

Anexo I

Grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre reducción de la oferta

Nota de debate de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes

I. Introducción

1. Los Estados están obligados a abordar el problema de la oferta ilícita de drogas en el marco de los tratados de fiscalización internacional de drogas: la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972^a, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971^b y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988^c. En virtud del artículo 35 de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes^d y el artículo 21 del Convenio de 1971, las Partes, entre otras cosas, deben asegurar en el plano nacional la coordinación de la acción preventiva y represiva contra el tráfico ilícito, y para ello podrán designar un servicio apropiado que se encargue de dicha coordinación.

2. En la Convención de 1988 se abordó la cuestión de la oferta ilícita de sustancias sometidas a fiscalización de manera global y se proporcionaron a la comunidad internacional instrumentos para luchar contra el tráfico de drogas, entre otras, en las áreas de la fiscalización de precursores, la asistencia judicial recíproca en la investigación y el enjuiciamiento de delitos relacionados con drogas y la lucha contra el blanqueo de capitales derivados del tráfico de drogas.

II. Logros alcanzados

3. La mayoría de los Estados considera la reducción de la oferta como cuestión de alta prioridad, por lo que la incluye en su política de fiscalización de drogas. En respuesta a un cuestionario preparado por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes sobre la aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas, el 72% de los gobiernos que respondieron indicó que había elaborado y aplicado una política nacional de reducción de la oferta. Aproximadamente el 9% indicó que las cuestiones relativas a la reducción de la oferta formaban parte de otras políticas, y otro 9% estaba preparando una política de reducción de la oferta.

^a Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 976, N° 14152.

^b *Ibid.*, vol. 1019, N° 14956.

^c *Ibid.*, vol. 1582, N° 27627.

^d *Ibid.*, vol. 520, N° 7515.

4. Los gobiernos son cada vez más conscientes de la interdependencia de la reducción de la oferta y la reducción de la demanda, y algunos Estados han empezado a coordinar sus actuaciones en esas dos esferas. Los casos fructíferos de esa coordinación han demostrado que por medio de la reducción de la disponibilidad de drogas ilícitas, combinada con la ejecución de programas de prevención y tratamiento de la drogodependencia se consigue una reducción sostenida del uso indebido de drogas en general.
5. Los gobiernos han adquirido una conciencia cada vez mayor acerca de la importancia de hacer frente a los delitos cibernéticos en sus actuaciones de reducción de la oferta de drogas ilícitas. Se han puesto en marcha iniciativas en los planos nacional e internacional. Por ejemplo, las fuerzas nacionales de policía de varios Estados han establecido dependencias especializadas en delitos cibernéticos. La Convención sobre el delito cibernético^e del Consejo de Europa es un ejemplo de colaboración internacional avanzada en la esfera de la delincuencia de alta tecnología.
6. La aplicación del sistema internacional de fiscalización de drogas ha seguido evitando la desviación de estupefacientes y sustancias sicotrópicas del comercio internacional a canales ilícitos, con lo que ha logrado contribuir a la reducción de la oferta de drogas ilícitas. En los últimos años se han comunicado pocos casos de desviación de estupefacientes y prácticamente todos los intentos de desviación se han detectado. Los muy escasos casos ocurridos tan sólo han supuesto la desviación de pequeñas cantidades de droga.
7. La fiscalización de precursores también ha contribuido a reducir la oferta de drogas en el mercado ilícito. Cabe citar, a título de ejemplo, iniciativas internacionales como el Proyecto Cohesión y el Proyecto Prisma, que han contribuido a evitar la desviación de grandes cantidades de anhídrido acético, permanganato potásico y precursores de estimulantes de tipo anfetamínico que podrían haberse utilizado en la fabricación ilícita de drogas.

III. Retos

8. En respuesta al cuestionario de la Junta (véase el párrafo 3, *supra*), un número considerable de Estados indicó la continua falta de recursos y una capacitación inadecuada como los principales retos en cuanto a la aplicación de estrategias de reducción de la oferta. También debía mejorarse la cooperación regional e internacional a fin de mejorar los programas de reducción de la oferta.
9. Las iniciativas de reducción de la oferta pueden verse limitadas seriamente por las disparidades entre las leyes de los diversos Estados en materia de procesamiento de los autores de un delito, ejecución de decisiones judiciales relativas a acusados que residen fuera del territorio nacional y aplicación de protocolos por los que se rigen las investigaciones transfronterizas. La admisibilidad ante los tribunales de pruebas relacionadas con delitos cometidos electrónicamente es una cuestión especialmente difícil. Muchas autoridades carecen de capacidad para interceptar y descifrar comunicaciones codificadas, y ello dificulta la prevención y detección de delitos relacionados con drogas y el enjuiciamiento de sus responsables.

^e Consejo de Europa, *European Treaty Series*, N° 185.

10. Muchos gobiernos siguen atribuyendo mayor prioridad y asignando más recursos a las medidas de reducción de la oferta que a las de reducción de la demanda, aun cuando ha quedado demostrado que las actividades de reducción de la oferta sólo producen resultados sostenibles cuando se coordinan con intervenciones para reducir la demanda. Por consiguiente, la eficacia de una estrategia combinada de reducción de la oferta y de la demanda se ve comprometida en muchos países.

11. A lo largo del último decenio, Internet y otras tecnologías de la información y las comunicaciones han planteado serias dificultades a los esfuerzos de reducción de la oferta realizados por los gobiernos. El aumento de las ventas por Internet de medicamentos de venta con receta sin la debida certificación es un problema grave para los organismos de reglamentación y de aplicación de la ley. Dado que el comercio ilícito de drogas por Internet depende en gran medida de los servicios postales para entregarlas, ha sido necesario hallar métodos para escanear, identificar e interceptar paquetes que contienen drogas ilícitas. A ese respecto, la ausencia de disposiciones jurídicas contra el delito cibernético relacionado con las drogas es especial motivo de preocupación en muchos países.

12. Si bien rara vez se desvían del comercio internacional sustancias sometidas a fiscalización fabricadas lícitamente, la desviación de esas sustancias desde los canales de distribución internos sigue siendo un problema, en particular en lo que respecta a las sustancias sicotrópicas. A menudo personas o entidades no autorizadas venden preparados farmacéuticos que contienen sustancias sometidas a fiscalización internacional sin seguir los procedimientos adecuados o con recetas falsificadas. Por ejemplo, en algunos países en desarrollo pueden obtenerse fácilmente benzodiazepinas y anfetaminas sin receta. Los países desarrollados informan cada vez más del abuso o el uso indebido de drogas sometidas a fiscalización desviadas de los canales de distribución internos.

13. La creciente disponibilidad de preparados farmacéuticos falsificados, que también podrían contener sustancias sometidas a fiscalización internacional, es otro reto más para la reducción de la oferta de drogas ilícitas tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados. Según estimaciones de la Organización Mundial de la Salud, en el mundo entero al menos un 10% de los medicamentos son falsificados. En los países en desarrollo, se estima que entre un 25 y un 50% de los medicamentos consumidos son falsificados.

14. Una legislación inadecuada en materia de fiscalización, y unos mecanismos de vigilancia y fiscalización débiles respecto de los precursores en varios países obstaculizan los esfuerzos de reducción de la oferta. En muchas partes del mundo, los traficantes están tratando de obtener del comercio nacional e internacional lícito preparados farmacéuticos que contengan efedrina y pseudoefedrina para la fabricación ilícita de metanfetamina.

IV. Recomendaciones

15. Los gobiernos que aún no cuenten con una política de reducción de la oferta deberían adoptarla y velar por que se designe o establezca un organismo apropiado para coordinar los esfuerzos en esa esfera. Los gobiernos deberían procurar mejorar la cooperación entre los organismos que se ocupan de la fiscalización de drogas, tanto en el plano nacional como en el internacional. Los Estados deberían considerar

la posibilidad de estudiar modos de garantizar una cooperación regional e internacional eficaz y sostenida para hacer frente a los problemas relacionados con el narcotráfico, ya sea por conducto de foros multilaterales o bilateralmente.

16. Los gobiernos deberían velar por que se promulguen leyes nacionales sustantivas y de procedimiento adecuadas para hacer frente a los delitos cometidos en un entorno electrónico. La oferta no autorizada de estupefacientes, sustancias sicotrópicas y precursores para la venta debería tipificarse como delito en la jurisdicción de todo Estado que sea parte en los tratados de fiscalización internacional de drogas.

17. Los gobiernos deberían exigir a las farmacias de Internet la obtención de licencias en los lugares en que operen o entreguen medicamentos de venta con receta, y establecer un sistema de vigilancia de esas actividades. Los gobiernos deberían considerar la posibilidad de tener en cuenta las *Directrices dirigidas a los gobiernos para prevenir la venta ilegal por Internet de sustancias sometidas a fiscalización internacional*, preparadas por la Junta.

18. Los gobiernos deberían considerar la posibilidad de elaborar programas de acción en los planos nacional, regional e internacional destinados a la prevención de los delitos de alta tecnología relacionados con drogas. Se alienta a los organismos de aplicación de la ley a que participen en las redes regionales y mundiales existentes. Se debería prestar asistencia a los países en desarrollo que puedan presuntamente correr el riesgo de ser explotados para cometer delitos de alta tecnología.

19. Se podría estudiar la posibilidad de elaborar una convención de las Naciones Unidas contra el delito cibernético. Esa convención incluiría una clasificación y definiciones mundiales de los delitos de alta tecnología y relacionados con la informática, y se establecería un marco para la armonización legislativa y la cooperación internacional en la investigación y el enjuiciamiento de delitos transfronterizos cometidos o facilitados por medios electrónicos. También podría incluir una sección sobre delitos relacionados con drogas, con un recordatorio a los gobiernos de las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas relativas a la publicidad de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. La convención debería equilibrar la necesidad de garantizar la seguridad y protección contra el delito con cuestiones relacionadas con la salvaguardia de las libertades civiles, la dignidad y la privacidad.

20. Los gobiernos deberían procurar coordinar las estrategias de reducción de la oferta con las de reducción de la demanda de drogas. Las intervenciones de los ministerios y organismos gubernamentales encargados de hacer cumplir la ley y de la salud, la educación, las cuestiones sociales y las actividades de desarrollo económico deberían integrarse en una estrategia complementaria. Una autoridad nacional central, con una representación equilibrada de los organismos que se ocupan de la reducción de la oferta y de la demanda, debería coordinar las actividades y establecer prioridades para la distribución de recursos financieros y de otra índole.

21. Los gobiernos deberían velar por que se evite la desviación de sustancias sometidas a fiscalización de los canales de distribución internos a los mercados ilícitos. Cuando sea necesario, deberían tomarse medidas para mejorar la legislación sobre la distribución interna de las sustancias sometidas a fiscalización.

22. Se alienta a los gobiernos a que vigilen adecuadamente la fabricación y distribución lícitas de precursores utilizados en la fabricación ilícita de drogas, como el anhídrido acético y el permanganato potásico, y fortalezcan su fiscalización en el comercio internacional, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 8 del artículo 12 de la Convención de 1988. Cuando proceda, los Estados deberían procurar fiscalizar los preparados farmacéuticos que contengan sustancias sometidas a fiscalización con arreglo a la Convención de 1988, de la misma manera en que fiscalizan las sustancias sometidas a fiscalización contenidas en esos preparados.

Anexo II

Grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre lucha contra el blanqueo de dinero y promoción de la cooperación judicial

Nota de debate de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes

I. Blanqueo de dinero

A. Introducción

1. La aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988^a marcó un primer paso decisivo en la movilización de la comunidad internacional contra el blanqueo de dinero. En el artículo 3 de la Convención de 1988 se definen los delitos de blanqueo de dinero y se establece que las Partes en la Convención deberán tipificarlos como delitos que habrán de castigarse conforme a la ley. En el artículo 6 se establece que esos delitos darán lugar a extradición. Dado que el blanqueo de dinero incluye, frecuentemente, transacciones financieras internacionales, luchar contra él requiere casi por su propia naturaleza una cooperación internacional eficaz. En la Convención de 1988 se esboza el tipo de cooperación que los Estados parte deberían prestarse recíprocamente al realizar operaciones conjuntas contra el blanqueo de dinero.

B. Logros alcanzados

2. La comunidad internacional está de acuerdo en considerar el blanqueo de dinero una cuestión prioritaria, como lo demuestran la elevada tasa de ratificación de la Convención de 1988 (182 Estados parte al 1º de noviembre de 2008) y la aplicación de otras iniciativas contra el blanqueo de dinero.

3. A esos efectos, revistió también importancia la aprobación, en 2001, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional^b, que en sus artículos 6 y 7 contiene disposiciones detalladas por las que se establecen las medidas que los Estados parte deberían adoptar contra el blanqueo de dinero. Con arreglo al artículo 34 de esa Convención, los Estados parte deberán tipificar el blanqueo de dinero como delito, independientemente de la naturaleza transnacional del caso o de la participación de un grupo delictivo organizado.

^a Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1582, N° 27627.

^b *Ibid.*, vol. 2225, N° 39574.

4. El Grupo de Acción Financiera sobre el blanqueo de capitales, creado inicialmente por el Grupo de los Siete^c en 1989 y que cuenta en la actualidad con 34 Estados miembros, está en la vanguardia de la lucha contra el blanqueo de dinero, en particular mediante la vigilancia de la aplicación de sus 40 recomendaciones (que pueden consultarse en el sitio web <http://www.fatf-gafi.org>). Esas recomendaciones se han revisado varias veces, a fin de adaptarlas a la evolución de las técnicas de blanqueo de dinero.

5. Muchos Estados han intensificado sus esfuerzos en la lucha contra el blanqueo de dinero de conformidad con lo recomendado por el Grupo de Acción Financiera sobre el blanqueo de capitales y, si bien en un principio, un número considerable de países y territorios no cooperaron con el Grupo el número de países y territorios calificados como “no cooperantes” se ha ido reduciendo gradualmente.

C. Retos

6. Todavía 13 Gobiernos no han pasado a ser partes en la Convención de 1988: ocho en Oceanía (Islas Marshall, Islas Salomón, Kiribati, Nauru, Niue, Palau, Papua Nueva Guinea y Tuvalu), tres en África (Guinea Ecuatorial, Namibia y Somalia), uno en Asia (Timor-Leste) y uno en Europa (Santa Sede). Se ha informado de problemas importantes de blanqueo de dinero en algunos de los Estados que aún no han pasado a ser partes en la Convención de 1988.

7. Existen en la actualidad 147 Estados parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, lo cual indica que un número considerable de Estados todavía no son partes en este importante instrumento jurídico internacional.

8. Si bien el Grupo de Acción Financiera sobre el blanqueo de capitales es ampliamente reconocido como el órgano internacional competente en la esfera del blanqueo de dinero, la organización cuenta únicamente con 34 Estados miembros, situación que puede dar lugar a que surjan dificultades a medida que sigan llevándose a cabo iniciativas internacionales de lucha contra el blanqueo de dinero.

9. Las técnicas empleadas para blanquear dinero evolucionan rápidamente, a menudo con más rapidez que la capacidad de las autoridades para reaccionar ante ellas, en particular en los países cuyas autoridades cuentan con una relativamente escasa experiencia en la lucha contra ese delito.

D. Recomendaciones

10. Se alienta a los Estados que aún no lo hayan hecho a que se adhieran a la Convención de 1988 y a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada y apliquen sus disposiciones tan pronto como les sea posible.

^c El Grupo de los Siete está formado por los siguientes países: Alemania, Canadá, Estados Unidos de América, Francia, Italia, Japón y Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

11. La comunidad internacional debería considerar la posibilidad de establecer un marco mundial amplio para coordinar más eficazmente la lucha contra el blanqueo de dinero. Ese marco incluiría procedimientos para evaluar las actuaciones de los gobiernos y recomendar mejoras.
12. Los gobiernos deberían considerar la posibilidad de aplicar plenamente las 40 recomendaciones formuladas por el Grupo de Acción Financiera sobre el blanqueo de capitales (véase el párrafo 4 *supra*) y promulgar y aplicar debidamente leyes contra el blanqueo de dinero, incluidas leyes sobre el decomiso de los bienes de los narcotraficantes. Los gobiernos deberían seguir velando por que las medidas de lucha contra el blanqueo de dinero se revisen periódicamente para incorporar las nuevas técnicas de blanqueo de dinero y la informática.
13. Se alienta a los gobiernos a que institucionalicen procedimientos en virtud de los cuales se obligue a las instituciones financieras a denunciar las transacciones sospechosas a las autoridades. Los gobiernos también deberían considerar la posibilidad de hacer extensiva una obligación de denuncia de forma análoga a los profesionales que se dedican a actividades financieras.
14. Se alienta a los gobiernos a que intensifiquen las reglamentaciones relativas a las empresas para que puedan conocerse más fácilmente la propiedad y el control de las empresas, y para facilitar la cooperación entre las empresas y las autoridades que luchan contra el blanqueo de dinero.
15. Los gobiernos, de conformidad con el párrafo 7 del artículo 5 de la Convención de 1988, deberían considerar la posibilidad de velar por que se invierta la carga de la prueba respecto al origen lícito del supuesto producto u otros bienes sujetos a decomiso, incluso si ello supone hacer enmiendas constitucionales o legislativas.
16. Los gobiernos deberían establecer órganos especializados para investigar los casos de blanqueo de dinero, y proporcionarles recursos financieros, humanos y materiales adecuados.
17. Los gobiernos deberían considerar la posibilidad de reforzar la cooperación internacional contra el blanqueo de dinero. En particular, los gobiernos con más experiencia deberían, por ejemplo, prestar asistencia técnica para combatir el blanqueo de dinero, incluso impartiendo capacitación a funcionarios de los organismos de aplicación de la ley, para que los gobiernos con menos experiencia no sean objeto de explotación por organizaciones delictivas.
18. Los gobiernos deberían considerar la posibilidad de asignar una parte del valor del producto y los bienes decomisados a órganos especializados en la lucha contra el narcotráfico y el uso indebido de drogas.

II. Cooperación judicial

A. Introducción

19. La Convención de 1988 incluye medidas sobre la asistencia judicial recíproca. Conforme al artículo 7 de la Convención, los Estados parte están obligados a prestarse la más amplia asistencia judicial recíproca en investigaciones, procesos

y actuaciones judiciales referentes a delitos relacionados con el tráfico de drogas. En el artículo 18 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional se reitera que los Estados parte deberán prestarse la más amplia asistencia judicial recíproca.

20. En cuanto a la extradición de personas involucradas en delitos relacionados con drogas, en virtud del artículo 6 de la Convención de 1988, los Estados parte pueden considerar ese instrumento como la base jurídica de la extradición. A los Estados parte que denieguen la extradición de una persona se les pide, en la mayoría de los casos, que consideren la posibilidad de enjuiciarla ante sus autoridades competentes.

21. La entrega vigilada es otro instrumento importante contra el narcotráfico. Es una técnica de investigación consistente en permitir que envíos ilegales o sospechosos, por ejemplo, de drogas ilícitas, salgan de uno o varios países, los atraviesen o entren en ellos con el conocimiento o bajo la supervisión de sus autoridades competentes, para así poder identificar a las personas involucradas en la comisión de delitos graves. Según el artículo 11 de la Convención de 1988, los Estados parte deben tomar las medidas necesarias para permitir el uso adecuado de la entrega vigilada en el plano internacional.

B. Logros alcanzados

22. La información reunida por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes mediante su cuestionario sobre los progresos realizados desde la celebración, en 1998, del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, indica que muchos países participan en operaciones conjuntas y se prestan asistencia judicial recíproca en lo referente al narcotráfico en su calidad de miembros de organizaciones regionales e internacionales, como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), la Oficina Europea de Policía (Europol) y diversos equipos de tareas contra el narcotráfico regionales y subregionales. La cooperación en materia de aplicación de la ley ha aumentado en todas las regiones, así como el uso de la técnica de la entrega vigilada.

23. Más del 90% de los gobiernos que proporcionaron información a la Junta sobre esta cuestión indicó que los funcionarios de policía o de control de fronteras se reunían periódicamente con sus homólogos de países o territorios colindantes para examinar cuestiones relacionadas con el narcotráfico.

C. Retos

24. A la pregunta sobre si consideraban adecuada la calidad de la cooperación con los países y territorios vecinos, casi el 30% de los Estados informó a la Junta de que hacían falta mejoras. La mayoría de esos países estaban situados en África o América.

25. Al parecer, la mayoría de los intercambios de opiniones entre países vecinos sobre cuestiones relacionadas con el narcotráfico tienen lugar únicamente a nivel de intercambios de trabajo, mientras que las reuniones a niveles superiores, de

formulación de políticas (por ejemplo, reuniones ministeriales o viceministeriales) son mucho menos frecuentes.

26. Pese a que la Convención de 1988 contiene disposiciones sobre extradición, todavía un número importante de países (por lo menos la mitad de los que han proporcionado información sobre este tema a la Junta) requiere un acuerdo bilateral para la extradición de personas por delitos relacionados con el narcotráfico. La mayoría de esos Estados están situados en Asia.

D. Recomendaciones

27. Los gobiernos que aún no lo hayan hecho deberían adherirse a la Convención de 1988 y a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y aplicar sus disposiciones tan pronto como les sea posible.

28. Los gobiernos deberían estudiar la posibilidad de fortalecer los mecanismos de cooperación internacional en las esferas de la asistencia judicial recíproca y la asistencia para la aplicación de la ley, tanto a nivel de trabajo como a nivel de formulación de políticas.

29. Se alienta a los gobiernos a que acepten la Convención de 1988 como base jurídica suficiente para la extradición de personas involucradas en delitos relacionados con drogas.

Anexo III

Grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y el desarrollo alternativo

Nota de debate de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes

I. Introducción

1. Los Estados Parte deben hacer lo posible por erradicar los cultivos ilícitos para la producción de drogas en sus territorios, tal como se prevé en la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972^a y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988^b. Además, en virtud del artículo 14 de la Convención de 1988, los Estados parte podrán cooperar para aumentar la eficacia de los esfuerzos de erradicación, y tal cooperación podrá comprender el apoyo, cuando proceda, al desarrollo rural integrado tendiente a ofrecer soluciones sustitutivas del cultivo ilícito que sean económicamente viables.

2. Así pues, para conseguir progresos reales los Estados deben actuar en la esfera de la erradicación y la aplicación de la ley, por un lado, y en la del desarrollo alternativo, por el otro. La mera erradicación de cultivos ilícitos sin el suministro de medios de vida legítimos y sostenibles podría conducir a un deterioro de la situación social y económica de las comunidades agrícolas afectadas y, en última instancia, no sería una solución viable. Del mismo modo, el desarrollo alternativo sin una adecuada aplicación de la ley tampoco lograría los objetivos esperados.

3. Las iniciativas para ofrecer medios de vida alternativos legítimos y sostenibles no deberían centrarse únicamente en zonas rurales donde se producen ilícitamente cultivos para la producción de droga, sino también en zonas, tanto rurales como urbanas, donde existe un uso indebido de drogas. Las áreas gravemente afectadas por problemas relacionados con las drogas y los Estados que se han visto dominados por la economía de las drogas ilícitas necesitan criterios de desarrollo globales que tengan plenamente en cuenta esos problemas y los integren cabalmente en el conjunto de principios y prácticas del desarrollo alternativo.

^a Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 976, N° 14152.

^b *Ibid.*, vol. 1582, N° 27627.

II. Logros alcanzados

4. Los gobiernos continúan realizando esfuerzos en la esfera de la erradicación, y en algunos países se han logrado resultados visibles, principalmente en aquellos en que se ha adoptado un enfoque coherente orientado hacia el desarrollo y encaminado a suministrar medios de vida legítimos y sostenibles a las comunidades agrícolas.
5. En los programas de erradicación la tecnología avanzada, incluidas las imágenes obtenidas por satélite, se está utilizando cada vez más para detectar la ubicación y la escala de los cultivos ilícitos para la producción de droga.

III. Retos

6. La falta de niveles adecuados de seguridad y estabilidad ha obstaculizado las tareas de erradicación en algunos países. Además, en ocasiones los gobiernos no han dispuesto de la capacidad de detectar y erradicar cultivos ilícitos para la producción de drogas en zonas remotas y difícilmente accesibles. La corrupción en el seno de algunos gobiernos también ha dificultado las tareas de erradicación.
7. Si bien los programas de desarrollo alternativo proporcionan una asistencia inicial a los agricultores, con frecuencia persiste el problema de la sostenibilidad y seguridad a largo plazo de los medios de vida alternativos. Pese a los repetidos llamamientos realizados por la comunidad internacional, incluso por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones, a que se mejore el acceso a los mercados y se fijen precios justos para los productos de los programas de desarrollo alternativo, sigue siendo difícil fortalecer la economía lícita mediante vías de comercialización legítimas.
8. Frecuentemente, en el marco de los programas de desarrollo alternativo, no es posible prestar servicios financieros, como por ejemplo microcréditos, a agricultores que desean abandonar los cultivos ilícitos para la producción de droga y dedicarse a otros cultivos. Aquellos agricultores que, tras haber dejado de cultivar plantas narcógenas, no tengan asegurado el sustento son los que más probablemente reviertan a los cultivos ilícitos para la producción de droga.
9. Es necesario lograr un equilibrio entre las iniciativas de desarrollo y las medidas de aplicación de la ley en las zonas de cultivos ilícitos. En las zonas de desarrollo alternativo, los funcionarios encargados de la aplicación de la ley deben colaborar en forma positiva con las comunidades en las que trabajan, de modo que su actuación no se perciba como actuaciones contra el bienestar de la comunidad, sino que, por el contrario, se considere que aportan la seguridad necesaria para que los miembros de la comunidad puedan contar con medios de subsistencia legítimos.
10. Hasta la fecha, se han puesto en práctica programas de desarrollo alternativo principalmente en el contexto de proyectos de desarrollo rural concretos en zonas aisladas. Esta tendencia a ejecutar programas de desarrollo alternativo aisladamente no aporta resultados que logren reducir la producción de cultivos ilícitos a gran escala. Lamentablemente, la gran mayoría de los agricultores que se dedican a cultivos ilícitos para la producción de droga no han recibido asistencia directa en materia de desarrollo alternativo. Además, frecuentemente los gobiernos no proporcionan una infraestructura adecuada para el transporte de los productos

provenientes de cultivos alternativos, por lo que esas cosechas no pueden acceder fácilmente a los mercados. La falta de educación y de programas de alfabetización en general también puede contribuir a que los medios de vida legítimos no sean sostenibles a largo plazo. La prestación de asistencia sanitaria a menudo también es inadecuada, especialmente teniendo en cuenta que el cultivo de plantas narcógenas conlleva, no infrecuentemente, un aumento de las tasas de abuso de drogas entre la población agrícola.

11. En general, la situación de las poblaciones marginadas no se ha tenido debidamente en cuenta en los programas de desarrollo alternativo. Para que esos programas sean sostenibles a largo plazo, se debe prestar más atención a esas comunidades, tanto en las zonas rurales como en las urbanas.

12. Los consumidores de drogas ilícitas a menudo son marginados y viven en circunstancias difíciles (por ejemplo, en los barrios marginales de grandes ciudades); algunos miembros de las comunidades marginadas de zonas urbanas pueden ser obligados por pandillas violentas a vender droga en las calles. Los vendedores de drogas callejeros con frecuencia son drogodependientes que necesitan acceso a programas de prevención, educación y tratamiento, y que frecuentemente apenas tienen oportunidades de obtener ingresos de forma legítima. Para reducir los problemas relacionados con la droga, incluida la delincuencia se precisan políticas bien estructuradas que incluyan la aportación de los afectados.

13. La Comisión de Estupefacientes de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) ha expresado en varias ocasiones su apoyo a los programas de desarrollo alternativo. No obstante, y pese a que unos niveles altos de pobreza a menudo conllevan un elevado riesgo de actividades relacionadas con las drogas ilícitas, pocos Estados han ejecutado ese tipo de programas.

14. Se ha avanzado considerablemente en lo que respecta a la eliminación del cultivo ilícito de adormidera en el Asia sudoriental. En cambio, la situación del cultivo ilícito de adormidera en el Afganistán sigue siendo un problema grave. Si bien en algunas zonas del país se ha reducido la superficie de cultivo ilícito, los altos niveles de inseguridad y corrupción siguen obstaculizando los esfuerzos del Gobierno del Afganistán y de la comunidad internacional. Así pues, queda mucho por hacer para conseguir progresos reales. Preocupa a la Junta el hecho de que de nuevo haya aumentado el nivel de cultivo ilícito de opio en Myanmar.

15. Un problema importante, especialmente en las zonas donde se cultiva arbusto de coca, son los efectos de ese cultivo en el medio ambiente. Se estima que en 2004 se dedicaron al cultivo de arbusto de coca más de 88.000 hectáreas en la cuenca del Amazonas, lo que afectó a importantes ecosistemas naturales y de selvas tropicales, con graves repercusiones para el medio ambiente a nivel mundial. Además, es posible que los procesos iniciales de fabricación de la cocaína, que frecuentemente conlleva la eliminación de forma no segura de desechos químicos peligrosos, se realicen en zonas cercanas a aquellas en que se cosecha el arbusto de coca.

16. Marruecos es el único país en que se ha ejecutado un programa de desarrollo alternativo para suprimir el cultivo ilícito de plantas de cannabis. La situación en África es motivo de especial inquietud, dado que en las estrategias de mitigación de la pobreza preparadas por los Estados de la región y sus asociados para el desarrollo la producción de cannabis y el uso indebido de drogas, a menudo, no reciben suficiente atención. Ya en 2003, la Junta observó que en algunas áreas se estaba

abandonando cada vez más el cultivo de alimentos a favor del cultivo de cannabis, lo que provocó situaciones de escasez de alimentos^c. El cultivo de cannabis también se está convirtiendo en un importante problema en el Afganistán y en el Paraguay.

IV. Recomendaciones

17. La comunidad internacional debería, en el Afganistán y en otras zonas cuando sea necesario, prestar asistencia adecuada para garantizar un entorno seguro y estable en el que puedan ejecutarse programas de erradicación y desarrollo alternativo. Los gobiernos, en particular el Gobierno del Afganistán, deberían considerar la posibilidad de intensificar sus actuaciones de lucha contra la corrupción.

18. Se alienta a la comunidad internacional a que, por conducto de la ONUDD y otras organizaciones pertinentes, siga difundiendo la utilización de tecnología avanzada, incluidas las imágenes obtenidas por satélites, para vigilar la escala y la ubicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas, y preste asistencia en las actividades de erradicación y desarrollo alternativo, teniendo en cuenta las cuestiones relativas al medio ambiente.

19. Los gobiernos deberían considerar la posibilidad de realizar un análisis amplio de la dinámica de la economía de las drogas ilícitas, a fin de comprender las interacciones de ésta con los diferentes aspectos de la economía local, y garantizar que las estrategias encaminadas a proporcionar medios de vida alternativos legítimos sean adecuadas para la zona de que se trate.

20. Se alienta a los gobiernos y las organizaciones regionales e internacionales pertinentes a que integren el desarrollo alternativo en sus programas de desarrollo más amplios. Se debería modificar el actual enfoque fragmentado del desarrollo alternativo, y asumir un compromiso con miras a la formulación de estrategias a largo plazo para ofrecer medios de vida alternativos legítimos. Este nuevo compromiso debería demostrarse, entre otras cosas, con la puesta en práctica de programas de infraestructura, educativos, de alfabetización y de apoyo de otra índole, con objeto de garantizar el desarrollo sostenible de las comunidades agrícolas afectadas. También deberían ejecutarse programas para una atención sanitaria adecuada, incluidos la prevención y el tratamiento del uso indebido de drogas.

21. La Junta recomienda a los Gobiernos que amplíen el enfoque de los programas de desarrollo alternativo, prestando más atención a las necesidades de las poblaciones marginadas y desatendidas tanto en las zonas rurales como en las urbanas.

22. Los gobiernos deberían prestar más atención al creciente problema del cultivo ilícito de la planta de cannabis, en particular en zonas pobres, y aplicar estrategias de lucha contra este fenómeno que incluyan programas de erradicación y de desarrollo alternativo, con el apoyo de la comunidad internacional, según proceda.

^c Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2003 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.04.XI.1), párr. 238.

23. Los gobiernos deberían considerar la posibilidad de formular políticas comerciales nacionales e internacionales, en particular relativas al acceso a los mercados de los productos y servicios provenientes de las zonas de desarrollo alternativo. Los acuerdos comerciales internacionales también deberían tener en cuenta esa cuestión, y deberían elaborarse y aplicarse con miras a apoyar las iniciativas destinadas a eliminar la economía de las drogas ilícitas, donde quiera que exista.
24. Los gobiernos deberían hacer lo posible por garantizar que las actividades de los organismos de aplicación de la ley en las zonas de cultivos ilícitos para la producción de drogas contribuyan a establecer la confianza entre las comunidades locales y las autoridades, y deberían promover una mayor participación de las comunidades en la formulación de políticas para hacer frente a los diversos aspectos del problema de las drogas. Para ser eficaz, la aplicación de la ley debería considerarse un factor de apoyo en el contexto del desarrollo socioeconómico en general. Los gobiernos deberían velar también por que los funcionarios de los organismos de aplicación de la ley puedan proteger a las comunidades agrícolas de las organizaciones delictivas que tratan de obligarlas a cultivar plantas narcógenas.
25. Se alienta a los gobiernos a velar por que los programas de desarrollo alternativo incluyan medidas para garantizar la concesión de créditos adecuados y otros tipos de apoyo pertinente a las comunidades agrícolas en proceso de transición a cultivos alternativos legítimos.
26. Con miras a adoptar medidas en la esfera del desarrollo alternativo preventivo, como recomendó la Comisión de Estupefacientes, los gobiernos deberían considerar la posibilidad de identificar a aquellos grupos de población en riesgo de dedicarse a los cultivos ilícitos para la producción de drogas, y esforzarse por garantizar que esas comunidades dispongan de medios de vida legítimos y sostenibles.
27. Se alienta a los gobiernos y otras instituciones pertinentes, incluidas las organizaciones intergubernamentales, a que intercambien y difundan las experiencias adquiridas en los programas de desarrollo alternativo, asegurándose de la participación de las comunidades locales y las instituciones académicas y de investigación en ese proceso, a fin de ampliar la base de conocimientos de los programas de desarrollo alternativo.

Anexo IV

Grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre reducción de la demanda de drogas

Nota de debate de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes

I. Introducción

1. La reducción de la demanda es un componente básico de los tratados de fiscalización de drogas. De conformidad con el artículo 38 de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972^a y el artículo 20 del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971^b, los gobiernos deberán adoptar todas las medidas posibles para prevenir el uso indebido de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y asegurar la pronta identificación, tratamiento, educación, postratamiento, rehabilitación y readaptación social de las personas afectadas. Según lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 14 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988^c, las Partes deberán adoptar medidas adecuadas tendientes a eliminar o reducir la demanda ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas con miras a reducir el sufrimiento humano y acabar con los incentivos financieros del tráfico ilícito.

2. Teniendo en cuenta las disposiciones mencionadas *supra* que figuran en los tratados de fiscalización internacional de drogas, la Asamblea General, en su vigésimo período extraordinario de sesiones, celebrado en 1998, reconoció que la reducción de la oferta y la reducción de la demanda eran dos caras de una misma moneda y que sólo cuando se abordaban simultáneamente se podían obtener resultados tangibles en materia de reducción del uso indebido y el tráfico de drogas. Dado que la oferta y la demanda de drogas ilícitas son partes inseparables de un mismo problema, el éxito de los esfuerzos de reducción de una de ellas depende del compromiso de reducir al mismo tiempo la otra.

3. Los objetivos de los programas de reducción de la demanda son prevenir y reducir el uso indebido de drogas, tratar a los drogodependientes y mitigar las consecuencias negativas del uso indebido de drogas. Los programas de reducción de la demanda prevén y alientan la activa participación del público en general y están destinados a las personas particularmente expuestas a situaciones de riesgo, independientemente del lugar o de las condiciones económicas. Los programas de prevención basados en la comunidad, la escuela o la familia promueven actitudes adecuadas respecto de la disponibilidad y el abuso de drogas, así como una percepción de los riesgos que éstas entrañan. También pueden sensibilizar aún más

^a Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 520, N° 7515.

^b *Ibid.*, vol. 1019, N° 14956.

^c *Ibid.*, vol. 1582, N° 27627.

acerca de la vulnerabilidad, el riesgo y los factores que están estrechamente relacionados con la predisposición a abusar de las drogas.

II. Logros alcanzados

4. En el decenio transcurrido desde la celebración del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, en 1998, los gobiernos han dado más prioridad a la reducción de la demanda de drogas. La simple distinción entre países proveedores y países consumidores ya no es aceptable, y en la actualidad se entiende ampliamente que los países de tránsito son susceptibles de convertirse en países consumidores e incluso proveedores. Del mismo modo, ya no se da por sentado que la supresión de la oferta de drogas en algunos países reducirá la demanda en otros.

5. En 2007, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes elaboró un estudio^d sobre los progresos realizados desde el vigésimo período extraordinario de sesiones. Los resultados de ese estudio indican que la mayoría de los Estados reconoce la importancia de la reducción de la demanda. De hecho, el 75% de los gobiernos que respondieron indicó que contaba con una política nacional diseñada específicamente para reducir la demanda de drogas; el 13% había incorporado la reducción de la demanda a otras políticas; un 6% estaba elaborando una política de reducción de la demanda, y otro 6% no contaba con ninguna política de esa índole. Esos países estaban distribuidos uniformemente en todas las regiones del mundo.

6. Desde un principio, el sistema de fiscalización internacional de drogas contribuyó de manera decisiva a la reducción de la demanda de drogas en todo el mundo. Se estima que en China, a principios del siglo XX, la cantidad de opiáceos que era objeto de abuso ascendía a más de 3.000 toneladas en equivalente de morfina. En comparación con ello, se calcula que en la actualidad se consumen ilícitamente en todo el mundo unas 400 toneladas en equivalente de morfina por año. Esto demuestra que la situación de la adicción a los opiáceos es mucho mejor hoy en día que antes de que se estableciera el sistema de fiscalización internacional de drogas. Más recientemente se han logrado éxitos, por ejemplo, respecto de la disminución del abuso de heroína en varios países.

7. Los gobiernos son cada vez más conscientes de la interdependencia de la reducción de la oferta y la demanda, y algunos de ellos han adoptado un enfoque integrado en sus estrategias de reducción de la demanda y la oferta. Varios ejemplos fructíferos demuestran que la reducción de la disponibilidad de drogas ilícitas, combinada con el tratamiento de los drogodependientes, ha dado como resultado una reducción sostenida del uso indebido de drogas en general.

^d Ese año, la Junta envió un cuestionario a todos los gobiernos para evaluar la aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas y determinar los progresos realizados en el decenio posterior a la celebración del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. El cuestionario contenía preguntas sobre diversos temas, por ejemplo, sobre la legislación y las políticas de fiscalización de drogas y sobre los retos percibidos. De los 216 cuestionarios enviados a todos los países y territorios, se remitieron completados a la Junta 145 (es decir, el 67%).

8. Diversos gobiernos han concebido regímenes de tratamiento nacionales que toman en cuenta las condiciones locales e incluyen diferentes medidas además del encarcelamiento o en sustitución de éste. Esas medidas van desde ofrecer al delincuente la posibilidad de someterse a un tratamiento y encarcelamiento supervisados, hasta la inclusión del tratamiento como parte de una pena de privación de libertad.

III. Retos

A. Políticas

9. Los resultados del estudio realizado por la Junta indican que aún no existen políticas de reducción de la demanda en algunos de los Estados que respondieron, principalmente en los situados en el Caribe y en Asia central. No todos los gobiernos reconocen o aplican estrategias de reducción de la oferta y de la demanda que se refuercen mutuamente. Algunos gobiernos indicaron que dan prioridad y asignan más recursos a las intervenciones para la reducción de la oferta.

10. Los gobiernos de varios países dedicaban cada vez más atención y recursos a medidas destinadas a reducir los perjuicios sanitarios y sociales del abuso de drogas. En esos países parecían haberse descuidado otras medidas de reducción de la demanda más importantes, como la prevención y el tratamiento.

11. Muchos gobiernos, incluso algunos que cuentan con recursos financieros y humanos considerables, carecían de la infraestructura necesaria para observar de manera sistemática las tendencias en materia de abuso de drogas. Los gobiernos tendían a adolecer de una falta de coordinación entre los organismos pertinentes, unos conocimientos especializados insuficientes o unos recursos limitados para la fiscalización de drogas y, además, solían mostrar una ausencia general de voluntad política para tratar esas cuestiones.

12. En algunos países han aparecido nuevas drogas, por ejemplo, las llamadas “drogas de uso recreativo”, que a menudo sustituyen a otras cuyo uso indebido había disminuido, lo que demuestra que el abuso de drogas es un fenómeno que evoluciona constantemente. Con frecuencia la desaparición de una determinada droga del mercado no significa que se haya solucionado el problema de la droga, sino únicamente que se ha producido un cambio hacia el uso indebido de otras drogas o sustancias.

B. Fiscalización de las actividades lícitas

13. El sistema de fiscalización internacional de drogas ha logrado prevenir la desviación de sustancias sometidas a fiscalización del comercio internacional hacia el mercado ilícito. No obstante, el uso indebido de preparados farmacéuticos que contienen sustancias sometidas a fiscalización desviadas de los canales de distribución internos sigue siendo un problema grave en muchos países. Sólo el uso indebido de cannabis en algunos países, supera el de preparados farmacéuticos que contienen sustancias sometidas a fiscalización. La información reunida por los gobiernos sobre las pautas del uso indebido de preparados farmacéuticos indica que

esas pautas están relacionadas con la disponibilidad de preparados en general: cuanto mayor sea esa disponibilidad, mayor será el abuso.

14. A pesar del creciente uso indebido de preparados farmacéuticos, en la mayoría de los sistemas nacionales de vigilancia del abuso de drogas no se tiene muy presente el fenómeno del uso indebido de medicamentos de venta con receta. Los opioides, las benzodiazepinas y los estimulantes recetados casi nunca se incluyen en las encuestas sobre el uso indebido de drogas ni en la información sobre el narcotráfico reunida por las autoridades de aplicación de la ley. Esa es una de las razones por las cuales las dimensiones del problema se desconocen y no se evalúan como corresponde.

15. De acuerdo con las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas, los gobiernos deben establecer sistemas de reunión de datos para evaluar la demanda y la oferta lícitas de sustancias sometidas a fiscalización. No obstante, unas medidas de fiscalización desproporcionadas pueden afectar negativamente al acceso adecuado a ciertos medicamentos.

C. Los delitos relacionados con drogas y el sistema de justicia penal

16. Las drogas ilícitas, la delincuencia y la violencia siguen siendo sumamente perjudiciales para las comunidades de muchos países, ya que los miembros de esas comunidades tienen que vivir en medio de mercados de drogas ilícitas donde siempre están presentes no sólo la delincuencia y la violencia, sino también la amenaza de la delincuencia y la violencia. El costo del uso indebido de drogas y las actividades delictivas conexas también tiene consecuencias a corto y a largo plazo a nivel individual, en términos de salud física y mental y de bienestar económico y social.

17. Existen posibilidades de tratamiento eficaz que siguen sin aprovecharse en los países en que el sistema de justicia penal no utiliza o no puede utilizar las medidas de tratamiento como medio para alentar a los drogodependientes a abandonar el consumo de drogas. En algunos países, el sistema de justicia penal se concentra en el encarcelamiento, y no proporciona un tratamiento adecuado en sustitución de la privación de libertad o como complemento de ella.

D. Internet, la cultura popular y la incitación

18. El aumento sostenido de las ventas en Internet, sin receta médica válida, de preparados farmacéuticos que contienen sustancias sometidas a fiscalización internacional, está planteando un reto muy importante para la fiscalización internacional de drogas. Según la información facilitada por los países en que se investigan a fondo las actividades de las farmacias ilegales de Internet, el altísimo volumen de operaciones de algunas de ellas es motivo de grave preocupación.

19. La promoción, o por lo menos la tolerancia, del uso indebido de drogas en algunos ámbitos de la cultura popular puede contribuir a crear un entorno que propicie dicha práctica. Los jóvenes son particularmente vulnerables a una cultura popular que presenta el uso indebido de drogas como un aspecto normal y aceptable

del estilo de vida de las personas. Además, en Internet se encuentra fácilmente información sobre la manera de fabricar drogas ilícitas o de traficar con ellas.

20. Algunos gobiernos aún no han aplicado, o no aplican plenamente, la disposición contenida en el párrafo 1 del artículo 3 de la Convención de 1988, por la que se requiere que los Estados parte tipifiquen como delito penal, a reserva de sus principios constitucionales y de los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico, el hecho de instigar o inducir públicamente a otros a consumir drogas. Esta situación compromete gravemente los esfuerzos de reducción de la demanda de esos gobiernos y puede propiciar un aumento del uso indebido de drogas.

IV. Recomendaciones

A. Políticas

21. Todos los gobiernos deberían reconocer el valor de adoptar estrategias de reducción de la oferta y de la demanda que se refuercen mutuamente. Un órgano nacional central, con una representación equilibrada de los organismos que se ocupan de la reducción de la oferta y de aquéllos que se ocupan de la reducción de la demanda, debería coordinar las actuaciones gubernamentales. Se alienta a los gobiernos a que se aseguren de que las medidas destinadas a reducir los perjuicios sanitarios y sociales del abuso de drogas no tengan prioridad sobre las medidas de prevención y tratamiento. Debe hallarse un equilibrio adecuado entre todas las medidas de reducción de la demanda.

22. Se alienta encarecidamente a los gobiernos que aún no lo hayan hecho a que establezcan un sistema de información para evaluar las tendencias del uso indebido de drogas, a fin de reunir información sobre la situación prevalente de una manera sistemática y periódica. Los programas de reducción de la demanda también requieren una vigilancia constante y un proceso de evaluación integrado. Las organizaciones internacionales pertinentes, así como los gobiernos que cuentan con sistemas de información y vigilancia, deberían considerar la posibilidad de prestar asistencia a los Estados que requieren más conocimientos especializados, así como recursos financieros y humanos, para aplicar esos sistemas. Los gobiernos deberían realizar investigaciones médicas en los casos de fallecimientos relacionados con el abuso de nuevas drogas.

23. Los gobiernos con experiencia en intervenciones de reducción de la demanda deberían considerar la posibilidad de compartir esa experiencia con las autoridades de fiscalización de drogas de otros países y regiones. El intercambio de información y experiencias puede contribuir a mejorar las estrategias de reducción de la demanda en los países que no cuentan con sistemas sólidos de vigilancia y evaluación.

24. Los gobiernos deberían seguir mejorando el acceso al tratamiento y ofrecer más posibilidades de rehabilitación y reinserción social. Las actividades de aplicación de la ley que se realizan a nivel de la calle deberían integrarse en programas destinados a reducir la demanda, como programas de educación con objetivos bien definidos. En algunas regiones ha resultado eficaz la acción combinada del sistema de justicia penal y de los servicios de salud pública, que

puede alentar a los consumidores de drogas y a los drogodependientes con quienes resulta difícil tener contacto a que obtengan el tratamiento necesario.

25. Los gobiernos deberían proporcionar un tratamiento adecuado a los reclusos drogodependientes y adoptar medidas para restringir el acceso a las drogas ilícitas en los centros penitenciarios. También deberían prever penas alternativas a la privación de libertad.

26. Los gobiernos deberían adoptar en todos los casos medidas de prevención adecuadas, incluso cuando el abuso de drogas parezca haber disminuido. Al ejecutar programas de prevención, los gobiernos deberían tener en cuenta la importancia de los siguientes elementos: a) la consideración de los valores, percepciones, expectativas y creencias que la comunidad vincula a las drogas y su uso indebido; b) el desarrollo de aptitudes personales y sociales, en particular entre los niños y los jóvenes, para aumentar su capacidad de adoptar decisiones saludables y bien fundadas, y c) la creación de un entorno en el que exista la posibilidad de adoptar y mantener un estilo de vida saludable.

B. Fiscalización de las actividades lícitas

27. Los gobiernos deben evaluar sistemáticamente sus necesidades de estupefacientes y sustancias sicotrópicas a fin de garantizar que la oferta sea suficiente para responder a la demanda lícita. Los registros relativos a las operaciones de fabricación, importación, exportación y distribución deben verificarse, y cualquier discrepancia, aclararse. Los Estados Miembros deberían seguir fomentando la utilización racional de los estupefacientes y las sustancias sicotrópicas y adoptar procedimientos de prescripción de medicamentos que fomenten la utilización racional de esas sustancias.

28. Los gobiernos que aún no lo hayan hecho deberían examinar la cuestión de la desviación y el uso indebido de preparados farmacéuticos que contienen estupefacientes y sustancias sicotrópicas y adoptar las medidas necesarias para solucionar ese problema, según proceda.

29. Se alienta a los gobiernos a que se aseguren de que exista una coordinación adecuada entre los organismos sanitarios y reglamentarios, la comunidad médica y el sector farmacéutico, a fin de garantizar la disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización para satisfacer las necesidades legítimas, e impedir al mismo tiempo una oferta excesiva de esas sustancias.

C. Los delitos relacionados con drogas y el sistema de justicia penal

30. La Junta insta a los gobiernos a que garanticen que los organismos locales de aplicación de la ley, junto con las organizaciones comunitarias, respondan adecuadamente a los problemas de violencia y uso indebido de drogas a nivel microsociedad. Las actividades de vigilancia basadas en la comunidad son elementos esenciales de disuasión lo que, a su vez, es imprescindible para reducir la demanda de drogas. El estar pendiente de la posible aparición de un problema relacionado con las drogas es fundamental. Las intervenciones dirigidas a las comunidades y los

grupos más susceptibles de caer en el uso indebido y el tráfico de drogas y en la violencia que conllevan, pueden disuadir de esas prácticas y prevenirlas. Esos elementos deberían aplicarse paralelamente a actuaciones de reducción de la demanda como el tratamiento y la rehabilitación de los drogodependientes, entre otras. Se alienta también a los gobiernos a adoptar medidas contra los delitos cometidos bajo la influencia de las drogas.

31. Los gobiernos deberían considerar la posibilidad de establecer “tribunales de tratamiento de drogas”, especializados en tratar con los autores de delitos relacionados con drogas. Esos tribunales aplican principios y procedimientos de justicia restaurativa derivando a ciertos delincuentes drogodependientes del procedimiento tradicional de la justicia penal hacia programas de tratamiento y rehabilitación supervisados judicialmente.

32. Los gobiernos deberían revisar sus leyes constantemente para asegurarse de que cumplen con las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas, y de que en ellas se tipifican los delitos penales requeridos y se establecen las penas adecuadas, incluidos programas de rehabilitación y tratamiento para drogodependientes y otras personas involucradas en delitos relacionados con drogas, conforme a las disposiciones de la Convención de 1988.

D. Internet, la cultura popular y la incitación

33. Los gobiernos deberían velar por que los clientes de las farmacias de Internet tomen conciencia del riesgo que puede entrañar para la salud el consumo de medicamentos de venta con receta obtenidos en farmacias de Internet ilegales. Los gobiernos deberían tener en cuenta las *Directrices dirigidas a los gobiernos para prevenir la venta ilegal por Internet de sustancias sometidas a fiscalización internacional*, preparadas por la Junta.

34. Los gobiernos deberían considerar la posibilidad de extremar sus esfuerzos de prevención, utilizando medios apropiados y eficaces para llegar al público destinatario. En particular, se alienta a los gobiernos a que recurran en mayor medida a los medios de comunicación y a Internet para difundir mensajes contra el uso indebido de drogas. Los gobiernos deberían adoptar medidas para luchar contra el comercio en Internet de material, instrumentos y otros elementos necesarios para la producción y fabricación ilícitas y el abuso de drogas. Los gobiernos deberían considerar la posibilidad de buscar maneras de alentar actitudes contrarias al uso indebido de drogas.

35. Se alienta a los gobiernos a que apliquen y hagan cumplir lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 de la Convención de 1988, según el cual los Estados parte, a reserva de sus principios constitucionales y de los conceptos fundamentales de sus ordenamientos jurídicos, deberán tipificar como delito penal el hecho de instigar o inducir públicamente a otros a utilizar ilícitamente estupefacientes o sustancias sicotrópicas. Por tanto, los Estados deben establecer para quienes violen esa disposición sanciones que tengan un efecto disuasivo adecuado.

Anexo V

Grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre fiscalización de precursores y de estimulantes de tipo anfetamínico

Nota de debate de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes

I. Introducción

1. A lo largo del último decenio, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes ha adoptado una serie de medidas encaminadas a fortalecer la fiscalización de precursores y poner coto a la fabricación ilícita, la desviación, el tráfico y el abuso de estimulantes de tipo anfetamínico, en cumplimiento de las funciones que le incumben en virtud de los tratados de fiscalización internacional de drogas y de conformidad con el mandato que le encomendó la Asamblea General en los planes de acción aprobados en su vigésimo período extraordinario de sesiones. En particular, la Junta, en sus informes anuales y en sus informes sobre la aplicación del artículo 12 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988^a, ha publicado recomendaciones para los gobiernos acerca del fortalecimiento de las medidas de fiscalización de precursores.

II. Logros alcanzados

A. Fiscalización de precursores

2. De conformidad con la Declaración política aprobada por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones (resolución S-20/2, anexo) y las resoluciones pertinentes de la Comisión de Estupefacientes (como por ejemplo, la resolución 51/10 de la Comisión), los gobiernos han adoptado medidas para fortalecer la fiscalización de precursores, entre ellas, la promulgación de legislación pertinente. Los gobiernos también han obtenido resultados en lo que respecta al establecimiento de mecanismos para vigilar el comercio de sustancias químicas sometidas a fiscalización. Por ejemplo, actualmente se envían cada año más de 10.000 notificaciones previas a la exportación a 169 países y territorios por medio del portal del Sistema electrónico de intercambio de notificaciones previas a la exportación (PEN Online). PEN Online es un sistema basado en Internet para el intercambio de notificaciones previas a la exportación que comenzó a funcionar en 2006. Los gobiernos han mejorado la presentación de información a la Junta relativa al movimiento internacional lícito de precursores, incluidas sus previsiones anuales de las necesidades legítimas de precursores de estimulantes de tipo anfetamínico.

^a Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1582, N° 27627.

3. Las notificaciones previas a la exportación siguen siendo el medio más eficaz de verificar sin demoras la legitimidad de cada transacción. Actualmente los gobiernos de 74 países solicitan notificaciones previas a la exportación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la Convención de 1988. Gracias a PEN Online se ha podido verificar la legitimidad de distintas transacciones en tiempo real y detectar y detener más de 60 envíos sospechosos, con lo cual se ha impedido la desviación a canales ilícitos de sustancias químicas fiscalizadas. Además, el sistema ha reducido retrasos innecesarios en el comercio legítimo, ya que permite a los países importadores responder oportunamente a las preguntas de los exportadores.

4. Se han obtenido muy buenos resultados en la aplicación de las recomendaciones formuladas por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones relativas al intercambio de información sobre transacciones sospechosas y la necesidad de promover la cooperación multilateral en el intercambio de información sobre transacciones relativas a los precursores y de difundir sistemáticamente información sobre los medios y arbitrios utilizados por las organizaciones de narcotráfico. La Junta ha ayudado a emprender varias iniciativas internacionales fructíferas contra la desviación de precursores: la Operación Púrpura (1999 a 2005), la Operación Topacio (2001 a 2005), el Proyecto Prisma (a partir de 2002) y el Proyecto Cohesión (a partir de 2005). Esas iniciativas (que cuentan con el apoyo de la comunidad internacional, como lo demuestra la aprobación de diversas resoluciones por la Comisión de Estupefacientes y el Consejo Económico y Social) han redundado en un aumento considerable del número de intentos de desviación descubiertos y evitados.

5. Gracias a las actividades realizadas en el marco de esas iniciativas internacionales se ha podido obtener información valiosa sobre las tendencias, la diversidad y el alcance del comercio internacional lícito de precursores, información ésta que, de otra forma, no se habría llegado a conocer. Por conducto de las redes de intercambio de información que se han establecido, se siguen descubriendo y evitando intentos de desviar sustancias sujetas a fiscalización. Gracias a investigaciones de rastreo de remesas se viene obteniendo más información acerca de los “eslabones perdidos” entre los casos de desviación de precursores de los canales lícitos internacionales e internos y los de contrabando de esas sustancias hacia zonas de fabricación ilícita de drogas.

6. La Operación Púrpura, programa internacional intensivo de rastreo de remesas, se inició en 1999 con objeto de evitar la desviación de permanganato potásico, una importante sustancia química utilizada en la fabricación ilícita de cocaína. La Operación Topacio, una iniciativa internacional que comenzó en 2001 e incluía rastreos de remesas, se centró en evitar la desviación de anhídrido acético, sustancia química esencial para la fabricación ilícita de heroína. El Proyecto Prisma se puso en marcha en 2002 para evitar la desviación de los principales precursores utilizados en la fabricación de estimulantes de tipo anfetamínico. En 2006, la Operación Púrpura y la Operación Topacio se fusionaron para formar el Proyecto Cohesión, con el objetivo de abordar la desviación de productos químicos utilizados en la fabricación ilícita de heroína y cocaína proporcionando una plataforma para operaciones regionales. En el marco del Proyecto Cohesión, en 2008 se iniciaron varias actividades especialmente encaminadas a detener la desviación y el

contrabando de sustancias químicas destinadas a la fabricación ilícita de heroína en el Afganistán.

7. En el marco del Proyecto Prisma, iniciativa coordinada por la Junta en cumplimiento de la resolución S-20/4 B de la Asamblea General, se han logrado resultados importantes. La vigilancia de 1.400 transacciones ha permitido detectar 35 transacciones sospechosas con efedrina y pseudoefedrina y evitar la desviación de 52 toneladas de esas sustancias.

8. Para hacer frente a las nuevas tendencias del tráfico, y de conformidad con las propuestas de la Junta, la Comisión de Estupefacientes clasificó entre las sustancias sujetas a fiscalización a la fenilpropanolamina, sustancia utilizada en la fabricación ilícita de estimulantes de tipo anfetamínico, y transfirió el anhídrido acético y el permanganato potásico, sustancias esenciales para la fabricación de heroína y cocaína, respectivamente, del Cuadro II al Cuadro I de la Convención de 1988. Actualmente, la Junta está estudiando el caso del ácido fenilacético con miras a determinar la posibilidad de recomendar que se transfiera esa sustancia del Cuadro II al Cuadro I.

B. Fiscalización de estimulantes de tipo anfetamínico

9. A nivel internacional, la mayoría de los estimulantes de tipo anfetamínico están sujetos a fiscalización en virtud del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971^b. Las medidas de fiscalización previstas en el Convenio de 1971 varían según la lista en que se hayan clasificado las sustancias: las de las Listas I y II están sujetas a las medidas de fiscalización más estrictas. Hasta fines del decenio de 1990 se siguieron desviando del comercio internacional grandes cantidades de sustancias incluidas en las Listas III y IV y utilizadas en la fabricación lícita de estimulantes de tipo anfetamínico. Desde entonces, la desviación de esas sustancias del comercio internacional se ha eliminado prácticamente gracias a las medidas adicionales de fiscalización aplicadas a éstas voluntariamente por la mayoría de los Estados (es decir, los sistemas de autorización de las importaciones y exportaciones y el sistema de provisiones de las necesidades de sustancias sicotrópicas, de conformidad con las resoluciones pertinentes del Consejo Económico y Social).

10. En atención a las medidas adoptadas por la Junta para alertar a los gobiernos de los casos de desviación y abuso de preparados farmacéuticos que contienen estimulantes de tipo anfetamínico obtenidos en canales de distribución lícitos, algunos gobiernos han tomado medidas para abordar esos problemas. En consecuencia, esos gobiernos han logrado que disminuya la cantidad de preparados farmacéuticos de esa índole que se han desviado y han sido objeto de abuso en sus territorios.

^b *Ibid.*, vol. 1019, N° 14956.

III. Retos

A. Fiscalización de precursores

11. Si bien ha aumentado el número de Estados y territorios que han promulgado legislación en materia de fiscalización de precursores, algunos de ellos aún no han aplicado medidas para tipificar como delito la desviación de esas sustancias. Algunos países ni siquiera cuentan con legislación en la materia, lo que los hace más vulnerables al tráfico. Es necesario mejorar aún más la coordinación de las actuaciones nacionales e internacionales entre organismos pertinentes y, además, se debe fortalecer la creación de capacidad de las estructuras administrativas y los funcionarios.

12. Debido a los progresos realizados en la vigilancia del comercio internacional de sustancias fiscalizadas, la desviación de los canales de distribución internos y el contrabando transfronterizo se han convertido en métodos comunes para abastecer de precursores a los laboratorios clandestinos.

13. Las actividades llevadas a cabo en el marco del Proyecto Prisma demostraron que actualmente los traficantes intentan obtener grandes cantidades de preparados farmacéuticos que contienen efedrina y pseudoefedrina.

14. Debido a la mejor vigilancia del movimiento de precursores, las organizaciones de narcotráfico están empezando a recurrir a sustancias no sometidas a fiscalización, entre ellas, derivados diseñados específicamente para eludir las medidas de fiscalización vigentes.

B. Fiscalización de estimulantes de tipo anfetamínico

15. Los estimulantes de tipo anfetamínico se siguen obteniendo con facilidad en mercados ilícitos y, por lo general, son de fabricación ilícita. Algunos preparados farmacéuticos que contienen estimulantes de tipo anfetamínico eran objeto de tráfico y abuso. Por esa razón fueron sometidos a medidas de fiscalización más estrictas y ya no pueden desviarse del comercio legítimo ni de los canales de distribución lícitos; en consecuencia, ahora se fabrican clandestinamente.

16. Pese a lo señalado anteriormente, la desviación de estimulantes de tipo anfetamínico de canales lícitos de distribución internos ha seguido siendo una importante fuente de drogas ilícitas; en ese sentido, la venta ilícita de sustancias sometidas a fiscalización por Internet y por correo se ha convertido en un método de desviación común.

17. En muchos países, las presiones sociales fomentan el abuso de estimulantes de tipo anfetamínico, por ejemplo, de anorexígenos, medicamentos que se utilizan para inhibir el apetito y controlar el peso. Algunas autoridades nacionales y grandes segmentos de la población general siguen sin ser conscientes de los peligros que entraña el abuso de estimulantes de tipo anfetamínico, incluso en forma de preparados farmacéuticos. En algunos países, las autoridades judiciales no están facultadas para sancionar las actividades ilícitas conexas, una vez descubiertas. Además, en algunos países las campañas de publicidad agresivas dirigidas directamente al consumidor y una práctica médica incorrecta facilitan la oferta

excesiva de estimulantes de tipo anfetamínico en los mercados lícitos, lo que puede dar lugar a la desviación y el abuso de esos productos.

18. Empiezan a circular nuevas sustancias de abuso que aún no están sometidas a fiscalización internacional ni nacional y que, por consiguiente, se pueden obtener con facilidad por canales de distribución lícitos o mediante el tráfico sin temor a sanciones. Algunas de esas sustancias son compuestos derivados de la piperazina, así como las llamadas “drogas de fórmula manipulada”, que se crean modificando ligeramente la estructura molecular de un estimulante de tipo anfetamínico sometido a fiscalización internacional. Se utiliza Internet para intercambiar información sobre esos estimulantes y pasar de contrabando sustancias necesarias para su fabricación.

IV. Recomendaciones

A. Fiscalización de precursores

Medidas de fiscalización nacional

19. Se alienta encarecidamente a los gobiernos a que, de conformidad con la Declaración política aprobada por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones y otras resoluciones pertinentes de la Comisión de Estupefacientes, informen a la Junta en forma periódica y oportuna acerca de la promulgación o enmienda de reglamentaciones nacionales en materia de fiscalización de precursores. Se alienta también a los gobiernos a que utilicen la versión más reciente de la lista limitada de vigilancia especial internacional de las sustancias no incluidas en los cuadros de la Convención de 1988 que se distribuyó a todas las autoridades competentes en junio de 2007. Además, se alienta a los gobiernos a que pongan en funcionamiento mecanismos encaminados a detectar transacciones sospechosas relacionadas con esas sustancias y proporcionen a la Junta información detallada acerca de toda incautación de precursores no sometidos a fiscalización.

20. Los gobiernos deberían tratar de fiscalizar los preparados farmacéuticos que contienen sustancias sometidas a fiscalización del mismo modo en que fiscalizan dichas sustancias. Además, deberían procurar aumentar los controles del movimiento de precursores en sus territorios vigilando adecuadamente la fabricación y distribución lícitas de precursores utilizados en la fabricación ilícita de drogas, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 8 del artículo 12 de la Convención de 1988.

Cooperación internacional

21. Se alienta a los gobiernos a que participen activamente en actividades enmarcadas en el Proyecto Cohesión y el Proyecto Prisma y fomenten el intercambio permanente de información con otros gobiernos. También se alienta a los gobiernos a que participen activamente en iniciativas regionales destinadas a evitar la desviación de precursores.

Intercambio de información

22. La Junta solicita a los gobiernos que consideren la posibilidad de mejorar la coordinación a nivel nacional de los organismos pertinentes adoptando las siguientes medidas: inscribirse en el sistema PEN Online y utilizarlo; presentar a la Junta la información solicitada acerca de las previsiones de las necesidades legítimas anuales de precursores de estimulantes de tipo anfetamínico, revisar esas previsiones periódicamente e informar a la Junta de toda modificación; participar activamente en el Proyecto Cohesión y el Proyecto Prisma, y fomentar el intercambio permanente de información con otros gobiernos.

B. Fiscalización de estimulantes de tipo anfetamínico

Medidas de fiscalización nacional

23. Todos los gobiernos deberían aplicar todas las disposiciones previstas en el Convenio de 1971 y las resoluciones del Consejo Económico y Social relativas a las sustancias sicotrópicas. En particular, deberían: aplicar el sistema de autorizaciones de importación y exportación a todos los estimulantes de tipo anfetamínico de las Listas III y IV; aplicar el sistema de previsiones de las necesidades de sustancias sicotrópicas a los estimulantes de tipo anfetamínico; garantizar que en su ordenamiento interno se tipifiquen como delito la desviación y el intento de desviación de estimulantes de tipo anfetamínico fabricados lícitamente y que se apliquen las penas adecuadas correspondientes; aplicar el artículo 10 del Convenio de 1971, en virtud del cual se prohíbe la propaganda de las sustancias sicotrópicas al público en general; vigilar la aplicación del requisito de receta para las sustancias sicotrópicas, y promulgar legislación nacional encaminada a combatir el comercio ilícito de estimulantes de tipo anfetamínico a través de Internet, teniendo en cuenta las *Directrices dirigidas a los gobiernos para prevenir la venta ilegal por Internet de sustancias sometidas a fiscalización internacional*, preparadas por la Junta.

Prevención y detección temprana de la desviación y el abuso de estimulantes de tipo anfetamínico

24. Se alienta a los gobiernos a que adopten las medidas siguientes: incluir la prevención del abuso de estimulantes de tipo anfetamínico, incluso en forma de preparados farmacéuticos, en todos sus programas de prevención; incluir la cuestión del abuso de estimulantes de tipo anfetamínico, incluso en forma de preparados farmacéuticos, en los estudios de evaluación del abuso de drogas y otras sustancias; cuando sea necesario, incluir el tratamiento del abuso de estimulantes de tipo anfetamínico, incluso en forma de preparados farmacéuticos, en los programas de tratamiento nacionales; capacitar a las autoridades de aplicación de la ley para que, en los mercados ilícitos, busquen estimulantes de tipo anfetamínico, incluso en forma de preparados farmacéuticos, y sustancias no sometidas a fiscalización nacional o internacional, y se incauten de ellos; examinar muestras incautadas que presuntamente contengan estimulantes de tipo anfetamínico para determinar sus ingredientes activos; concienciar a los profesionales de la salud de los riesgos que conlleva el abuso de estimulantes de tipo anfetamínico e invitarlos a que fomenten el consumo racional de esas sustancias y apliquen prácticas racionales de

prescripción de medicamentos, y considerar la posibilidad de establecer programas de vigilancia de la prescripción de medicamentos.

Cooperación internacional

25. La Junta recomienda a los gobiernos que se comuniquen información sobre nuevas tendencias en materia de fabricación, tráfico y abuso de estimulantes de tipo anfetamínico, incluso en forma de preparados farmacéuticos, y de medicamentos falsificados y sustancias que aún no estén sometidas a fiscalización nacional o internacional. La Junta también recomienda a los gobiernos que comuniquen a la Organización Mundial de la Salud y a la Junta los problemas que se hayan planteado con respecto a los estimulantes de tipo anfetamínico cuyo abuso, desviación y tráfico se hayan descubierto recientemente, y consideren la posibilidad de notificarlos al Secretario General, con miras a someterlos a fiscalización internacional, además de adoptar medidas a nivel nacional. La Junta recomienda además a los gobiernos que cooperen en las investigaciones relativas al tráfico de estimulantes de tipo anfetamínico, incluso en relación con las farmacias de Internet que operan ilegalmente.