sicotrópicas causado por su prescripción o consumo excesivos. Al parecer, la mayoría de las partes han descuidado ese aspecto de la reducción de la demanda, pese a que en los tratados se dispone que las recetas se deben extender conforme a una práctica médica correcta.

B. Estrategias encaminadas a asegurar el adecuado suministro de las drogas utilizadas para finalidades terapéuticas y científicas

27. El régimen de fiscalización internacional de drogas logró evitar la desviación del suministro lícito de estupefacientes; en cambio, su otro objetivo, consistente en lograr un suministro suficiente de estupefacientes, en particular opiáceos para finalidades terapéuticas, no se ha alcanzado universalmente. Los países más afectados por esa situación son los países en desarrollo, en los que, por ejemplo, según la OMS, se producen la mayoría de los casos de cáncer. Menos del 20% de las 12 toneladas de morfina que en 1993 se emplearon en todo el mundo para el tratamiento de dolores agudos se utilizó en países en desarrollo. Cabría citar estadísticas similares con respecto a la codeína y a otros opiáceos. El artículo 14 bis de la Convención de 1961 enmendada por el Protocolo de 1972 dispone que la Junta podrá recomendar a los órganos competentes de las Naciones Unidas y a sus organismos especializados que se preste asistencia técnica o financiera, o ambas, a un gobierno con miras a darle apoyo en sus esfuerzos por cumplir las obligaciones que ha contraído en virtud de esa Convención, pero por lo general se presta esa ayuda para mejorar el régimen de fiscalización de drogas, no para lograr que se disponga de cantidades suficientes de estupefacientes para fines legítimos. Se deja que cada país adquiera los estupefacientes que necesite para finalidades lícitas, y el régimen de fiscalización internacional de drogas ha hecho que las autoridades de ciertos países presten menos atención a la necesidad de velar por un suministro suficiente de esas drogas.

28. La Junta, habida cuenta de que velar por la disponibilidad de una cantidad suficiente de drogas para finalidades terapéuticas y científicas constituye una obligación en virtud de los tratados de fiscalización internacional de drogas, alienta a todos los gobiernos a que adopten las medidas necesarias para ello. Las medidas nacionales encaminadas a evitar la desviación no deben en ningún caso entorpecer la disponibilidad de drogas para finalidades terapéuticas legítimas. Ahora bien, teniendo presente que la aplicación de dosis excesivas o una prescripción irracional de drogas pueden provocar envenenamientos o drogodependencia, es necesario que la distribución y el consumo lícitos de drogas sean inocuos. Las estrategias encaminadas a garantizar la disponibilidad de drogas deben además abordar los problemas de las insuficiencias de los sistemas de distribución de productos farmacéuticos y del funcionamiento incorrecto de los regímenes nacionales de fiscalización de drogas. Se debe instituir una colaboración más estrecha entre la Junta, el PNUFID y la OMS y las demás organizaciones internacionales interesadas para elaborar y aplicar esas estrategias. La Junta invita a la OMS a que siga supervisando la suficiencia de los suministros nacionales de productos farmacéuticos, comprendidos los de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.

29. La Junta tiene presente que hay que hacer posible la entrega a tiempo de suministros médicos de emergencia, entre ellos drogas sometidas a fiscalización, a poblaciones víctimas de la guerra o de catástrofes naturales. En ese tipo de situaciones, en las que a menudo no se puede determinar cuáles son las autoridades nacionales competentes del país receptor o éstas no funcionan adecuadamente, la Junta hace todo lo posible por conciliar la entrega de esos suministros con los tratados de fiscalización internacional de drogas pidiendo a los países exportadores que tomen todas las medidas necesarias para evitar su desviación. Se ha impuesto la práctica de admitir que basta con que las autoridades competentes de los países exportadores informen acerca de esas transacciones. La Convención de 1961 permite exportar por encima de las previsiones formuladas en relación con un país dado en esas situaciones excepcionales^{*}. A juicio de la Junta, esta aplicación flexible y razonable de los tratados no ha obstaculizado la entrega, por organizaciones humanitarias, de drogas sometidas a fiscalización. No sólo las autoridades de los países exportadores, sino también las de los países receptores, deben estar al corriente de las distintas formas de asegurar el rápido suministro de esas drogas y de prevenir al mismo tiempo su desviación.

C. Confirmación y reforzamiento del sistema de fiscalización internacional de drogas

30. La comunidad internacional ha comprendido hace largo tiempo que ningún país puede asumir por sí solo la tarea de fiscalizar las drogas, que la respuesta al uso indebido y al tráfico ilícito debe ser mundial y estar coordinada y que se impone implantar un conjunto amplio de estrategias que pongan el acento en la reducción tanto de la oferta como de la demanda. La comunidad internacional ha expresado el deseo de no volver a debatir todos los aspectos de la cuestión sino de, partiendo de las estrategias y principios amplios definidos en común, buscar la forma de reforzar aún las medidas de fiscalización de drogas en los planos nacional e internacional. La Junta reafirma su firme actitud en contra de la legalización del consumo no terapéutico de drogas, posición que expuso en su informe correspondiente a 1992^{ix}. Siguen existiendo movimientos que propagan la idea de que el régimen internacional de fiscalización de drogas ha fracasado y de que la única alternativa es la legalización. La Junta está convencida de que la legalización del uso no terapéutico de las drogas en la actualidad sometidas a fiscalización no sólo acarrearía graves riesgos para la salud pública y para la sociedad, sino que además no haría que disminuyesen considerablemente los delitos relacionados con las drogas ni desbarataría las redes de bandas delictivas organizadas, pese a lo que frecuentemente se dice^x.

II. MODIFICACIONES QUE EN EL FUTURO CABRÍA INTRODUCIR EN LOS TRATADOS DE FISCALIZACIÓN INTERNACIONAL DE DROGAS

31. No parece que en la actualidad sea necesario modificar sustancialmente los tratados de fiscalización internacional de drogas, pero sí hacer algunos cambios técnicos para actualizar algunas de sus disposiciones. Habría que armonizar varias disposiciones de la Convención de 1961 y del Convenio de 1971, eliminar algunas deficiencias y simplificar algunos procedimientos. La Junta ha determinado algunos puntos que habría que aclarar.

A. Sugerencias relativas a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes

1. Comunicación de información

^{*} Véase el inciso b) del párrafo 4 del artículo 21 de la Convención de 1961.

32. A juicio de la Junta, cabría aligerar algunas disposiciones y procedimientos del Tratado que pueden suponer una carga para las administraciones que deben informar a la Junta, sin aumentar el riesgo de que se desvíen estupefacientes y sustancias sicotrópicas de fuentes lícitas a conductos ilícitos.

33. La experiencia ha demostrado que la mejor manera de evitar las desviaciones es que las administraciones públicas apliquen escrupulosamente un régimen de autorizaciones de importación y exportación y se pongan en contacto con la Junta y con otras administraciones en cuanto surja una transacción sospechosa.

34. Ahora bien, no parece que las estadísticas trimestrales sobre el comercio internacional de estupefacientes y sustancias sicotrópicas faciliten notablemente la pronta detección de las desviaciones, contrariamente a lo que se esperaba. La comunicación trimestral de información, aunque es una tarea relativamente sencilla para las administraciones públicas que disponen de avanzados sistemas computadorizados de recopilación y control de datos, para otras administraciones supone muchísimo trabajo. Cabría que las estadísticas sobre el comercio internacional fuesen comunicadas sólo una vez al año, en cuyo caso habría que modificar la Convención de 1961 para suprimir la obligación de facilitar trimestralmente estadísticas sobre las importaciones y exportaciones de estupefacientes y de paja de adormidera^{*}, pero la Junta cree que los gobiernos convendrían en ese cambio. En cuanto a las sustancias incluidas en la Lista II del Convenio de 1971, la comunicación trimestral de estadísticas sobre su comercio internacional es una medida voluntaria de fiscalización que fue recomendada por el Consejo Económico y Social, por lo que bastaría una nueva resolución del Consejo para que tales estadísticas hubieran de nuevo de presentarse solamente una vez al año, como dispone el tratado.

2. Empleo, para los estupefacientes sintéticos, de un sistema de previsiones simplificadas (evaluaciones) similar al utilizado para las sustancias sicotrópicas

35. La Junta ha observado que el régimen de fiscalización de las sustancias incluidas en la Lista II del Convenio de 1971, combinado con el sistema de previsiones simplificadas, ha bastado para evitar la desviación de esas sustancias de fuentes lícitas. La Junta estaría dispuesta a considerar más detenidamente si también se podría utilizar un sistema de previsiones simplificadas con respecto a los estupefacientes sintéticos (petidina, metadona, etc.) incluidos en las listas de la Convención de 1961. Parece que utilizando tal sistema simplificado disminuiría la carga de trabajo que pesa sobre las administraciones públicas, pero no aumentaría el peligro de desviaciones. En su forma actual, el sistema de previsiones se sigue aplicando a los "estupefacientes naturales" (opio, opiáceos naturales, como la morfina y la codeína, y sus derivados sintéticos, como la dihidromorfina y la dihidrocodeína). Para evitar realmente las desviaciones, tendría que haber una estrecha cooperación entre los gobiernos y la Junta y tendría que aplicarse el sistema de autorizaciones de exportación y de importación. La Convención de 1961 dispone medidas para, evitar las desviaciones, no sólo en el comercio internacional, sino también en la fabricación y distribución internas, es decir, como resultado de una acumulación excesiva de existencias^{*}. Así pues, la Junta desea subrayar que se debe seguir examinando cuidadosamente, en consulta con los gobiernos, la sugerencia de aplicar a los estupefacientes sintéticos un sistema de previsiones simplificadas (evaluaciones) similar al utilizado para las sustancias sicotrópicas.

3. La paja de adormidera: necesidad de mejorar su fiscalización

* Véase el inciso b) del párrafo 2 del artículo 20 de la Convención de 1961.

* Véase el párrafo 3 del artículo 21 de la Convención de 1961.

36. La Convención de 1961 fue el primer tratado internacional en el que figuraron medidas de fiscalización de la paja de adormidera. Según esa Convención, la paja de adormidera no es un estupefaciente y, por lo tanto, sólo está sometida a una fiscalización internacional limitada, esto es, una vez que ha sido entregada a una fábrica para su elaboración o que ha entrado en el comercio internacional. Los datos requeridos con miras a la fiscalización, conforme a la Convención de 1961 enmendada por el Protocolo de 1972, son limitados^{**}. El estricto régimen amplio de fiscalización del opio no se aplica a la paja de adormidera, pues no se pensó que la paja de adormidera pudiera ser objeto de un uso indebido peligroso y, en consecuencia, se creyó que no era probable que fuese objeto de tráfico. Habida cuenta de la difusión del uso indebido de preparados obtenidos a partir de paja de adormidera en algunos países productores, se ha hecho más rigurosa la fiscalización interna mediante la implantación de un régimen de licencias y la imposición de sanciones penales a quienes lo violen. Actualmente, la paja de adormidera es la principal fuente de opiáceos lícitos, y cada vez es más evidente su uso indebido.

37. La Junta ha llegado, pues, a la conclusión de que la inexistencia de medidas de fiscalización de la paja de adormidera similares a las que se aplican al opio no sólo coloca en situación ventajosa a los países que producen paja de adormidera con respecto a los que producen opio, sino que además fomenta una actividad ilícita a gran escala. Quizá fuese necesario considerar la posibilidad de dar carácter oficial a las medidas voluntarias de fiscalización del cultivo o de la producción de paja de adormidera vigentes en algunos países, así como de ampliar su ámbito de aplicación haciéndolas extensivas a todos los países que producen paja de adormidera. La Junta invita a la Comisión de Estupefacientes a que estudie más a fondo la cuestión y a que examine los medios de reforzar en consecuencia las medidas de fiscalización. La Junta propone que se convoque una reunión de representantes de los gobiernos interesados para elaborar mecanismos generalmente aceptables que mejoren la aplicación del artículo 25 de la Convención de 1961.

4. Clasificación de los productos derivados de la cannabis por su contenido de tetrahidrocannabinol

38. En cuanto a la cannabis, uno de los objetivos iniciales de la Convención de 1961 era prohibir progresivamente el consumo de cannabis y de resina de cannabis en países tales como Egipto, la India y Sudáfrica, en los que el uso no terapéutico de cannabis, en aquel momento, era tradicional o estaba aceptado socialmente. La Convención de 1961 alcanzó ese objetivo: en esos países, se prohibió por ley el uso no terapéutico de cannabis.

39. En los años siguientes a la aprobación de la Convención de 1961, el uso indebido de cannabis se extendió por países en los que nunca habían existido formas tradicionales de consumo de cannabis (ceremoniales, religiosas, terapéuticas o sociales), como los países de Europa occidental. En la Convención de 1961 no figuran medidas de fiscalización idóneas para esas situaciones, que no habían sido previstas cuando fue adoptada.

40. Por otra parte, se han aplicado técnicas hortícolas modernas, más perfeccionadas, para cultivar nuevas variedades, sumamente potentes, de cannabis (que tienen un contenido de tetrahidrocannabinol (THC) de hasta un 20%). Ello ha agravado el problema, cada vez más agudo, del uso indebido no tradicional de cannabis. Además, la clasificación de los productos derivados de la cannabis incluidos en la Convención de 1961, a saber, resina de cannabis y cannabis, ha quedado anticuada y puede inducir a error^{*}. Así, la hoja de cannabis, sea cual fuere su contenido de THC, no está sometida a fiscalización en virtud de esa Convención, salvo lo dispuesto en el párrafo 3 de su artículo 28.

^{**} Se limitan a previsiones y estadísticas sobre las superficies cultivadas, ubicación geográfica de la zona de cultivo y estadísticas sobre las importaciones y las exportaciones. En la actualidad, no se solicitan datos estadísticos sobre la producción y las existencias efectivas.

^{*} Véanse los incisos b) y d) del párrafo 1 del artículo 1 de la Convención de 1961.

41. Por consiguiente, la Junta recomienda que se estudie la posibilidad de reforzar las disposiciones de la Convención de 1961 relativas a la fiscalización de la cannabis, teniendo en cuenta la situación actual, en particular haciendo extensiva la fiscalización a la hoja de cannabis, que en muchos casos contiene más THC que la resina de cannabis. Para ello, quizá fuese necesario considerar una modificación de la clasificación de la cannabis y de los productos derivados de ella incluidos en la Convención de 1961, a fin de establecer una correlación con la potencia de las plantas y de los productos.

5. Hoja de coca: necesidad de disipar determinadas ambigüedades

42. Aunque en tratados anteriores figuraban medidas de fiscalización de la cocaína y de sus precursores, la Convención de 1961 fue la primera que incluyó disposiciones en materia de fiscalización del cultivo del arbusto de coca y de la producción de hojas de coca. Uno de los objetivos iniciales de la Convención de 1961 fue limitar el cultivo de arbustos de coca y la producción de hojas de coca a las cantidades necesarias para finalidades legítimas.

43. Otro objetivo de la Convención de 1961 era erradicar la masticación de la hoja de coca en un plazo de 25 años (artículo 49). Si bien la masticación de la hoja de coca puede estar disminuyendo en los países de la subregión andina, por haber cambiado la forma de vida, hay claras pruebas de que en algunos de tales países no se ha erradicado esa costumbre en el plazo fijado por la Convención de 1961.

44. En la Convención de 1961 no figuraban disposiciones específicas acerca de otra utilización tradicional no terapéutica de la hoja de coca, el *mate de coca*, que se bebe. Por consiguiente, el *mate de coca*, que en varios países de América del Sur se considera inocuo y legal, es una actividad ilegal atendiendo a lo dispuesto tanto en la Convención de 1961 como en la Convención de 1988, pese a que no era ese el propósito de las conferencias plenipotenciarias que aprobaron esos instrumentos.

45. La Junta analizó el problema de la insuficiencia de la aplicación de las disposiciones de la Convención de 1961 sobre la hoja de coca en su informe correspondiente a 1991^{xi}, y, después de haber enviado una misión a Bolivia y al Perú, en su informe correspondiente a 1993^{xii}.

46. Se impone examinar la situación de los Estados Partes en la Convención de 1961 que han formulado reservas acogiéndose a su artículo 49. Habría que evaluar el consumo tradicional de drogas autorizado con carácter temporal por la Convención de 1961, a fin de decidir cómo se debe abordar ese problema en el sistema de fiscalización internacional de drogas. Apremia efectuar una evaluación fidedigna de la costumbre de masticar hojas de coca.

47. También es preciso que la OMS emprenda un análisis científico del valor y los riesgos del *mate de coca*. Ese análisis podría servir de base a los gobiernos para tomar la decisión normativa necesaria a fin de resolver el conflicto que existe entre las disposiciones de los tratados y la forma en que los gobiernos y las sociedades interesadas consideran y regulan en su legislación el consumo de *mate de coca*.

48. La Junta confía en que la Comisión de Estupefacientes disipe, con arreglo a criterios científicos, esas ambigüedades ya antiguas, que han venido socavando la aplicación de las convenciones.

49. Además, la Junta desearía que se disipase el arraigado equívoco existente en torno a las disposiciones del artículo 14 de la Convención de 1988, equívoco que ha influido hasta cierto punto en los debates sobre la hoja de coca. El artículo 14 trata de las medidas que se adoptarán para erradicar el cultivo ilícito de plantas de las que se extraen estupefacientes y para eliminar la demanda ilícita de estupefacientes y de sustancias sicotrópicas. Según su párrafo 2, las Partes en la Convención de 1988, al adoptar esas medidas, deberán tener debidamente en cuenta los usos tradicionales lícitos, cuando haya pruebas históricas de su existencia. Ahora bien, esa disposición debe interpretarse a la luz del artículo 25 de la misma Convención, según el cual lo dispuesto en esa Convención no menoscaba ninguna obligación asumida por las Partes en la Convención en virtud de anteriores Tratados de fiscalización internacional de drogas. Además, los redactores de la Convención de 1988 reforzaron esa cláusula al disponer en el párrafo 1 del artículo 14 que cualquier medida adoptada para la aplicación de esa Convención no será menos estricta que las normas aplicables a la erradicación del cultivo ilícito de plantas que contengan estupefacientes y sustancias sicotrópicas conforme a lo dispuesto en anteriores Tratados de fiscalización internacional de drogas.

B. Sugerencias relativas al Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971

50. En el preámbulo del Convenio de 1971, las Partes en ese Convenio expresaron su decisión de prevenir y combatir el uso indebido de ciertas sustancias sicotrópicas y el tráfico ilícito a que daba lugar y reconocieron que el uso de sustancias sicotrópicas para fines médicos y científicos era indispensable y que no se debía restringir indebidamente su disponibilidad para tales fines.

51. Cuando se estaba redactando el Convenio de 1971, la mayoría de los gobiernos rechazaron la idea de fiscalizar las anfetaminas, los barbitúricos, los tranquilizantes y los alucinógenos, como la dietilamida del ácido lisérgico (LSD), con arreglo a la Convención de 1961. El análisis de las consecuencias que tiene el distinguir entre "estupefacientes" y "sustancias sicotrópicas", rebasaría el ámbito del presente informe. Con todo, la distinción entre la cannabis y su ingrediente activo, el THC, o entre la cocaína y las anfetaminas, pone de manifiesto la arbitrariedad de los límites entre ambas categorías. El Convenio de 1971 se refiere a dos grupos de sustancias:

a) *Los alucinógenos que no tienen aplicación terapéutica o la tienen muy limitada:* han sido incluidos en la Lista I del Convenio de 1971; su régimen de fiscalización es más estricto que el de los estupefacientes (está prohibido utilizarlos, salvo para finalidades científicas y para finalidades terapéuticas muy limitadas);

b) *Las sustancias que tienen una aplicación terapéutica legítima, pero que se usan indebidamente:* están sometidas a una fiscalización menos estricta que la establecida para los estupefacientes en virtud de la Convención de 1961; aunque el régimen de fiscalización es distinto según se trate de las Listas II, III o IV, las disposiciones en materia de fiscalización del comercio internacional son menos rigurosas que en el caso de los estupefacientes, pues en 1971 prevaleció el interés de los gobiernos de no obstaculizar el comercio internacional de esas sustancias.

52. Desde la aprobación del Convenio de 1971, se han producido en la terapéutica médica importantes cambios, que afectan a muchas sustancias sicotrópicas originalmente incluidas en las Listas de ese Convenio. En 1971, muchos gobiernos consideraban las anfetaminas como medicamentos indispensables; en varios países, se recetaban y distribuían centenares de preparados distintos que contenían anfetaminas. Hoy en día, sólo se necesitan pequeñas cantidades de anfetaminas y estimulantes similares para finalidades terapéuticas específicas y más bien raras; se estima profesionalmente incorrecto que los médicos prescriban esos productos para el tratamiento de estados de depresión o para el adelgazamiento, y la inmensa mayoría de los preparados que contienen anfetaminas han desaparecido de los mercados farmacéuticos nacionales. Al mismo tiempo, en cambio, las anfetaminas y los estimulantes análogos se han convertido en las principales drogas objeto de uso indebido en algunos países y su fabricación clandestina, distribución ilícita y contrabando plantean graves problemas a las autoridades encargadas de la represión. Se considera que todos los barbitúricos, salvo el fenobarbital, que aún se utiliza para combatir la epilepsia, son agentes terapéuticos anticuados, y en muchos países ya no se recetan.

53. Al mismo tiempo, la desviación de sustancias incluidas en las Listas III y IV del Convenio de 1971 ha cobrado dimensiones mundiales. En opinión de la Junta, opinión que suscribieron la Comisión de Estupefacientes y el Consejo Económico y Social, el no haber incluido algunas medidas de fiscalización de la Convención de 1961 en el Convenio de 1971 ha hecho que resulte más difícil evitar la desviación de sustancias incluidas en las Listas II, III y IV del Convenio de 1971. La Junta ha recomendado la aplicación voluntaria de algunas disposiciones complementarias.

54. En los párrafos siguientes, la Junta formula algunas sugerencias destinadas a reforzar las disposiciones del Convenio de 1971 en consonancia con las resoluciones del Consejo Económico y Social. Al estudiar los medios de reforzar las medidas de fiscalización del Convenio de 1971, habrá que tener presente que las sustancias sicotrópicas tienen amplias aplicaciones terapéuticas y que habrá que poder disponer de ellas para esas finalidades, si bien es cierto que los problemas sociales cotidianos no deben ser abordados únicamente con las armas de la medicina.

1. Hacer obligatorias las evaluaciones y las autorizaciones de importación y exportación de las sustancias incluidas en las Listas II, III y IV del Convenio de 1971

55. La experiencia ha demostrado que el objetivo del Convenio de 1971 de evitar la desviación de sustancias sicotrópicas de fuentes lícitas a conductos ilícitos no se puede alcanzar más que si se establecen universalmente los dos requisitos previos siguientes:

a) En todos los países exportadores se debe examinar, antes de la exportación, la legitimidad de cada transacción, comprobando si se ha cumplido el requisito de obtener una autorización de exportación o de presentar una declaración previa a la exportación;

b) Las autoridades competentes de los países exportadores deben poder disponer, durante el mencionado examen previo a la exportación, de por lo menos una indicación general de las necesidades legítimas de los países importadores en lo que se refiere a cada sustancia sicotrópica.

56. En cuanto a las sustancias incluidas en la Lista II del Convenio de 1971, ese instrumento exige que las Partes en él cumplan el primer requisito arriba mencionado (artículo 12), pero no el segundo. Con respecto a las sustancias incluidas en las Listas III y IV, no se impone ninguno de esos requisitos en las medidas obligatorias de fiscalización que figuran en el Convenio de 1971.

57. El Consejo Económico y Social, por su resolución 1981/7, invitó a todos los gobiernos a que respondieran positivamente a la sugerencia de la Junta de que evaluaran periódicamente sus necesidades para fines médicos y científicos de las sustancias incluidas en la Lista II del Convenio de 1971. Por consiguiente, la desviación en gran escala de sustancias de la Lista II ocurrida en el decenio de 1970 y a principios del de 1980 se ha limitado mediante, entre otras disposiciones, la aplicación casi universal del sistema de provisiones simplificadas efectuada desde entonces por los gobiernos. El Consejo Económico y Social ha pedido a todos los gobiernos que amplíen con carácter voluntario el régimen de autorizaciones de importación y exportación a que se refiere el párrafo 1 del artículo 12 del Convenio de 1971 haciéndolo extensivo al comercio internacional de las sustancias de las Listas III y IV (resoluciones 1985/15 y 1987/30 del Consejo Económico y Social), y ha invitado a todos los gobiernos a que amplíen el sistema de provisiones simplificadas (evaluaciones) de las necesidades terapéuticas y científicas anuales haciéndolo extensivo a las sustancias de las Listas III y IV (resolución 1991/44 del Consejo). Ahora bien, todavía no se han aplicado universalmente esas medidas, por lo que, ha proseguido, sin disminuir, la desviación de fuentes lícitas de sustancias incluidas en las Listas III y IV.

58. Además de evitar las desviaciones, un régimen obligatorio de autorizaciones de exportación para las sustancias de las Listas III y IV del Convenio de 1971 haría más eficiente el mecanismo de prohibición de importaciones establecido en el artículo 13. Se esperaba que ese mecanismo sirviera para proteger a los países importadores contra las importaciones no deseadas de sustancias de las Listas II, III y IV. Ahora bien, sólo ha dado resultados parciales en lo que se refiere a las sustancias de las Listas III y IV, en parte porque los países exportadores que no cuentan con un régimen similar de controles previos a la exportación de esas sustancias no pueden aplicar eficazmente las prohibiciones de importación decididas por otros países. Una vez más, la Junta desea alentar a los gobiernos a que recurran al artículo 13, en virtud del cual un país puede tomar la decisión de prohibir la exportación de sustancias que sean desviadas y usadas indebidamente y que permite una distribución más equitativa de las obligaciones en materia de fiscalización entre los países importadores y los exportadores.

59. La experiencia ha demostrado en la práctica que las disposiciones del Convenio de 1971 no bastan para alcanzar los objetivos del tratado en lo que concierne a las sustancias incluidas en las Listas II, III y IV. La evaluación de los instrumentos de fiscalización internacional de drogas conforme a la resolución 48/12 de la Asamblea General constituye una oportunidad de proponer que se modifique el Convenio de 1971 en el sentido de considerar como obligatorias en virtud de ese Convenio las medidas recomendadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 1985/15, 1987/30 y 1991/44. De ese modo, habría un sistema de provisiones simplificadas de las sustancias incluidas en las Listas II, III y IV y un régimen de autorizaciones de importación y exportación de las sustancias incluidas en las Listas III, y IV. La Junta confía en que los gobiernos estarán de acuerdo en que esas medidas voluntarias pasen a ser obligaciones impuestas por tratado.

60. La Junta desea subrayar una vez más que, aunque se deben aplicar plenamente las medidas de fiscalización previstas en el Convenio de 1971, los gobiernos deben velar por que se disponga de sustancias sicotrópicas para finalidades terapéuticas.

**2. Transmisión de datos sobre el comercio internacional para que la
Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes
pueda supervisar debidamente ese comercio**

61. En cuanto a las sustancias incluidas en las Listas III y IV del Convenio de 1971, los gobiernos no están obligados, en virtud del artículo 16, a facilitar a la Junta información detallada sobre sus importaciones y exportaciones (países de origen y países de destino). Por consiguiente, la Junta no ha podido analizar a fondo el comercio internacional de esas sustancias ni asesorar a los gobiernos sobre determinados casos de desviación ni sobre las deficiencias de los controles nacionales del comercio. El Consejo Económico y Social, por su resolución 1985/15, pidió a todos los gobiernos que proporcionaran voluntariamente información a la Junta sobre los países de origen de las importaciones y los países de destino de las exportaciones de las sustancias de las Listas III y IV. Desde que se aprobó esa resolución, cada vez es mayor el número de gobiernos que facilitan tal información.

62. Los gobiernos deberían estudiar la posibilidad de que la transmisión de información detallada acerca de los países de origen de las importaciones y los países de destino de las exportaciones de las sustancias de las Listas III y IV pasase a ser una obligación impuesta por tratado. La Junta confía en que todas las partes en el Convenio de 1971 convengan, previo debate en la Comisión de Estupefacientes, en añadir tal disposición al Convenio de 1971.

3. Modificación de los procedimientos del Convenio de 1971 sobre inclusión de sustancias en las Listas para hacerlos similares a los de la Convención de 1961

63. La aplicación de criterios claros en cuanto a la inclusión de sustancias en las listas y la adopción rápida de decisiones al respecto son elementos clave del correcto funcionamiento del régimen de fiscalización internacional de drogas.

64. Antes de que se aprobase el Convenio de 1971, la inclusión de nuevas drogas en las listas era un proceso relativamente rápido gracias a la claridad de los criterios aplicados para decidir al respecto. Esos criterios se definieron en el párrafo 3 del artículo 3 de la Convención de 1961; por consiguiente, cualquier nueva droga que pudiera ser objeto de uso indebido similar o surtir efectos nocivos similares a los de drogas ya sometidas a fiscalización internacional podía ser sometida a fiscalización sin demora. A causa de algunos intereses comerciales y de supuestas consideraciones de salud pública, la conferencia plenipotenciaria que aprobó el Convenio de 1971 abandonó esa idea de similitud. Para evitar la fiscalización internacional de un gran número de drogas del tipo de las anfetaminas y de los barbitúricos, se sustituyó la idea de la similitud por criterios complejos y contradictorios.

65. La adopción de los nuevos criterios de inclusión en las listas en el sistema internacional de fiscalización de drogas ha tenido tres consecuencias negativas:

a) Para evitar decisiones arbitrarias, la OMS se vio obligada a elaborar un mecanismo de "evaluación" complejo y cuya aplicación requiere mucho tiempo;

b) A consecuencia del tiempo que lleva ese proceso de evaluación, las decisiones sobre la inclusión en las listas se retrasan considerablemente, lo que permite que se propaguen nuevas drogas objeto de uso indebido. Químicos sin escrúpulos y traficantes ilícitos explotan a menudo esa demora para poner en circulación drogas similares que no están sometidas a fiscalización internacional;

c) La ambigüedad de los criterios de inclusión en las listas, unida al hecho de que entre esos criterios figuren requisitos como la prueba de que hay o puede haber un uso indebido que constituya un grave problema sanitario y social, ha contribuido a hacer que los gobiernos vacilaran en enviar notificaciones para modificar el alcance de la fiscalización establecida en el Convenio de 1971. (Únicamente los Estados Unidos de América han presentado notificaciones con arreglo al artículo 2 del Convenio de 1971; los demás cambios del alcance de

la fiscalización establecida en ese Convenio han tenido su origen en la OMS.).

66. El examen de las sustancias incluidas en las listas en virtud del Convenio de 1971 desde la entrada en vigor de éste pone de manifiesto que la aplicación de la idea de la similitud arrojaría (salvo raras excepciones) idénticos resultados, aunque más rápidamente y con menos energía y gastos.

67. En el caso de la Convención de 1961, las decisiones de la Comisión de Estupefacientes sobre la inclusión en las listas se toman por votación, en la que se requiere mayoría simple. El Convenio de 1971 dispone que esas decisiones deben ser adoptadas por mayoría de dos tercios de los miembros de la Comisión. Ese requisito ha contribuido asimismo a la demora de la inclusión en las listas. Ha habido casos en los que la fiscalización internacional de algunas sustancias se ha visto dificultada durante varios años, no porque su inclusión en las listas tropezase con un número elevado de votos negativos, sino por el gran número de abstenciones y de delegaciones ausentes en las votaciones.

68. Para mejorar la eficacia de la Convención de 1961 y del Convenio de 1971, habrá que tratar de armonizar los criterios y procedimientos de inclusión de sustancias en las listas. La modificación de las disposiciones del Convenio de 1971 sobre inclusión en las listas para adecuarlas a las de la Convención de 1961 eliminaría contradicciones, haría que aumentase la transparencia y permitiría adoptar decisiones rápidas, al mismo tiempo que reduciría el costo del proceso de evaluación.

4. Procedimientos para la exención de preparados de las medidas de fiscalización

69. Hay pruebas de que en muchos países no se respetan las disposiciones del Convenio de 1971 relativas a la notificación por los gobiernos de la exención de preparados de determinadas medidas de fiscalización estipuladas en ese Convenio (artículo 3). En muchos países, se pueden adquirir sin receta médica gran número de preparados que contienen sustancias sicotrópicas, pero los gobiernos de esos países no han notificado al Secretario General tales exenciones, que, además, no han sido objeto de un dictamen de la OMS. A juicio de algunos gobiernos, la complejidad de las disposiciones del Convenio de 1971 ha contribuido a esa violación del tratado.

70. Se deberían estudiar los motivos por los que en algunos países no se ha aplicado el artículo 3 del Convenio de 1971.

5. Exención de los botiquines de diagnóstico de ciertas medidas de fiscalización

71. La Junta sabe que en varios países exportadores no se exigen autorizaciones de importación y exportación para el comercio internacional de los botiquines de diagnóstico que contienen sustancias sicotrópicas, por considerarlas una carga administrativa superflua.

72. Aunque esa práctica no es, ciertamente, una aplicación estricta de las disposiciones de los tratados, la Junta no se opone a ella, siempre que se tomen medidas para que las pequeñas cantidades de drogas contenidas en los botiquines de diagnóstico no sean objeto de uso indebido. De todas formas, las autoridades de los países exportadores deben velar por que se respete la legislación de los países importadores.

73. Sería una tarea compleja y engorrosa eximir a los botiquines de diagnóstico de determinadas medidas de fiscalización prevista en el Convenio de 1971 o de la aplicación del procedimiento establecido en la Convención de 1961, en el que deben intervenir tanto la OMS como la Comisión de Estupefacientes.

74. A juicio de la Junta, la Comisión debe suscribir en una resolución la práctica de no exigir autorizaciones de importación y de exportación para el comercio internacional de botiquines de diagnóstico que contienen sustancias sicotrópicas o estupefacientes.

C. Sugerencias relativas a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988

75. Como la Convención de 1988 no entró en vigor hasta el 11 de noviembre de 1990, sería prematuro evaluar su funcionamiento en su conjunto. Semejante evaluación, para que fuera útil, debería realizarse sobre la base de la experiencia acumulada por las administraciones públicas. Estas vienen tomando medidas individuales y colectivas con carácter prioritario para aplicar, entre otras, las disposiciones del artículo 12, sobre el control de los precursores, y de los artículos 3 y 5, particularmente en lo relativo al blanqueo de dinero. Por ello puede ser pertinente formular algunas observaciones preliminares sobre el funcionamiento de las disposiciones del artículo 12 y valorar brevemente las actividades que se realizan actualmente, basándose en el tratado, para combatir el blanqueo de los beneficios procedentes del tráfico de drogas.

76. Las disposiciones de la Convención de 1988 están relacionadas con las de la Convención de 1961 y las del Convenio de 1971, y hacen más eficaz su aplicación. En realidad, muchas de las disposiciones de la Convención de 1988 son instrumentos concretos para la cooperación internacional encaminada a la consecución de los objetivos de los tratados de 1961 y 1971 de evitar el uso y tráfico de drogas para fines no médicos. La Junta desea subrayar la importancia de todas las disposiciones innovadoras de la Convención de 1988 e invita a los gobiernos a colaborar con ella para utilizar esos instrumentos en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. En el desempeño de sus diversas actividades, incluidas sus misiones y la preparación de su informe anual, la Junta tiene conciencia de las funciones que le incumben en virtud de la Convención de 1988 y se esfuerza por cumplirlas.

1. Aplicación del artículo 12 de la Convención de 1988

77. El artículo 12 de la Convención de 1988 tiene por objetivo evitar la desviación de sustancias que se utilizan con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o sustancias sicotrópicas, incluidas en los Cuadros I y II de esa Convención. Con ese fin, el artículo establece lo siguiente:

a) Medidas para controlar la fabricación, la distribución nacional y el comercio internacional de las sustancias de los Cuadros I y II de esa Convención;

b) Procedimientos para valorar las sustancias con miras a su posible inclusión o reinclusión en los cuadros de esa Convención.

78. Según el artículo 12, la Junta tiene que presentar cada año a la Comisión de Estupefacientes un informe sobre la aplicación de las disposiciones de ese artículo por los gobiernos. Además, la Comisión ha de examinar periódicamente la idoneidad y la pertinencia de los Cuadros I y II.

a) *Requisitos previos para la aplicación de las disposiciones del artículo 12 de la Convención de 1988, y posibles dificultades en su aplicación*

i) *Traducción de las disposiciones generales del artículo 12 de la Convención de 1988 en actividades específicas de fiscalización.*

79. A diferencia de las disposiciones de la Convención de 1961 y del Convenio de 1971, el artículo 12 de la Convención de 1988 sólo establece medidas generales de fiscalización. Por consiguiente, es necesario que los gobiernos traduzcan estas disposiciones generales en actividades específicas de fiscalización. Se deja al arbitrio de cada gobierno la decisión sobre la manera de hacerlo.

80. Por lo que respecta a la fabricación y a la distribución nacional de las sustancias incluidas en los cuadros, las Partes en la Convención de 1988 están obligadas a tomar las medidas que consideren adecuadas para evitar la desviación. Se deja a las propias Partes en ese instrumento la determinación de qué medidas son más adecuadas a las circunstancias existentes en sus territorios.

81. Por lo que respecta al comercio internacional de las sustancias enumeradas en los Cuadros I y II de la Convención de 1988, las medidas estipuladas en esa Convención son obligatorias. La Convención exige que las partes: a) establezcan y mantengan un sistema para vigilar el comercio internacional de esas sustancias a fin de facilitar el descubrimiento de operaciones sospechosas, y b) dispongan la incautación de cualquier sustancia que figure en los cuadros si hay pruebas suficientes de que se ha de utilizar para la fabricación ilícita de drogas. Se deja al arbitrio de las autoridades gubernamentales la decisión sobre la forma de organizar estos sistemas y procedimientos. La Convención de 1988 no dispone medidas específicas sino que sólo da una orientación general sobre la forma de aplicar sus disposiciones en este ámbito.

82. Diversos grupos internacionales, como el Grupo de Trabajo de Acción Química, han abordado estas y otras cuestiones y han formulado propuestas específicas acerca de medidas concretas de vigilancia. El Consejo Económico y Social y la Comisión de Estupefacientes han aprobado varias resoluciones para fomentar la aplicación de la Convención de 1988.

83. El hecho de que en el artículo 12 de la Convención de 1988 sólo se incluyan disposiciones de carácter general da la flexibilidad suficiente para adaptar la fiscalización a la situación de cada país. Hay que prestar gran atención a adaptar los sistemas de fiscalización a las diferentes necesidades de, por ejemplo, los países productores de sustancias químicas, los países de tránsito y los países afectados por la fabricación ilícita de drogas.

ii) Problemas de aplicación del artículo 12 de la Convención de 1988 que han de resolverse a nivel nacional

84. Uno de los problemas más graves de la vigilancia general del movimiento lícito de productos químicos, sobre todo de las sustancias del Cuadro II de la Convención de 1988, es que todavía hay gran número de países que no disponen de mecanismos que les permitan obtener información sobre las necesidades, la disponibilidad general y el uso con fines lícitos de las sustancias enumeradas en los cuadros de esa Convención. Se desconocen los fabricantes, distribuidores, importadores y exportadores de esas sustancias. En estas circunstancias es difícil ver cómo puede implantarse una fiscalización adecuada.

85. Por consiguiente, hay Partes en la Convención de 1988 que no están en condiciones de proporcionar a la Junta información sobre el movimiento lícito de los precursores. No hay ninguna obligación específica para informar a la Junta sobre ese movimiento lícito. Pero, de conformidad con el artículo 12 de la Convención de 1988, las Partes en ella tienen la obligación general de reunir tales datos, pues ello es requisito previo de su vigilancia del comercio internacional de las sustancias de los Cuadros I y II* y de cualquier fabricación y

*

En virtud del inciso a) del párrafo 9 del artículo 12 de la Convención de 1988.

distribución de esas sustancias en sus territorios^{**}. Esa es una información que la Junta también necesita para proceder a la evaluación de las sustancias de los Cuadros I y II con miras a su posible inclusión, exclusión o reinclusión en las listas^{***} (véase el párrafo 94 *infra*).

86. Además, algunos gobiernos pueden ser reacios a introducir amplios mecanismos nacionales de fiscalización basados en las disposiciones del artículo 12 de la Convención de 1988, por temor a que esos controles puedan ir en contra de las políticas nacionales de desregulación de la industria química, por ejemplo, o por preocupación por las repercusiones que puedan tener los controles sobre el comercio lícito de productos químicos. Sin embargo, esas inquietudes no deberían ser obstáculo para la aplicación universal de las disposiciones de la Convención. Se deben establecer cuidadosamente mecanismos para evitar la desviación de forma que no obstaculicen el comercio legítimo. En particular, el artículo 12 dispone que se protegerán los secretos comerciales, y la Junta ha preparado, para su secretaría, directrices sobre el debido tratamiento de la información a ese respecto.

87. La Junta sigue examinando la labor legislativa y administrativa realizada por los Estados. En los lugares en que se han tomado medidas para promulgar los instrumentos legislativos necesarios para el control de los precursores, como América Central y el Caribe, América del Norte, América del Sur, Asia (algunos países) y Europa, es necesario aplicarlos efectivamente, así como instituir una estrecha cooperación y una acción conjunta con otros países. En otros lugares, como África y Oceanía, urge implantar sistemas armonizados de fiscalización, antes de que surjan problemas de mayor magnitud relacionados con los precursores.

88. Se reconoce cada vez más que los traficantes, para desviar los precursores hacia conductos ilícitos, utilizan algunos países que carecen de un marco legal adecuado o de mecanismos idóneos para fiscalizar y regular la producción y el comercio de productos químicos.

89. Así pues, ciertos problemas no son inherentes a la Convención de 1988 sino que pueden atribuirse al poco tiempo que han tenido los gobiernos para aplicar de forma concertada sus disposiciones a nivel nacional.

iii) Mejoramiento de la utilización del mecanismo de notificación previa a la exportación de las sustancias del Cuadro I de la Convención de 1988

90. Por lo que respecta al comercio internacional, el intercambio de información entre países exportadores, importadores y de tránsito, a fin de poner sobre aviso a los países que van a recibir inmediatamente envíos de precursores, ha mostrado ser un eficaz medio de determinar las transacciones sospechosas.

91. Ejemplo de ello es el requisito de la notificación previa a la exportación de las sustancias del Cuadro I de la Convención de 1988, enunciado en el párrafo 10 del artículo 12 de esa Convención. Este procedimiento se aplica únicamente previa petición especial al Secretario General. En la actualidad sólo un país ha formulado esa petición. Sin embargo, la Junta ha observado que una serie de países envían de hecho notificaciones previas a la exportación a los países importadores. La notificación de exportación por sí sola, se haga de manera oficiosa o previa petición especial al Secretario General, tal vez no sea suficiente para evitar la desviación, a menos que el país receptor (importador o de tránsito) pueda tomar medidas de vigilancia del comercio.

92. La experiencia reciente en la lucha contra la desviación parece indicar que acaso se necesite algún sistema de autorización de las importaciones y de las exportaciones para evitar más eficazmente la desviación.

^{**} En virtud del inciso a) del párrafo 8 del artículo 12 de la Convención de 1988.

^{***} En virtud del párrafo 4 del artículo 12 de la Convención de 1988.

Ya se ha adquirido alguna experiencia en la utilización de ese sistema. La Unión Europea ha aprobado un reglamento por el que en ciertas condiciones se exige una autorización para la exportación, y algunos países tienen requisitos similares.

b) *Problemas encontrados por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes al reunir datos para la evaluación de sustancias con miras al posible cambio del alcance de la fiscalización con arreglo al artículo 12 de la Convención de 1988*

93. El procedimiento de listas establecido en el artículo 12 de la Convención de 1988 hace posible incluir sustancias en los Cuadros I y II de forma que puedan aplicarse los controles más adecuados a cada sustancia.

94. La Junta, al examinar la posible inclusión o reinclusión de sustancias en las listas, ha de tener en cuenta la extensión, importancia y diversidad de los usos lícitos e ilícitos de las sustancias; sin embargo, no hay un mecanismo establecido para que los gobiernos reúnan y presenten esos datos, y los gobiernos no tienen obligación de hacerlo (véase el párrafo 85 *supra*). La falta de datos presentados por los gobiernos obligó a aplazar tal examen de la Junta en 1993.

95. Aunque es mucho lo conseguido desde 1990 y la entrada en vigor de la Convención de 1988 para impedir la desviación de precursores, la comunidad internacional reconoce que queda todavía mucho por hacer para mejorar los controles e impedir que los productos químicos caigan en manos de fabricantes de drogas ilícitas. Esa mejora es necesaria, no para superar las principales deficiencias de la propia Convención de 1988, sino porque muchos países no han establecido aún el marco legal y los mecanismos adecuados para la aplicación de las medidas previstas en la Convención. En todas las regiones del mundo, a pesar de diversas iniciativas recientes, es necesaria una mayor conciencia de la importancia de una fiscalización eficaz de los precursores, y en algunos países se tienen ideas erróneas sobre lo que implica esa fiscalización. En términos más generales, es muy necesario disponer de información básica sobre los usos lícitos y el movimiento de los precursores. También se necesitan sistemas de reunión de tal información y procedimientos para compartir la información una vez obtenida. Sólo cuando se instituyan estos sistemas y se hayan identificado las dificultades que entorpecen en la práctica su aplicación, será posible empezar a evaluar con juicio crítico las disposiciones de la Convención de 1988 relativas a la prevención de la desviación de precursores. Como ha subrayado reiteradamente la Junta, hay que armonizar las medidas de fiscalización, sobre todo en el interior de las regiones, de forma que las deficiencias de los controles de un país no pongan en peligro los esfuerzos de los países vecinos en los que los controles son más eficaces.

2. Aplicación de las disposiciones contra el blanqueo de dinero de la Convención de 1988

96. En su informe correspondiente a 1993^{xiii}, la Junta subrayó la importancia de las medidas contra el blanqueo de dinero. Combatir el blanqueo del producto del tráfico de drogas es indispensable para luchar contra la delincuencia organizada y contra los traficantes de drogas ilícitas, movidos únicamente por los beneficios que pueden conseguir. En la actualidad es cada vez mayor el consenso en el sentido de que las medidas adoptadas por la comunidad internacional en este campo deben estar orientadas a combatir el blanqueo del producto no sólo del tráfico ilícito de drogas, sino también de todo tipo de actividades delictivas organizadas. Los gobiernos, individual o colectivamente, han adoptado diversas medidas basándose, en particular, en la directiva 91/308/EEC del Consejo de las Comunidades Europeas, de 10 de junio de 1991, sobre la prevención del uso del sistema financiero para el blanqueo de dinero^{xiv}, en los reglamentos modelo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) sobre los delitos de blanqueo relacionados con el tráfico ilícito de drogas y los delitos afines^{xv}, y en las recomendaciones sobre el blanqueo de dinero formuladas por el Grupo Especial de Expertos Financieros constituido por los jefes de Estado o de Gobierno del Grupo de

los siete principales países industrializados y el Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas. La Junta observa con interés que se ha considerado la posibilidad de incorporar todas estas medidas internacionales contra el blanqueo del producto de actividades ilícitas, incluidas algunas de las medidas tomadas a nivel nacional, en una convención internacional contra el blanqueo de dinero procedente de actividades delictivas organizadas.

97. Las disposiciones de la Convención de 1988 contra el blanqueo de dinero no han sido aún aplicadas plenamente. La Junta alienta a los Estados Partes en la Convención de 1988 a que aprueben con carácter urgente las disposiciones legislativas necesarias sobre la prevención de blanqueo de dinero y la detección, incautación y decomiso de los instrumentos y el producto del tráfico de drogas.

98. Los métodos para blanquear los beneficios ilícitos son cada vez más sofisticados, a menudo en respuesta a la adopción de medidas contra el blanqueo de dinero. El blanqueo de capitales procedentes del tráfico de droga permite a las organizaciones de traficantes evitar que se les decomisen esos capitales, impulsando con ello más actividades de tráfico. Por ello, la Junta también recomienda que las Partes en la Convención de 1988, de conformidad con el artículo 5 de esa Convención, consideren la posibilidad de invertir la carga de la prueba respecto del origen lícito del supuesto producto u otros bienes sujetos a decomiso, con las garantías apropiadas. Aunque pocos Estados Partes en la Convención han tomado esas medidas, la inversión de la carga de la prueba suele ser un instrumento legal útil para las autoridades de represión que se enfrentan a operaciones cada vez más complejas con ramificaciones internacionales. Al objeto de mejorar la cooperación entre el sector financiero y las autoridades de represión, la Junta también pone de relieve los actuales esfuerzos por hacer obligatoria la declaración de las transacciones sospechosas.

III. VIGILANCIA DE LA APLICACIÓN DE LOS TRATADOS DE FISCALIZACIÓN INTERNACIONAL DE DROGAS

A. Medidas que debe adoptar la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes para asegurar la aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas

99. En la Convención de 1961 y en el Convenio de 1971 se define claramente el papel de la Junta en la vigilancia y el fomento de la aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas. Una cuestión que hay que abordar en los actuales trabajos de evaluación es la de las medidas que debe adoptar la Junta para asegurar el cumplimiento de los tratados, indicadas en el artículo 14 de la Convención de 1961 y en el artículo 19 del Convenio de 1971. En ellos se prevén varias etapas; por ejemplo, la Junta, si tiene motivos para creer que se está poniendo en grave peligro la consecución de los fines de uno de esos instrumentos por el hecho de que cualquier país o territorio no aplique de sus disposiciones, tiene derecho a pedir aclaraciones al gobierno en cuestión, a pedirle que adopte medidas correctivas y a poner la cuestión en conocimiento de las partes en el tratado, del Consejo y de la Comisión. Como última etapa, la Junta, en el desempeño de sus funciones "judiciales", puede recomendar a las partes en el instrumento que cesen la importación, exportación, o ambas cosas, de drogas desde el país o territorio interesado o hacia ese país o territorio. Estas facultades son sumamente importantes, y las condiciones en las que la Junta puede aplicar el artículo 14 de la Convención de 1961 y del artículo 19 del Convenio de 1971 se han definido de forma estricta.

100. En el curso de los años, la Junta, siguiendo la práctica de sus antecesores (el Comité Central Permanente del Opio, el Comité Central Permanente de Estupefacientes y el Órgano de Fiscalización de Estupefacientes) y en consonancia con el espíritu de los tratados, ha creado su propio procedimiento para fomentar la aplicación de los tratados, en el marco de un constante diálogo diplomático con los gobiernos y de una buena cooperación internacional. Como parte de ese diálogo continuado, la Junta ha instituido procedimientos para hacer frente a las situaciones graves de uso indebido y tráfico ilícito de drogas y a los problemas relativos a la aplicación de los tratados. Entre esos procedimientos figuran la correspondencia con los gobiernos en cuestión, el planteamiento de los problemas en el informe anual de la Junta, el envío de misiones a los países en cuestión y la mención de las conclusiones de esas misiones en el informe anual. En este contexto, la Junta ha solicitado a menudo a algunos gobiernos que le den explicaciones o adopten medidas correctivas y con frecuencia ha señalado a la atención de las Partes en los tratados, al Consejo Económico y Social y a la Comisión situaciones especialmente preocupantes. Hasta la fecha, la Junta nunca ha hecho uso de las medidas últimas previstas en el artículo 14 de la Convención de 1961 y en el artículo 19 del Convenio de 1971.

101. La posibilidad de "investigaciones sobre el terreno" estaba incluida en el 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 1953¹⁵, pero no se incluyó en el artículo 14 de la Convención de 1961 ni en el artículo 19 del Convenio de 1971. No obstante, ninguna disposición de esos instrumentos impide expresamente a la Junta realizar misiones en el contexto de situaciones que justifiquen la aplicación de uno u otro de esos dos artículos. La Junta cree que una disposición explícita que permitiera proceder a "investigaciones sobre el terreno" de naturaleza más técnica que la de sus misiones regulares sería útil en el contexto de las medidas destinadas a asegurar el cumplimiento de los tratados.

B. Asistencia técnica

102. La Junta, cuando comprueba que hay deficiencias en la aplicación de los tratados, tiene derecho a recomendar que el sistema de las Naciones Unidas preste diversas formas de asistencia técnica a un país para

coadyuvar a la consecución de los objetivos de la Convención de 1961 enmendada por el Protocolo de 1972^{*}. Se deberían evaluar de forma más sistemática los resultados y la eficacia de la asistencia técnica prestada a los gobiernos para hacer frente al tráfico ilícito y al uso indebido de drogas.

103. Uno de los principales aspectos de la asistencia técnica orientada a la reducción de la oferta es el desarrollo alternativo, que está previsto en las disposiciones de la Convención de 1988^{**}. El desarrollo alternativo contribuye a la solución de problemas concretos y geográficamente limitados de cultivo ilícito. Sin embargo, la Junta quiere subrayar que el desarrollo alternativo por sí solo, sin otras estrategias relativas a la demanda y el tráfico ilícitos de droga, al igual que cualquier otra medida unilateral, no será eficaz para combatir el problema de la droga.

C. Importancia de vigilar y promover la aplicación de los tratados

104. El presupuesto de la Junta ha registrado un crecimiento negativo en términos reales al tiempo que la labor de la Junta se ha ampliado (por ejemplo, con el mayor número de sustancias sometidas a fiscalización y con la entrada en vigor de la Convención de 1988). No obstante, la Junta se ha esforzado al máximo por cumplir sus obligaciones. La Junta, dados los recursos financieros de que dispone, considera que no tiene medios suficientes para ejercer sus funciones de vigilancia de todas las dimensiones de la aplicación de los tratados y para evaluar con carácter regular la eficacia de los tratados. La Junta ha emprendido un examen del presupuesto y de los recursos de personal necesarios para el desempeño de sus funciones de vigilancia de conformidad con la Convención de 1961, el Convenio de 1971 y la Convención de 1988 y comunicará los resultados de esa evaluación.

105. Es especialmente importante que la legislación nacional de fiscalización de drogas se examine y evalúe continuamente de forma sistemática para determinar si los gobiernos están aplicando las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas. En la actualidad, la Junta no dispone de medios para realizar semejante análisis con carácter regular y país por país, aunque examina la idoneidad de la legislación nacional durante algunas de sus misiones y basándose en la información que recibe de los gobiernos. La Comisión de Estupefacientes tendrá ante sí, en su 38º período de sesiones, un examen, hecho por el PNUFID, de la medida en que recoge la legislación nacional las disposiciones de los tratados, examen que la Junta espera que contribuya a sentar las bases para iniciar una evaluación general. El PNUFID está ayudando a los países a poner su legislación en consonancia con las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas.

D. Aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas en lo que respecta a la sanción de delitos relacionados con las drogas

106. Hasta la fecha no se ha realizado una evaluación sistemática de la medida en que los gobiernos han tipificado como delitos punibles, en su legislación nacional, los actos definidos como tales por los tratados de fiscalización internacional de la drogas, ni de la medida en que los gobiernos han aplicado las sanciones adecuadas a tenor de esos instrumentos.

* Véase el artículo 14 *bis* de la Convención de 1961 enmendada por el Protocolo de 1972.

** El inciso a) del párrafo 3 del artículo 14 de la Convención de 1988 dispone que las Partes en ella podrán cooperar para aumentar la eficacia de los esfuerzos de erradicación y que esa cooperación podrá comprender el apoyo, cuando proceda, al desarrollo rural integrado tendiente a ofrecer soluciones sustitutivas del cultivo ilícito.

107. En cuanto a la cuestión de la legalización del uso no terapéutico de drogas, la Junta, en su informe correspondiente a 1992^{xvi}, intentó aclarar la obligación de las Partes en los tratados de fiscalización internacional de drogas. Las Partes en esos instrumentos están obligadas a tipificar como delitos punibles por la ley el cultivo, la compra o la posesión, en contra de las disposiciones de los tratados, de estupefacientes o sustancias sicotrópicas para el consumo personal. El párrafo 2 del artículo 3, de la Convención de 1988 estipula que las Partes en esa Convención deben tipificar tales actos como delitos penales. Ahora bien, los tratados no exigen que las Partes apliquen las sanciones establecidas en su legislación interna, sino que permiten que las Partes apliquen a quienes hacen un uso indebido de drogas otras medidas sustitutivas de carácter no penal. Sin embargo, en algunos países no se aplican ni sanciones penales ni medidas sustitutivas. Estas situaciones ambiguas pueden ser un primer paso para la legalización de hecho de las drogas y deben abordarse urgentemente.

108. La Junta desea subrayar que los tratados prevén alternativas a la declaración de culpabilidad o a la condena. En muchas circunstancias, esas alternativas constituyen un mejor medio de hacer frente al problema del uso indebido de drogas, problema que no se resolvería con el encarcelamiento. Las alternativas previstas en los tratados incluyen el tratamiento, la educación, el postratamiento, la rehabilitación o la reinserción social. Más allá del artículo 3 de la Convención de 1988, que es más específico en este aspecto, esas medidas pueden aplicarse, bien en lugar de la declaración de culpabilidad o de la condena en caso de infracciones menores y por delitos de posesión, compra o cultivo para el consumo personal, bien además de la declaración de culpabilidad o de la condena en caso de otros delitos definidos en esa Convención. Se desconoce en qué medida los Estados han admitido realmente esas alternativas. Además, los tratados no definen exactamente el alcance y las principales características de esas alternativas, y puede haber lugar para interpretaciones que no estén en consonancia con el espíritu de esos instrumentos. A petición de la Comisión de Estupefacientes y para su 38º período de sesiones, el PNUFID está preparando un informe sobre las alternativas al encarcelamiento.

IV. CONCLUSIÓN

109. Cada uno de los diferentes tratados de fiscalización internacional de drogas aprobados durante los últimos decenios se concertó basándose en la situación particular existente en el momento de su preparación. Cada una de sus disposiciones es resultado de diversas experiencias en materia de fiscalización nacional o internacional de drogas, del intercambio de opiniones y de conocimientos, y de transacciones entre diversas situaciones y prioridades nacionales. La historia de la fiscalización internacional de drogas refleja sus diversas etapas de desarrollo, y cada instrumento internacional fue condición necesaria para pasar a la siguiente etapa y determinar, concebir y aplicar las disposiciones del siguiente instrumento. Los principales tratados de fiscalización de drogas se apoyan mutuamente, y ninguno de ellos sería por sí solo un instrumento perfecto. Como se indica en el preámbulo de la Convención de 1988, las Partes en esa Convención reconocieron la necesidad de fortalecer y complementar las medidas previstas en la Convención de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972, y en el Convenio de 1971.

110. En la lucha contra el uso indebido y el tráfico ilícito de drogas, los tratados de fiscalización internacional de drogas tienen una importancia decisiva. Constituyen el fundamento legislativo del sistema de fiscalización de drogas de las Naciones Unidas y la base de los esfuerzos y de la acción jurídica comunes en que participan todos los Estados. Crean obligaciones para la abrumadora mayoría de los Estados del mundo, los cuales han aceptado esas obligaciones por propia voluntad. Para garantizar la eficacia de esos tratados es necesario el cumplimiento de cuatro condiciones básicas:

a) Los tratados requieren una adhesión universal. Los resquicios de la red mundial de prevención están siendo aprovechados constantemente por las organizaciones delictivas. Un problema grave para la aplicación del sistema de fiscalización de las sustancias sicotrópicas, en particular, es que algunos de los principales países fabricantes y exportadores no se han adherido aún al Convenio de 1971. En realidad, gran parte de las deficiencias del sistema de fiscalización internacional de drogas pueden atribuirse a que los tratados estaban destinados a tener alcance universal pero no han sido adoptadas todavía universalmente;

b) No basta con la adhesión; las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas han de aplicarse debidamente a nivel nacional. Los requisitos establecidos en los tratados deben considerarse como el mínimo denominador común que ha de complementarse con medidas nacionales específicas. En muchos ámbitos, las medidas de fiscalización nacional están por debajo de esos requisitos mínimos. En particular, algunos países, entre ellos Estados Partes en el Convenio de 1971, no someten aún a fiscalización el comercio internacional de todas las sustancias sicotrópicas. En algunos países, las dificultades en la aplicación de los tratados están relacionadas con: a) la falta de una entidad especial de fiscalización de drogas que ponga en práctica las disposiciones de los tratados, lo que es indispensable para la eficaz coordinación de las actividades de fiscalización de drogas; y b) la falta de personal suficientemente preparado y calificado y de recursos financieros suficientes para las entidades que se ocupan de la fiscalización de drogas, a causa de la situación económica general de algunos países o de la poca prioridad que los gobiernos dan a la fiscalización. Además, una serie de países en desarrollo tienen dificultades para imponer coercitivamente el cumplimiento de los requisitos establecidos en varios tratados, por ejemplo la fiscalización de los estupefacientes o de las sustancias sicotrópicas de importación en las fronteras nacionales o la fiscalización de los conductos de distribución interna de los productos farmacéuticos, en particular las sustancias sicotrópicas. Es obligación y redundante en interés de cada Estado ayudar, en la medida de sus posibilidades, a otros Estados proporcionándoles los recursos necesarios para el cumplimiento de sus obligaciones nacionales. La reducción de la demanda, la reducción de la oferta y la lucha contra el tráfico ilícito, así como la cooperación y la solidaridad con otros países, constituyen elementos integrantes del cumplimiento a nivel nacional de las obligaciones establecidas en los tratados;

c) Otro factor clave de una eficaz fiscalización de drogas es el escrupuloso cumplimiento a nivel internacional de las obligaciones establecidas en los tratados, incluida la cooperación de los países entre sí y con la Junta. Mas específicamente, la Junta ha señalado reiteradamente a la atención de la comunidad internacional

el incumplimiento, por diversos gobiernos, de las obligaciones de comunicar información establecidas por los tratados de fiscalización internacional de drogas y por las resoluciones del Consejo Económico y Social. Ese incumplimiento suele indicar la existencia de deficiencias en los sistemas de fiscalización nacional de drogas y en la aplicación de las disposiciones de los tratados en el plano nacional. Al objeto de facilitar en general la comunicación de información a la Junta y al Secretario General, la Comisión de Estupefacientes y la Junta han fomentado la transmisión y el almacenamiento electrónicos de datos. La Junta, con el apoyo del PNUFID, está examinando los problemas conexos de confidencialidad y de autenticidad de la información presentada;

d) El uso indebido y el tráfico ilícito de drogas son procesos dinámicos; por consiguiente, cualesquiera respuestas eficaces a ellos también han de ser dinámicas. El sistema de fiscalización internacional de drogas depende del correcto funcionamiento no sólo de las autoridades gubernamentales, sino también de los órganos y organizaciones internacionales (la Junta, la Comisión de Estupefacientes, el PNUFID, la OMS, etc.) encargados de la rápida adaptación de ese sistema a la situación, en rápida transformación, existente en lo que se refiere a las drogas. La rápida adopción de decisiones sobre las listas, la actualización de las disposiciones de los tratados, la inclusión de nuevas medidas de fiscalización de drogas en los instrumentos vigentes y la prestación de una asistencia técnica adecuada y oportuna a los gobiernos para superar las dificultades constituyen otros tantos ámbitos importantes a los que se debe prestar especial atención para garantizar la eficacia de la lucha mundial contra el cultivo, la producción, la fabricación, y el comercio ilícitos de drogas, y contra su uso indebido.

Notas

- i.. *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1994* (Publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta S.95.XI.4).
- ii.. Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 520, No. 7515.
- iii.. *Ibid.*, vol. 1019, No. 14956.
- iv.. *Ibid.*, Vol. 976, No. 14152.
- v.. *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas para la Aprobación de una Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, Viena, 25 de noviembre a 20 de diciembre de 1988* (Publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta S.94.XI.5), Vol. I.
- vi.. *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1993* (Publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta S.94.XI.2), párrs. 13 a 31.
- vii.. *Informe de la Conferencia Internacional sobre el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas, Viena, 17 a 26 de junio de 1987* (Publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta S.87.I.18), cap. I, secc. A.
- viii.. *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1993 ...*, párr. 23.
- ix.. *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1992* (Publicación de las Naciones Unidas, Núm. S.93.XI.1), párrs. 13 a 24.
- x.. *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1994 ...*, párrs. 281 a 286.
- xi.. *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1992 ...*, párrs. 25 a 28.
- xii.. *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1993 ...*, párr. 211.
- xiii.. *Ibid.*, párrs. 34 a 37.
- xiv.. Boletín Oficial de las Comunidades Europeas, N? L 166/77.

- xv.. Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 456, No. 6555.
- xvi.. *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondientes a 1992 ...*, párrs. 13 a 24.

Número del documento: V.94-28605

Nombre del documento: Suplemento de la Junta 1994

Número de WP: 2EG22.NSP

Operador/a: gebauer

Archivo: narcóticos

Número de páginas: 26

Fecha: 27 febrero 1995

Disco: narcóticos