

## I. EL USO INDEBIDO DE DROGAS Y EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

### A. Problemas con que se enfrentan los sistemas de justicia penal

1. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes exhorta a todos los gobiernos a que, al definir sus políticas nacionales de fiscalización de drogas, reconozcan la importante contribución de los sistemas de justicia penal a la prevención y fiscalización de la oferta ilícita y del consumo de drogas\*. El sistema de justicia penal puede contribuir de varios modos a la lucha contra la producción, el tráfico y el uso indebido de drogas y la delincuencia relacionada con las drogas. La finalidad del sistema es condenar y castigar a los culpables, disuadiendo así a potenciales delincuentes, y brindar al toxicómano la oportunidad de recibir tratamiento y rehabilitación. Con las incautaciones de drogas, se reduce la cantidad de drogas ilícitas en circulación y se limitan las posibilidades de adquirirlas. El embargo preventivo y la confiscación de los activos derivados del tráfico de drogas no sólo privan a los traficantes del producto de sus actividades sino que aportan además una nueva fuente de ingresos para las actividades de represión.

2. La Junta toma nota de que en los últimos años se ha registrado un notable incremento de las incautaciones de opiáceos, anfetaminas, otras sustancias sicotrópicas y cocaína. Esas incautaciones son fruto de los mayores esfuerzos que muchos Estados realizan y de los mayores recursos que invierten en la lucha contra los crecientes problemas del tráfico ilícito y del uso indebido de drogas. Desde 1980 las incautaciones mundiales de opiáceos se han multiplicado más de cinco veces, y las de cocaína, más de diez veces. Asimismo, han aumentado las detenciones y condenas por delitos de drogas, entre ellas las impuestas a los productores ilícitos y traficantes de drogas y a los culpables de delitos de blanqueo del producto de las drogas. Si bien esos fenómenos denotan en parte la extensión del problema del uso indebido de drogas, son también la prueba de la mayor eficacia de los servicios de represión y de la mejor preparación de sus funcionarios.

3. La Junta toma nota de que, pese a la intensificación de los esfuerzos de represión, la producción, el tráfico y el uso indebido se han extendido por regiones antes no afectadas. Han aparecido nuevas rutas de tráfico, se han elaborado nuevas drogas y las organizaciones de tráfico de drogas han reemplazado a sus colaboradores detenidos. La evolución de los factores sociales y económicos, además de promover el comercio lícito y el desarrollo en el mundo, ha facilitado también la labor de los traficantes de drogas. La reducción de los controles fronterizos y los nuevos acuerdos comerciales no sólo han reducido los obstáculos para la circulación mundial de mercancías lícitas, sino que también han simplificado el contrabando de drogas. Las mejoras en las comunicaciones y en los transportes han permitido a los traficantes de drogas extender sus operaciones por todo el mundo. Con la introducción de nuevos métodos agrícolas han aumentado las cosechas ilícitas, y los adelantos químicos han permitido incrementar la producción de drogas ilícitas. Todos estos factores han complicado las tareas de represión, y a menudo las indagaciones sobre el tráfico de drogas requieren técnicas mucho más complejas.

4. Las grandes organizaciones que se dedican al tráfico de drogas intervienen en una compleja cadena de transacciones, que van desde la planificación y organización, la compra de materias primas a los agricultores, la elaboración química y el transporte hasta la distribución nacional e internacional y el blanqueo de dinero. La Junta toma nota de que muchos servicios de represión carecen de los recursos y de las competencias necesarias para hacer algo más que aprehender a los vendedores callejeros y a los toxicómanos, medidas que dejan intacta la estructura de la cadena de producción y distribución y, sobre todo, su dirección. Además,

---

\* Se entienden por "drogas" los estupefacientes y las sustancias sicotrópicas según se definen en los tratados internacionales pertinentes.

mientras que muchos altos responsables de grupos de tráfico de drogas quedan impunes, el creciente número de pequeños vendedores y toxicómanos detenidos crea presión sobre los sistemas de justicia penal al incrementar la población penitenciaria y los gastos de los centros penitenciarios, así como el costo de las operaciones de represión y del sistema judicial.

Esta situación puede crear un sentimiento de injusticia en la comunidad y minar la confianza pública en el sistema de justicia penal. Muchas jurisdicciones están experimentando el efecto combinado del mayor tráfico y consumo de drogas ilícitas, de las campañas de represión más vigorosas y del aumento de la población penitenciaria.

5. Un aspecto que requiere especial atención es la introducción de salvaguardias adecuadas contra la corrupción o la intimidación de funcionarios e instituciones. Las enormes sumas de dinero generadas por el tráfico ilícito de drogas han dado a los traficantes un inmenso poder económico que les ha permitido subvertir la administración pública, incluido el sistema de justicia penal, sobornando o corrompiendo a los funcionarios y, cuando no lo consiguen, intentando intimidarlos con amenazas y actos de violencia. Los policías, los funcionarios judiciales, los políticos, las autoridades fiscales, los funcionarios de aduanas y demás funcionarios están todos amenazados de un modo u otro. Además, puede ocurrir que negocios lícitos se vean involucrados en el blanqueo del producto del tráfico de drogas<sup>1</sup>. Ese dinero se reinvierte a continuación en otros negocios lícitos, haciéndoles depender de fuentes ilícitas de fondos y proporcionándoles una ventaja competitiva desleal sobre los negocios que carecen de ese apoyo. La corrupción mina la legitimidad de los gobiernos y la confianza pública en el imperio de la ley, así como las instituciones económicas y sociales. Hay que reconocer la problemática de la corrupción antes de que los gobiernos adopten medidas pertinentes sobre legislación, capacitación y salvaguardias procesales. Es necesario mejorar sustancialmente las condiciones de servicio de los titulares de cargos públicos.

6. Es preciso adoptar un enfoque más estratégico para la lucha contra el tráfico de drogas a fin de reducir más eficazmente la oferta y de liberar los recursos de los sistemas nacionales de justicia penal. El objetivo no debería consistir únicamente en detener y procesar a los sospechosos de haber cometido delitos relacionados con drogas, sino también en dismantelar las operaciones de bandas enteras de traficantes de drogas y desmontar por completo sus negocios. Este objetivo puede lograrse tratando de investigar y procesar a los organizadores de esos grupos delictivos, fomentando la cooperación internacional y privando a los traficantes de drogas del producto de sus delitos, limitando así sus oportunidades de reinversión y de financiación de la corrupción. De este modo pueden reforzarse las estructuras débiles y permisivas y eliminar progresivamente los santuarios en que se refugian los delincuentes.

## **B. Promoción de la cooperación internacional contra el narcotráfico**

7. Si bien se han realizado a nivel nacional muchos encomiables esfuerzos por mejorar las actividades de represión, las operaciones de tráfico de drogas de gran envergadura suelen tener dimensiones internacionales: los organizadores de una red criminal pueden estar en un país, los productores en un segundo país, los distribuidores en un tercero y el blanqueo de los beneficios puede efectuarse en un cuarto país. Así pues, la detención de los delincuentes involucrados en la distribución ilícita sólo en un país equivale a cortar algunas ramas de un árbol dejando, sin embargo, las raíces intactas.

8. Dado que en derecho internacional no es permisible hacer aplicar la ley de un país en el territorio de otro sin el consentimiento expreso de éste, es preciso extender más eficazmente al ámbito judicial la cooperación regional e interregional entre servicios de represión, a fin de poder destruir por completo la estructura de las redes de tráfico e incautar los beneficios. La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, de 1988<sup>2</sup>, ofrece orientación a los Estados sobre el modo en que pueden lograr este objetivo, a saber, prestándose mutuamente asistencia judicial en investigaciones, procesamientos y actuaciones judiciales y concediendo la extradición de fugitivos a los Estados que la soliciten; estableciendo y manteniendo canales de comunicación entre los organismos competentes; y cooperando en la realización de indagaciones de carácter internacional acerca de la identidad y las actividades de los sospechosos, el movimiento del producto o de los bienes derivados de la comisión de delitos y el movimiento de sustancias sujetas a fiscalización. El párrafo 1 del artículo 9 de la Convención de 1988 prevé la creación de equipos conjuntos autorizados por las autoridades nacionales competentes a realizar investigaciones y a llevar a cabo actividades cooperando entre sí. Respetando siempre la soberanía de los Estados, las partes interesadas deberían utilizar mejor estos métodos de cooperación para prevenir el movimiento de drogas ilícitas y de delincuentes, invocando para ello las disposiciones de los tratados de

fiscalización internacional de drogas o de los acuerdos bilaterales.

9. No siempre se sabe que la Convención de 1988 puede utilizarse como tratado de extradición o tratado de asistencia judicial recíproca. Así, la Convención puede ser un valioso instrumento de cooperación internacional en cuestiones de drogas entre los países que no hayan concertado ese tipo de tratados multilaterales o bilaterales. De conformidad con el artículo 6 de la Convención, los delitos de drogas deben constituir un motivo de extradición en todo tratado de extradición concertado entre Estados partes en la Convención. En caso de no existir un tratado de esta índole y si se presenta una solicitud de extradición, el Estado requerido podrá considerar la Convención como la base jurídica de la extradición (artículo 6, párrafo 3). Si las partes no supeditan la extradición a la existencia de un tratado, deberán reconocer los delitos establecidos en virtud de la Convención como motivos válidos de extradición (artículo 6, párrafo 4).

10. La Junta considera que los Estados podrían adoptar otras medidas para mejorar su cooperación contra el tráfico internacional de drogas. Existen todavía ciertos factores que impiden a los Estados mantener unas buenas relaciones en cuestiones de extradición; por ejemplo, conforme a una de las tradicionales excepciones aplicadas a la extradición, muchos Estados se niegan a conceder la extradición de sus propios ciudadanos. Ha llegado el momento de estudiar otras opciones que permitan obviar esas excepciones tan generales. Si los Estados que no pueden conceder la extradición de sus ciudadanos no pueden tampoco procesar a los acusados, deberían estudiar plenamente la posibilidad de trasladar o entregar a sus ciudadanos para que sean sometidos a juicio a condición de que sean posteriormente devueltos para cumplir eventuales penas. En general, los delitos deben juzgarse en el país en que han sido cometidos, donde resulta más fácil presentar pruebas. Por lo tanto, algunos Estados deberán revisar sus tratados y leyes aplicables al traslado de presos entre Estados. El traslado de los presos a su país de origen no sólo facilita la cooperación internacional para procesar y condenar a los traficantes de drogas, sino que además es un factor humanitario ya que permite a los presos cumplir sus penas más cerca de sus familias y de su entorno social y cultural. Además, esos traslados podrían ser una opción práctica para los Estados que carecieran de centros penitenciarios de máxima seguridad para acoger a delincuentes peligrosos y habilidosos.

11. Los delitos tributarios y fiscales no se han incluido en las disposiciones de algunos tratados que regulan los motivos válidos para la extradición. Dado que la Convención de 1988 exige la penalización de las personas involucradas en el blanqueo de dinero procedente del narcotráfico, puede que también haya llegado el momento de que los Estados dejen de excluir de modo general los delitos fiscales como motivos de extradición. Como es indispensable combatir el blanqueo de dinero para desmantelar los carteles de drogas, convendría que los autores de delitos fiscales dejaran de ser inextraditables.

12. Los Estados también deberían revisar su legislación y sus procedimientos a fin de asegurar que las solicitudes de asistencia presentadas por otros Estados fueran tramitadas con celeridad y eficacia. En virtud del párrafo 8 del artículo 7 de la Convención de 1988, las partes en la Convención designarán una autoridad con facultades para dar cumplimiento a solicitudes de asistencia judicial recíproca o para transmitir las a las autoridades competentes para su ejecución. Las solicitudes de asistencia judicial recíproca y las comunicaciones conexas deberán transmitirse por conducto de las autoridades designadas.

13. Además, el Programa Mundial de Acción aprobado por la Asamblea General en su 17<sup>o</sup> período extraordinario de sesiones\* ofrece un marco para la cooperación práctica entre los servicios de indagación de distintos Estados. Varias investigaciones realizadas en el marco de una amplia cooperación han dado ya notables éxitos. En opinión de la Junta, urge prestar atención a los siguientes objetivos:

---

\* Resolución S-17/2 de la Asamblea General, anexo.

a) Alentar la elaboración de mecanismos para el intercambio puntual y seguro de información práctica y datos confidenciales entre entidades gubernamentales de reglamentación e indagación;

b) Promover iniciativas de cooperación a nivel internacional como: la formación de equipos conjuntos para combatir organizaciones delictivas transnacionales; entregas vigiladas internacionales; intercambios de personal entre servicios de represión; y adscripciones;

c) Formular respuestas y procedimientos que reconozcan la relación existente entre el narcotráfico y otras actividades delictivas; a nivel nacional ello puede significar una mayor cooperación y coordinación entre distintos servicios de represión.

14. La cooperación práctica entre Estados de una región o subregión en la administración de justicia puede beneficiar de modo considerable a todos los interesados. En algunas regiones, varios Estados podrían establecer un tribunal competente para juzgar casos importantes de narcotráfico a fin de disponer de fácil acceso a los servicios especializados y periciales necesarios para resolver casos amplios y complejos. Asimismo, los Estados de una subregión con recursos limitados pero con capacidad para detener a un magnate del mundo de las drogas, podrían unificar esos recursos para garantizar la existencia de al menos una prisión de alta seguridad que estaría a disposición de todos esos Estados. La extradición, el traslado de presos y la transferencia de actuaciones penales ofrecen otras posibilidades; por ejemplo, los pequeños Estados podrían trasladar a las personas acusadas en casos importantes de narcotráfico a Estados que estuvieran en mejores condiciones para juzgarlos. Además, si se crea un tribunal penal internacional, debería estudiarse seriamente la posibilidad de incluir el narcotráfico entre los delitos internacionales de su competencia.

15. Para que todas estas medidas puedan prosperar, es vital que las fuerzas nacionales de policía adopten criterios más internacionales y se familiaricen con la actividad internacional. A este respecto, los servicios e instalaciones de la Organización Internacional de Policía Criminal (OIPC/Interpol) han resultado muy útiles. Si bien en principio este hecho se ha reconocido en muchas reuniones internacionales, en la práctica subsisten muchos obstáculos, ya sea porque aún no se han implantado los marcos institucionales o porque algunas administraciones son reacias a la hora de compartir información (por ejemplo, se considera a menudo que la legislación sobre la protección de datos restringe la cooperación con administraciones de otros países).

16. Las partes en la Convención de 1988 tienen la obligación de adoptar medidas para confiscar el producto de los delitos relacionados con drogas o bienes de valor equivalente. Entre esos delitos figuran no sólo las formas tradicionales de venta, distribución, importación, exportación, producción y cultivo, sino también las operaciones ilícitas con precursores\* y las actividades de blanqueo de dinero. Las partes en la Convención deben asegurarse de que sus respectivas autoridades están facultadas para identificar, localizar, embargar e incautar el producto de los delitos y otros bienes con miras a su posterior confiscación. La Convención prevé asimismo la cooperación entre Estados, a fin de que la parte en cuyo territorio se encuentren el producto o los bienes pueda ejecutar la orden de confiscación emitida por el Estado requirente.

---

\* El término "precursor" se utiliza para designar cualquier sustancia del Cuadro I o del Cuadro II de la Convención de 1988, salvo cuando el contexto requiera algún otro término. Esas sustancias se suelen describir como precursores o productos químicos esenciales, según cuales sean sus principales propiedades químicas. La conferencia de plenipotenciarios que aprobó la Convención de 1988 no utilizó ningún término en particular para describir esas sustancias. En su lugar, se introdujo en la Convención la expresión "sustancias que se utilizan con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o sustancias sicotrópicas". Sin embargo, se ha convertido en práctica usual el designar simplemente a todas esas sustancias por el término "precursores"; pese a que el término no es químicamente correcto, la Junta decidió utilizarlo en el presente informe por razones de conveniencia.

17. En virtud del inciso b) del párrafo 5 del artículo 5 de la Convención de 1988, los Estados que hayan participado en las operaciones contra el blanqueo de dinero podrán repartirse el producto de los delitos confiscados a raíz de esa cooperación internacional. Los Estados pueden también entregar una parte del producto confiscado a órganos intergubernamentales de fiscalización internacional de drogas. El reparto de los bienes confiscados puede estar previsto en acuerdos de asistencia judicial recíproca o confiscación internacional concertados entre Estados. Las leyes pueden también prever que el producto sea asignado a fondos nacionales de fiscalización de drogas o a centros de tratamiento, o que sean reinvertidos en actividades de represión o de

reducción de la demanda. La Junta toma nota con satisfacción de que varios Estados ya han promulgado legislación de este tipo. En 1996, Luxemburgo se convirtió en el primer Estado que donó parte del producto confiscado para apoyar actividades de fiscalización internacional de drogas.

18. La Junta expresa su preocupación por ciertas reservas de gran alcance formuladas en 1996 por el Líbano y Filipinas respecto de las disposiciones de la Convención de 1988 relativas a medidas contra el blanqueo de dinero. Según la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados<sup>3</sup>, todo Estado, al adherirse a un tratado, podrá formular una reserva a menos que el tratado excluya ese tipo de reservas o a menos que la reserva sea incompatible con el objeto y el propósito del tratado (artículo 19). En opinión de la Junta, la validez de las reservas sobre aspectos fundamentales de la Convención de 1988, por ejemplo, las que excluyen importantes disposiciones sobre el blanqueo de dinero, es cuestionable desde el punto de vista jurídico y de las futuras políticas. Además, la Junta observa que, si bien otras partes pueden expresar objeciones sobre una reserva al tratado, se considera que los Estados han aceptado la reserva si en el plazo de 12 meses tras la notificación de la reserva no han formulado objeciones (Convención de Viena, artículo 20, párrafo 5).

### C. Legislación nacional

19. Si bien todas las disposiciones de la Convención de 1988 son importantes, algunas son de especial relevancia a la hora de reforzar la capacidad de los sistemas de justicia penal para hacer frente al tráfico ilícito de drogas. Una de esas disposiciones es la que exige que en el derecho interno se tipifiquen como delitos penales la organización, gestión y financiación de actividades de narcotráfico, así como el blanqueo del producto de ese tráfico. Asimismo, los gobiernos deben estudiar la posibilidad de invertir la carga de la prueba respecto del origen lícito del supuesto producto u otros bienes sujetos a confiscación, conforme al párrafo 7 del artículo 5 de la Convención, en la medida en que ello sea compatible con los principios de su derecho interno. Esa inversión puede revestir distintas formas; por ejemplo, podría haber una presunción rebatible de que todos los bienes adquiridos antes del comienzo de las actuaciones judiciales en un determinado plazo se consideraran bienes derivados del tráfico de drogas. En este caso, la carga de la prueba correspondería al delincuente, que habría de demostrar al tribunal que la presunción es incorrecta. En el derecho interno de algunos países se dispone expresamente que el criterio probatorio aplicable a las actuaciones de confiscación es el criterio de derecho civil, y no el criterio más oneroso de derecho penal que exige “pruebas más allá de toda duda razonable”\*. Algunos países prevén también la posibilidad de proceder a la confiscación independientemente de si ha habido o no condena, en particular cuando la persona acusada del delito se ha dado a la fuga o ha fallecido. La Convención exige asimismo que ciertos factores, como la participación en un grupo delictivo organizado, se consideren circunstancias agravantes. Entre las medidas concretas que fomentan la cooperación internacional figuran la extradición, la asistencia judicial mutua, la transferencia de actuaciones judiciales y la asistencia para los Estados de tránsito.

20. La legislación debe prever indagaciones eficaces y el enjuiciamiento de los traficantes de drogas con todas las garantías procesales y democráticas. En la mayoría de los países suele haber más detenciones por posesión de drogas ilícitas que por tráfico o fabricación de drogas, debido no sólo a que hay un mayor número de toxicómanos sino también a que la posesión de drogas es más fácil de comprobar. Para poder condenar a delincuentes de mayor importancia en el narcotráfico, es posible que en ciertos casos los países deban simplificar los requisitos probatorios, bajo la estrecha vigilancia de la autoridad judicial competente y con las debidas garantías para el acusado. De no ser así, las barreras procesales pueden dificultar considerablemente el enjuiciamiento y la condena de los delincuentes que dirigen organizaciones de tráfico de drogas y que tal vez no sean los autores materiales de los delitos de que son responsables. La Junta es consciente de que la cuestión de la racionalización de los requisitos probatorios debe abordarse en el contexto de la delincuencia grave en general, y de que esa racionalización no debe dar lugar a violaciones de

---

\* Esta distinción es más pertinente en los países de derecho anglosajón que en los de derecho civil codificado.

los derechos de los sospechosos. La legislación también debe permitir el enjuiciamiento y la condena de las personas que participan en grupos delictivos organizados, ya que puede resultar difícil demostrar los vínculos entre los dirigentes más culpables con los delitos

cometidos a instancias de éstos, dado que nunca están en contacto directo con las drogas. Puede ser necesario adoptar legislación adicional para animar a los testigos a prestar declaración, y habría que estudiar la introducción de programas de protección y de recompensas pecuniarias en caso de conden.

#### **D. Utilización eficaz de los sistemas de justicia penal**

21. La Junta es consciente de las dificultades que experimentan muchos gobiernos a la hora de dar una mayor eficacia a sus sistemas de justicia penal. Por consiguiente, la Junta toma nota con interés de que algunos gobiernos han empezado a racionalizar sus sistemas de justicia penal dando prioridad a los casos considerados de máxima importancia. Algunos países asignan un mayor porcentaje de recursos a los objetivos cuya realización tiene mayor impacto en el narcotráfico, como la captura de magnates y de destacados traficantes de drogas. Sin embargo, en otros países la alta tasa de delincuencia relacionada con las drogas ha obligado a las autoridades a invertir sus recursos en función de casos concretos. Con una utilización más racional de esos recursos disminuiría la presión ejercida sobre las autoridades de represión para que se ocuparan de detenciones relacionadas con drogas y sobre los sistemas de justicia penal para que juzgaran a los detenidos.

22. Se recomienda a los Estados que busquen prioritariamente a los grandes traficantes y a los organizadores de operaciones de narcotráfico. La detención de un gran traficante tiene mucha más trascendencia que la de varios pequeños delincuentes; además, permite liberar recursos para que el sistema de justicia penal pueda concentrarse en esos casos más prioritarios. Convendría examinar también otros modos de aliviar la carga de los sistemas de justicia penal, como la racionalización de los procedimientos para reducir el período de detención preventiva. Las nuevas tecnologías como el correo electrónico, la transmisión informatizada de datos y la transmisión de documentos por fax pueden dar también una mayor eficiencia a la administración de la justicia.

23. La Junta considera vital que las penas impuestas por los sistemas de justicia penal sean proporcionales a la gravedad de los delitos. La Junta observa con gran preocupación que algunos grandes narcotraficantes cumplen penas breves, que suelen ser fruto de acuerdos con los acusados a la hora de declararse culpables, o de amnistías. Por ejemplo, recientemente, a raíz de un programa de amnistías del Gobierno de Colombia, se puso en libertad por buena conducta a un personaje importante del mundo de las drogas, tras haber cumplido cinco de sus ocho años de condena, es decir, una pena muy inferior a la que suelen cumplir en muchos países los pequeños distribuidores o transportadores de drogas ilícitas. Cuando se deja prácticamente intacto el producto de las actividades ilícitas de un narcotraficante, ni siquiera una larga pena de prisión tiene efectos disuasorios. Sólo se disuadirá a las personas que pretendan hacer rápida fortuna con el narcotráfico cuando sepan que, además de tener que cumplir largas penas de prisión, pueden correr el riesgo de perder todos los beneficios financieros. La mayor utilización del tratamiento y de penas alternativas, así como la imposición de penas más breves a los pequeños delincuentes, de conformidad con las disposiciones de la Convención de 1988, daría una mayor eficacia a la administración de la justicia y liberaría recursos con los que se podría luchar más eficazmente contra los notables instigadores de la delincuencia relacionada con las drogas.

24. La Junta reitera que el problema del uso indebido de drogas debe abordarse simultáneamente desde las distintas perspectivas de la represión, la prevención, el tratamiento y la rehabilitación. Deberían examinarse más atentamente las opciones sustitutorias de la pena de prisión que se han introducido en varias partes del mundo, teniendo presentes los distintos ordenamientos y planteamientos jurídicos. La saturación de los sistemas de justicia penal y el deseo de promover el tratamiento y la rehabilitación de los delincuentes, sobre todo de los juveniles, los que delinquen por primera vez y los físicamente débiles han inducido a muchos países a buscar penas sustitutorias de la prisión, como el arresto domiciliario, la condena condicional vigilada, el servicio comunitario y otras medidas no privativas de la libertad. A consecuencia de ello, han surgido una serie de debates, concretamente en torno a la eficacia de esas sanciones sustitutorias, las dificultades que plantea su aplicación y la relación entre los costos y la eficacia de dichas sanciones<sup>4</sup>.

25. En los artículos sobre disposiciones penales de los tres tratados de fiscalización internacional de drogas se hace referencia a medidas para el tratamiento, la educación, el postratamiento, la rehabilitación o la reinserción social del delincuente como alternativas o como complemento de condenas o castigos. Se trata del artículo 36 de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972<sup>5</sup>; el artículo 22 del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971<sup>6</sup>; y el artículo 3 de la Convención de 1988.

26. El Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente invitó a los Estados Miembros a que evitaran, redujeran o eliminaran el hacinamiento en las prisiones y estudiaran para ello la posibilidad de introducir una combinación de las siguientes medidas: reducción de las penas de prisión imponibles; la introducción en su lugar de sanciones o medidas no privativas de la libertad; y la reducción de la detención preventiva, facilitando la puesta en libertad antes del juicio o recurriendo a la libertad bajo fianza o a la caución juratoria. El Octavo Congreso invitó asimismo a los Estados Miembros a que examinaran la posibilidad de introducir medidas no privativas de la libertad en relación con el consumo personal de drogas y de ofrecer, en casos apropiados, a los delincuentes toxicómanos programas de tratamiento médico, psicológico y social<sup>7</sup>. Además, en las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (las Reglas de Tokio)<sup>\*</sup> se enuncian los principios y prácticas generalmente aceptados sobre las medidas no privativas de la libertad. Uno de los principales objetivos de esas medidas es servir de nexo entre el sistema penal y el sistema de cuidados para los delincuentes toxicómanos, en función de la gravedad del delito y de la condición del delincuente. A este respecto, la Junta cree que es necesario intensificar la cooperación entre las autoridades judiciales, sanitarias y sociales. Existen muy diversas opciones para sustituir las condenas judiciales en casos de delitos relativamente leves, concretamente la suspensión de las actuaciones penales, la suspensión condicionada y la amonestación o advertencia, y diversas opciones sustitutorias de las penas de prisión como las multas, las penas sin privación de libertad, la condena condicional, la libertad condicional, el servicio comunitario, la labor correccional, el tratamiento y la supervisión. No obstante, debería quedar claro que la Junta, al apoyar el recurso al tratamiento y a las medidas no privativas de la libertad para los delitos leves, no sugiere en modo alguno que los delitos relacionados con las drogas deban despenalizarse o que los tratados de fiscalización internacional de drogas deban aplicarse con menos rigor.

27. El sistema de justicia penal puede aprovechar mejor los recursos disponibles de varios modos: por ejemplo, regulando el flujo de personas detenidas que absorbe el sistema de justicia penal dando prioridad a ciertos delitos; y también regulando el paso de las personas detenidas por las diversas fases del sistema de justicia penal y utilizando adecuadamente las diversas modalidades de imposición de penas. Tanto la cifra absoluta de condenas por delitos de drogas como la frecuente tendencia a imponer penas cada vez más largas pueden repercutir negativamente en las condiciones de detención. El hacinamiento en las cárceles, que es sólo uno de los aspectos del problema, además de repercutir en las condiciones de detención, puede tener a su vez otras consecuencias negativas y provocar, por ejemplo, violencia en las cárceles. La creciente utilización y disponibilidad de drogas ilícitas en los centros penitenciarios y el creciente riesgo de infección por el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) y de otras infecciones, así como el riesgo de que los reclusos condenados por delitos leves de drogas estén expuestos a la “escuela del crimen” en la prisión, son efectos secundarios de las políticas de represión y de justicia penal que conviene examinar detenidamente.

28. Muchos países estudian otras formas de tratar a los delincuentes de drogas. Los pequeños delincuentes de drogas pueden mantenerse apartados del sistema de justicia penal si se quiere evitar el encarcelamiento de los delincuentes juveniles o de los que carecen de antecedentes penales, o si es necesario introducir servicios de tratamiento y rehabilitación o reducir la carga de los tribunales y de los sistemas penitenciarios, desbordados por el gran número de condenas por delitos leves. Como medida sustitutoria, el tratamiento con drogas puede ser una opción beneficiosa al reducir los gastos sanitarios conexos y los costos judiciales y penitenciarios. El tratamiento también puede incluirse en los programas locales o nacionales de

---

\* Resolución 45/110 de la Asamblea General, anexo.

reducción de la demanda que animan a los toxicómanos a someterse voluntariamente a tratamiento. Con este fin, varios países han adoptado programas comunitarios oficiales y oficiosos, independientemente de la detención o condena del toxicómano.

### E. Tratamiento

29. Al delincuente que no ha de comparecer ante el tribunal se le ofrecen medidas que van desde la opción entre el tratamiento vigilado o la reclusión (o el tratamiento incluido en una pena de prisión) hasta la remisión civil\*, que ha resultado ser la forma más controvertida de intervención. Puede introducirse en cualquier fase del proceso de justicia penal: antes del juicio, después del juicio (por ejemplo, en vez de ingresar en prisión, como en el caso de la condena condicional), durante la pena de prisión o como condición para la libertad condicional. Las disposiciones nacionales que rigen el tratamiento varían en función de las condiciones de cada país e ilustran la diversidad de enfoques posibles. Los Estados que revisen sus disposiciones sustitutorias y sobre el tratamiento deberían estructurar programas teniendo presentes sus necesidades y los principios internacionalmente aceptados que regulan la práctica en este campo (por ejemplo, los enunciados en las Reglas de Tokio). A continuación se describen varios ejemplos de disposiciones nacionales sobre el tratamiento.

a) En Cabo Verde y Portugal, cuando el delincuente toxicómano que ha sido declarado culpable y condenado por ciertos delitos de drogas solicita voluntariamente tratamiento de la forma especificada por el tribunal, este podrá suspender la pena; si el toxicómano no se somete al tratamiento requerido o incumple otras obligaciones impuestas por el tribunal, éste podrá imponer la pena que haya quedado suspendida;

b) En Francia, el sistema de justicia penal prevé varias posibilidades. Por ejemplo, si el delincuente toxicómano sigue el tratamiento prescrito por el tribunal, éste podrá renunciar a enjuiciar el delito; los toxicómanos también pueden presentarse voluntariamente y solicitar tratamiento anónimamente;

c) En Malasia, si las pruebas médicas demuestran que la persona detenida es toxicómana, el juez podrá ordenar que se someta a un estricto tratamiento en un centro de rehabilitación;

d) En Suecia, los tribunales pueden ordenar a los toxicómanos que se sometan a tratamiento. En tal caso, el ministerio fiscal tiene la facultad discrecional de retirar los cargos contra el toxicómano a condición de que el delito del que se le acusa no se castigue con penas superiores a un año de reclusión;

e) Algunos Estados de los Estados Unidos de América han establecido tribunales de drogas para hacer frente al gran número de casos de personas que pasan a disposición judicial por haber cometido delitos leves. Estos tribunales están facultados para ofrecer tratamiento, pero conservan la influencia judicial y el poder necesarios para juzgar a los delincuentes. Los tribunales obligan a los delincuentes acusados de delitos relativamente leves, como la posesión o adquisición de drogas, a seguir programas de educación, tratamiento o asistencia profesional supervisados por los propios tribunales. Al término del programa, el delincuente puede ver retirados los cargos de que se le acusa o puede imponérsele una condena condicional. El incumplimiento de las órdenes judiciales está sujeto a sanciones progresivas, incluida la pena de prisión;

f) En Venezuela, la persona que posea pequeñas cantidades de una droga ilícita para el consumo

---

\* Se trata por lo general de una remisión directa e involuntaria de la persona al sistema de salud en que sólo se siguen procedimientos civiles, donde no es obligatoria la presencia de un abogado defensor ni la comparecencia de testigos de la defensa ni otras salvaguardias generalmente aplicadas en un caso penal.

personal, pero que no haya sido detenida por ningún delito, debe someterse a pruebas en un centro no penitenciario de prevención bajo la supervisión de un juez de un tribunal penal; si la persona resulta ser toxicómana, deberá someterse a un tratamiento obligatorio recomendado por especialistas, bajo la supervisión del juez (puede ordenarse que los consumidores ocasionales queden en libertad pero se sometan a un tratamiento supervisado).

30. El contacto del toxicómano con el sistema de justicia penal puede brindarle la valiosa oportunidad de decidir si quiere o no someterse a tratamiento, particularmente cuando este contacto tiene lugar en una fase inicial de la vida delictiva, es decir, antes de que el delincuente se vea involucrado en actividades delictivas de mayor importancia. Se le hará una evaluación médica y se le diagnosticarán sus necesidades clínicas. Podrá recomendarse o aplicarse un programa de tratamiento poco común en los tribunales o en el sistema penitenciario. Además, la inclusión de disposiciones sobre el tratamiento en la legislación sobre la fiscalización de drogas confiere a los tribunales una mayor flexibilidad a la hora de imponer medidas sustitutorias de las sanciones penales. Una orden judicial de tratamiento puede hacer comprender al delincuente la gravedad del delito y también puede contribuir a que el tratamiento dure el tiempo necesario para garantizar su éxito. No obstante, debe procurarse que el tratamiento no sea más restrictivo de lo que habría sido un castigo proporcional.

31. Todo programa de tratamiento deberá examinarse detenidamente a nivel de políticas, y sus objetivos deberán articularse con claridad. Por ejemplo, los programas de tratamiento suelen tener la finalidad de: a) ayudar a los interesados a acostumbrarse a vivir sin drogas y a no caer de nuevo en ellas; b) reducir la demanda de drogas ilícitas; c) reducir la delincuencia; y d) ayudar a los toxicómanos a mejorar sus condiciones de salud y sus posibilidades de reinserción social. Desde el principio, habría que incorporar a los programas un componente de evaluación para poder comprobar ulteriormente si se han cumplido sus objetivos. Los encargados de formular políticas deberían estudiar la forma de compaginar los distintos factores, como la necesidad de que los juicios se celebren con todas las garantías procesales a fin de preservar los derechos civiles, las necesidades de tratamiento y otros requisitos humanitarios, por una parte, y los objetivos de las autoridades de represión, por otra. Lo ideal sería ofrecer a los delincuentes de drogas un programa ajustado a sus necesidades. Además, para que los programas de tratamiento fueran eficaces, habría que dejarles el tiempo suficiente. También convendría examinar la necesidad de la prevención de las recaídas y de cuidados una vez concluido el programa de tratamiento primario. La eficacia de esos programas depende de la competencia de quienes los llevan a cabo, de la disponibilidad de plazas en centros adecuados y de la estrecha cooperación entre las entidades de justicia penal y sanitarias. Para que las posibilidades de éxito de los programas sean óptimas, habría que asignarles recursos suficientes. También habría que proporcionar servicios de tratamiento dentro del sistema penitenciario.

## **F. Capacitación profesional**

32. Debería impartirse una capacitación profesional adecuada al personal del sistema de justicia penal, incluidos los funcionarios de policía, aduanas y guardacostas, así como a las autoridades judiciales. Debería impartirse capacitación a las autoridades del ministerio fiscal para que dispusieran de una alta competencia técnica al tratar temas especializados de la actividad delictiva. La Convención de 1988 dispone que en esa capacitación deben abordarse los métodos utilizados en la detección y represión de los delitos; medidas contra las rutas y técnicas utilizadas por los sospechosos; la vigilancia de la importación y exportación de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y otras sustancias enumeradas en el Cuadro I y el Cuadro II de la Convención; el acopio de pruebas; las técnicas de fiscalización en zonas francas y puertos francos; y las técnicas modernas de detección y represión. La recopilación y el análisis de información estratégica y táctica por parte del personal capacitado son importantes para procesar y condenar a los dirigentes de las organizaciones de narcotráfico. Deben utilizarse técnicas fiables de acopio de pruebas, bajo supervisión judicial cuando sea necesario, y teniendo en cuenta la protección de los derechos humanos. Entre esas técnicas figuran la vigilancia electrónica y la interceptación de comunicaciones telefónicas (bajo un estricto control judicial), la utilización de computadoras y comunicaciones electrónicas, la intervención de agentes encubiertos y la entrega vigilada, así como investigaciones financieras. Al adquirir la capacidad para recopilar y analizar más eficazmente información de carácter secreto, las autoridades de represión podrán

concentrar sus escasos recursos en los aspectos que parezcan ofrecer las mejores perspectivas de éxito.

33. También deberían crearse programas de capacitación para mejorar los conocimientos de los funcionarios encargados de la lucha contra el narcotráfico regional. Asimismo, puede ser útil capacitar a miembros del poder judicial en lo relativo a los especiales requisitos procesales y probatorios en casos importantes de narcotráfico. Esta capacitación podría incluir, por ejemplo, directrices para la evaluación de pruebas químicas realizadas con sustancias sujetas a fiscalización; informes y análisis financieros para casos de blanqueo de dinero; y la gestión de casos en que estén involucrados complejos grupos delictivos organizados en que pueda haber culpabilidad por asociación o responsabilidad indirecta.

34. Las medidas de resguardo aduanero en tierra deben complementarse con medidas de prevención del tráfico ilícito por mar, tal como dispone el artículo 17 de la Convención de 1988. Puede ser necesario impartir capacitación especializada para asegurar que los funcionarios con competencias marítimas estén debidamente capacitados y equipados para abordar y registrar naves. También habría que introducir medidas para vigilar el tráfico en puertos francos y zonas francas con miras a detectar los cargamentos de drogas ilícitas\*. Por lo que respecta a las dificultades en la lucha contra el tráfico ilícito en alta mar, llegará el momento de revisar los artículos 108 y 110 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar<sup>8</sup> para incorporar a su texto una referencia a los productos químicos precursores y, sobre todo, para establecer el derecho de visita en casos de tráfico ilícito de drogas, conforme a lo dispuesto en casos de piratería, esclavitud y emisiones radiofónicas no autorizadas. Hoy en día, estos tipos de actividades no revisten tanta importancia ni resultan tan peligrosas como el tráfico ilícito de drogas.

35. Para que los servicios que investigan casos de narcotráfico sean eficaces, deben disponer de un cierto grado de especialización. Una forma de lograr ese objetivo consistiría en que las fuerzas de policía y los servicios de aduanas y guardacostas establecieran divisiones de estupefacientes que dependieran de divisiones de investigación de la delincuencia organizada o que tuvieran vínculos estructurales con ellas. También es vital asegurar una estrecha coordinación entre todas las entidades pertinentes, como los servicios de aduanas y guardacostas y los servicios generales de represión.

### G. Conclusiones

36. La Junta exhorta a todos los gobiernos a que examinen detenidamente los problemas que experimentan sus respectivos sistemas de justicia penal y a que elaboren estrategias y medidas prácticas para darles una mayor eficiencia. El impacto que el sistema de justicia penal puede tener en la lucha contra el tráfico ilícito y el uso indebido de drogas es motivo suficiente para que los gobiernos y el resto de la comunidad internacional presten una gran atención a esas estrategias y medidas. El período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre la fiscalización de drogas, propuesto para 1998, podría ser una ocasión para determinar principios para la buena gestión de los sistemas de justicia penal.

37. La Junta insta de nuevo a los gobiernos que aún no lo hayan hecho a que se adhieran a los tratados de fiscalización internacional de drogas y a que cumplan plenamente sus disposiciones. En suma, la Junta ha llegado a las siguientes conclusiones:

a) Los gobiernos deberían someter sus leyes a una constante revisión a fin de que se ajustaran a las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas, tipificando como delitos penales los delitos mencionados en los tratados, penalizándolos debidamente y previendo programas de rehabilitación y tratamiento;

b) Debería adoptarse un enfoque más estratégico de la prevención y la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y deberían preverse penas más severas para los delitos graves, a fin de desbaratar las operaciones de los grupos de traficantes;

c) Las partes en la Convención de 1988 deberían utilizar ese instrumento como tratado de extradición y de asistencia judicial mutua. Los Estados deberían reconsiderar los motivos tradicionales de

---

\* La cooperación en esta esfera ha sido promovida por el Grupo de Trabajo sobre Cooperación Marítima, que se reunió en Viena del 19 al 23 de septiembre de 1994 y del 20 al 24 de febrero de 1995, y por el Grupo de Expertos sobre la lucha contra el tráfico ilícito de drogas por mar, reunido por iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) del 27 al 29 de febrero de 1996.

exclusión de la extradición, incluida la denegación general de conceder la extradición de sus nacionales;

d) La legislación debería prever la investigación, el procesamiento y la condena de las personas que formen parte de grupos organizados de narcotráfico, sin perjuicio del respeto de las plenas garantías procesales y democráticas;

e) Los gobiernos deberían estudiar la posibilidad de invertir la carga de la prueba en lo relativo al origen lícito del supuesto producto o de los supuestos bienes sujetos a confiscación en todas las actuaciones judiciales relacionadas con el narcotráfico;

f) Sin perjuicio de las sanciones penales contra el uso indebido y el tráfico de drogas, debería recurrirse en mayor medida al tratamiento y a las penas no privativas de la libertad, así como a penas de reclusión más breves, en el caso de los delincuentes juveniles, conforme a las disposiciones de la Convención de 1988, reforzando así la cooperación entre los sistemas de justicia penal, sanitario y social;

g) Debería estudiarse la posibilidad de crear unidades especializadas vinculadas a organismos de represión, o dependientes de ellos, que investigaran casos de narcotráfico. Debería fomentarse una estrecha coordinación entre todos los organismos pertinentes, como los servicios de aduanas, guardacostas y departamentos de policía, y debería impartirse capacitación;

h) Debería reforzarse la cooperación internacional no sólo entre los organismos de represión sino también entre las autoridades judiciales.