

# I. Responsabilidad compartida en la lucha contra las drogas a escala internacional

## Introducción

1. El concepto de responsabilidad común y compartida es un principio de derecho internacional que se aplica en muchas esferas de cooperación. No es, pues, privativo de la lucha contra las drogas. Si bien en los tratados internacionales se establece un conjunto de normas por las que se crean obligaciones individuales para los Estados parte, el principio de la responsabilidad común y compartida va mucho más allá. Sirve de marco para forjar una alianza de cooperación entre una multiplicidad de interesados sobre la base de una percepción común de un problema compartido, un objetivo común y la necesidad de alcanzar ese objetivo mediante una acción común y coordinada. Así pues, el principio de la responsabilidad compartida puede considerarse una empresa conjunta de las instituciones públicas, el sector privado, la sociedad civil, las comunidades locales y las personas a título individual que han convenido en trabajar de consuno en calidad de asociados y que tienen la obligación mutua de abocarse a una labor concertada a diferentes niveles para hacer frente al problema de las drogas. En consecuencia, el principio de la responsabilidad común y compartida compromete a las partes a fortalecer su cooperación no solo con objeto de perseguir sus propios intereses, sino también para tener en cuenta los intereses de los demás y prestar ayuda a los que la necesiten. No obstante, la responsabilidad compartida en la lucha contra las drogas a escala internacional solo se hará efectiva cuando los Estados cumplan plenamente sus obligaciones a nivel nacional.

2. Ese principio ha evolucionado a lo largo de los años, pasando del concepto de responsabilidad colectiva en materia de lucha contra las drogas en el decenio de 1980, al de responsabilidad compartida en el de 1990 y al de responsabilidad común y compartida desde fines del siglo pasado. Para analizar los elementos que constituyen la responsabilidad compartida es indispensable reconocer criterios y principios esenciales, entre ellos la cuestión de repartir la responsabilidad entre los diversos agentes, la noción de rendición de cuentas y responsabilidad mutuas, los aspectos relativos a la capacidad y los medios disponibles y el papel y los recursos de cada uno de los asociados.

3. La aplicación efectiva de ese principio es hoy tanto más importante cuanto que casi todos los países se ven afectados por el consumo y por la producción y el tráfico ilícitos de drogas, o por la corrupción y la violencia conexas.

## Antecedentes

4. A fines del siglo XIX y comienzos del XX varios países afrontaban problemas económicos y sociales vinculados al consumo creciente de opio, morfina y otras sustancias adictivas. Al no existir reglamentaciones eficaces, empezaron a plantearse problemas considerables de adicción que afectaban no solo a China, sino también a otros países. En consecuencia, los representantes de 13 gobiernos se reunieron en Shanghái (China) en febrero de 1909 con objeto de hacer frente al problema mundial que planteaban los estupefacientes. Ese primer foro internacional, llamado Comisión Internacional del Opio, reunió un gran caudal de información sobre el cultivo, la producción y el consumo de estupefacientes. La Comisión también formuló varias recomendaciones en el sentido de promover la supresión gradual del hábito de fumar opio y la adopción de medidas para poner coto al contrabando de esa sustancia. Las resoluciones aprobadas por la Comisión en Shanghái fueron históricas. Por primera vez, un número considerable de países importantes convinieron en que el consumo de opio con fines no médicos debía ser objeto de una reglamentación internacional rigurosa. Esas resoluciones constituyeron el primer compromiso de la comunidad internacional en lo que respecta a actuar de consuno y compartir la obligación de combatir el problema creciente de las drogas. Si bien la Comisión no estaba facultada para establecer obligaciones jurídicas vinculantes, su labor aceleró los esfuerzos que dieron lugar al primer ejemplo codificado de responsabilidad compartida en la lucha contra las drogas: la Convención Internacional del Opio, firmada en La Haya el 23 de enero de 1912.

5. Como muchos nuevos conceptos, el marco de fiscalización internacional de drogas se fue aplicando gradualmente, a lo largo del tiempo. Tras las conferencias de Shanghái y La Haya se elaboró una serie de acuerdos multilaterales para frenar el cultivo de la adormidera y la producción, el tráfico y el consumo de opio y otros estupefacientes. Esos esfuerzos culminaron en 1961, al aprobarse el primero de los tratados de fiscalización internacional de drogas que forman el marco de acción actual.

## A. Marco jurídico e institucional de la responsabilidad compartida

### 1. Los tratados de fiscalización internacional de drogas

6. Los propósitos fundamentales de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes<sup>1</sup> fueron reorganizar el régimen de fiscalización internacional de drogas en el marco de las Naciones Unidas y hacer extensiva la normativa de fiscalización vigente a las materias vegetales utilizadas para la producción de estupefacientes. El Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes<sup>2</sup> reforzó aún más las medidas de fiscalización de la producción, el consumo y la distribución ilícitos de esas sustancias. La Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972<sup>3</sup> se diferencia de las convenciones anteriores en que contiene compromisos internacionales relativos al tratamiento y la rehabilitación de los consumidores de drogas.

7. El Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971<sup>4</sup> hizo extensivas las medidas de fiscalización internacional a varias sustancias sicotrópicas sintéticas que podían ser objeto de uso indebido, a saber, los estimulantes, sedantes y alucinógenos. Tanto en la Convención de 1961 enmendada por el Protocolo de 1972 como en el Convenio de 1971 se promovía una acción universal coordinada con objeto de aplicar medidas eficaces para prevenir la desviación y el abuso de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.

8. La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988<sup>5</sup> complementa los otros dos tratados abordando el tráfico ilícito de sustancias sometidas a fiscalización internacional. Sus objetivos principales son reforzar la cooperación internacional en materia de represión del narcotráfico y armonizar y fortalecer la legislación penal interna. La Convención de 1988 contiene disposiciones sobre blanqueo de capitales, embargo preventivo de registros financieros y comerciales, extradición de narcotraficantes, remisión de actuaciones penales, asistencia judicial recíproca y vigilancia de las sustancias químicas que se suelen utilizar para la fabricación ilícita de drogas.

9. Si bien los Estados parte tienen la obligación a título individual de cumplir las disposiciones de los tratados de

fiscalización internacional de drogas, esos tratados también contienen elementos de responsabilidad compartida, como se desprende del preámbulo de la Convención de 1988, en que las Partes en la Convención reconocen que la erradicación del tráfico ilícito es responsabilidad colectiva de todos los Estados. En efecto, para aplicar plenamente con eficacia muchos de los artículos de la Convención de 1988 se necesita cooperación y coordinación a nivel internacional.

10. Muchos de los logros obtenidos por el sistema de fiscalización internacional de drogas en sus primeros 100 años se hicieron posibles porque las partes en los tratados -pese a sus diferentes intereses geopolíticos, comerciales, morales y humanitarios- aceptaron trabajar de manera concertada y colectiva y cooperar entre sí para poner freno a la producción y el tráfico ilícitos y el uso indebido de drogas y abordar los aspectos sanitarios, sociales y penales del comercio de drogas ilícitas. En consonancia con la letra y el espíritu de los tratados, muchos gobiernos han establecido autoridades nacionales normativas en materia de drogas u órganos coordinadores centrales con objeto de orientar la elaboración y aplicación de políticas antidroga nacionales multisectoriales y vigilar el uso lícito de las sustancias. Esos órganos coordinan las actividades de los organismos de los sectores de salud, bienestar social, desarrollo económico, ejecución de la ley, relaciones exteriores y judicial y, en algunos casos, abarcan el sector privado y la sociedad civil. Los Estados parte también han concertado acuerdos bilaterales y multilaterales en que se reconoce el principio de la responsabilidad compartida.

11. Actualmente más del 95% de los Estados son parte en los tres tratados de fiscalización internacional de drogas. En diversas ocasiones esos Estados han reiterado su firme determinación de aplicar plenamente esos instrumentos y adoptar todas las medidas que sean necesarias para salvaguardar la integridad del régimen internacional de fiscalización de drogas. La desviación de estupefacientes y sustancias sicotrópicas del comercio internacional lícito se ha reducido en gran medida y existe un sistema eficaz para vigilar el comercio internacional de sustancias químicas que pueden utilizarse para la fabricación ilícita de drogas.

### 2. Evolución a nivel internacional del principio de la responsabilidad compartida

12. En los decenios de 1960 y 1970 se produjo una enorme transformación económica y social en todo el mundo. En el sistema internacional, el nacimiento de nuevos Estados de resultas de la descolonización redundó en el aumento del número de Miembros de las Naciones Unidas, que pasó de 51 Miembros fundadores en 1945 a 127 Miembros en 1970 y 193 Miembros en la

<sup>1</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 520, núm. 7515.

<sup>2</sup> *Ibid.*, vol. 976, núm. 14151.

<sup>3</sup> *Ibid.*, vol. 976, núm. 14152.

<sup>4</sup> *Ibid.*, vol. 1019, núm. 14956.

<sup>5</sup> *Ibid.*, vol. 1582, núm. 27627.

actualidad. A lo largo de esos dos decenios, durante los cuales se aprobaron la Convención de 1961 y el Convenio de 1971, el sistema de fiscalización de drogas dependía principalmente de la responsabilidad individual de los Estados de cumplir las disposiciones de los tratados. A nivel internacional, esos dos decenios también se caracterizaron por la adopción de políticas de fiscalización de drogas centradas en la represión del tráfico, la erradicación de cultivos ilícitos y la sustitución de cultivos. Se desarrolló una clara línea política de demarcación, que persistió hasta mediados del decenio de 1990, en la que se distinguían los llamados “países productores de drogas” del “Sur” de los “países consumidores de drogas” del “Norte”. Dentro del marco normativo de la época, la reducción de la demanda ilícita de drogas y las consecuencias del uso indebido de drogas para la salud pública se consideraban más bien cuestiones de ámbito exclusivamente interno, y no cuestiones que exigían el ejercicio de una responsabilidad internacional compartida. Por ejemplo, en la Convención de 1961 se dejaba en manos de los Estados, a título individual, la tarea de reducir la demanda ilícita de estupefacientes por medio de actividades de prevención, tratamiento, postratamiento, rehabilitación y reinserción social. Con respecto a la cooperación internacional en la lucha contra las drogas, esa práctica puede observarse, por ejemplo, en el número de contribuciones voluntarias realizadas por los Estados Miembros al antiguo Fondo del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, principalmente para fomentar la capacidad en materia de represión del narcotráfico y sustitución de cultivos ilícitos.

13. La producción ilícita, el tráfico y el consumo siguieron aumentando durante los decenios de 1980 y 1990, en que también se percibió la influencia cada vez mayor de los grupos delictivos organizados en el mundo entero. También aumentaron la fabricación ilícita y el uso indebido de sustancias sicotrópicas, especialmente de estimulantes de tipo anfetamínico, en Europa, América del Norte y Asia sudoriental. Además, en muchos países, el consumo de drogas, especialmente por inyección, pasó a ser una grave cuestión de carácter social, ya que planteaba nuevos problemas de salud pública como el de la propagación del VIH y la hepatitis C. Ese período también coincidió con fenómenos como la apertura sin precedentes del comercio mundial, la expansión de los medios de difusión y el aumento de la libre circulación de las personas, así como el crecimiento vertiginoso de la tecnología moderna de la información y las comunicaciones.

14. En 1981, como reacción ante los desafíos cada vez mayores planteados por las drogas a nivel mundial, la Asamblea General, como primera medida, aprobó la Estrategia internacional para la fiscalización del uso

indebido de drogas<sup>6</sup>, en la que se reconocía la necesidad urgente de adoptar un criterio mundial eficaz, amplio y coordinado para hacer frente al problema de la droga. En 1984, al aprobar la Declaración sobre la lucha contra el narcotráfico y el uso indebido de drogas<sup>7</sup>, la Asamblea también subrayó la responsabilidad colectiva de todos los Estados y, al mismo tiempo, reconoció los vínculos que existían entre el problema de las drogas y el desarrollo social y económico.

15. El principio de la responsabilidad compartida en la lucha contra las drogas se reafirmó durante el decimoséptimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, dedicado a la cuestión de la cooperación internacional contra la producción, la oferta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, celebrado en 1990. En ese período extraordinario de sesiones la Asamblea aprobó la Declaración Política y el Programa Mundial de Acción<sup>8</sup>, en los cuales los Estados Miembros convinieron en redoblar sus esfuerzos a fin de intensificar la cooperación internacional y la acción concertada sobre la base del principio de la responsabilidad compartida.

16. El concepto de responsabilidad compartida ocupó un lugar central en el vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas, celebrado en 1998. Para ese entonces, la distinción tajante entre los “países productores” y los “países consumidores” ya no tenía razón de ser, ya que muchos países se veían afectados simultáneamente por la producción y el tráfico ilícitos y el abuso de drogas. Los países productores se habían vuelto consumidores, y viceversa. El reconocimiento de esa realidad se vio reflejado en la Declaración Política aprobada por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones<sup>9</sup>, en la que los Estados Miembros reconocieron que la acción contra el problema mundial de las drogas era una responsabilidad común y compartida. En esa ocasión la Asamblea también aprobó medidas para fortalecer la cooperación internacional con objeto de combatir el problema mundial de las drogas<sup>10</sup> y la Declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda de drogas<sup>11</sup>.

17. En todas esas declaraciones, programas de acción y resoluciones, el principio de la responsabilidad compartida

<sup>6</sup> *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1981, Suplemento núm. 4 (E/1981/24), anexo II.*

<sup>7</sup> Resolución 39/142 de la Asamblea General, anexo.

<sup>8</sup> Resolución S-17/2 de la Asamblea General, anexo.

<sup>9</sup> Resolución S-20/2 de la Asamblea General, anexo.

<sup>10</sup> Resolución S-20/4 A a E de la Asamblea General.

<sup>11</sup> Resolución S-20/3 de la Asamblea General, anexo.

en la lucha contra las drogas siempre se ha mencionado en un contexto concreto, a saber, a) la necesidad de cooperación internacional y de una acción concertada, b) la necesidad de adoptar un criterio amplio y equilibrado que comprenda medidas que se refuercen mutuamente con objeto de reducir la oferta y la demanda de drogas y c) el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional, entre otras cosas el respeto de la soberanía y la integridad territorial de los Estados y del principio de no injerencia en sus asuntos internos, así como de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

18. En las declaraciones autorizadas hechas por los órganos rectores de muchas instituciones de las Naciones Unidas que abordan problemas mundiales como el desarrollo sostenible, el crecimiento de la población, el cambio climático, la seguridad alimentaria y el terrorismo se ha observado una evolución de principios análoga: del principio de la responsabilidad colectiva se ha pasado al de la responsabilidad compartida y, posteriormente, al de la responsabilidad común y compartida. En los últimos años, ese principio aplicado a la fiscalización de drogas también ha evolucionado para abarcar cuestiones de seguridad debido a la amenaza creciente a la paz y la seguridad internacionales planteada por la delincuencia organizada desatada por las drogas. Desde 2008 el Consejo de Seguridad, que en ocasiones anteriores únicamente había abordado el problema de las drogas en un contexto concreto (como el de la situación en el Afganistán), ha dedicado varias sesiones a la lucha contra las drogas y a cuestiones relacionadas con la delincuencia organizada. En esas sesiones se ha reafirmado el principio de la responsabilidad compartida para hacer frente al contrabando de precursores hacia el Afganistán y dentro de ese país y al tráfico de cocaína a través de África occidental.

19. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes ha venido observando las medidas adoptadas por los Estados Miembros en los decenios anteriores con objeto de promover actividades conjuntas y de colaboración para reducir la magnitud y las consecuencias del problema mundial de las drogas, sus ramificaciones transnacionales y las ingentes ganancias ilegales generadas por los mercados de drogas ilícitas. En diversas ocasiones, en sus informes anuales y las declaraciones de su Presidente, la JIFE ha instado a los gobiernos a que fortalezcan la cooperación en el marco de la responsabilidad compartida. Observando que el problema de las drogas no puede atacarse en forma aislada, sin abordar otras cuestiones mundiales como la justicia social, el desarrollo económico, la corrupción, la delincuencia organizada y los derechos humanos, la Junta alienta a los gobiernos a que adopten un criterio integral para hacer

frente a esos problemas sobre la base de la responsabilidad compartida.

20. La Comisión de Estupefacientes, en su calidad de órgano normativo central del sistema de fiscalización de drogas de las Naciones Unidas, también ha adoptado el principio de la responsabilidad compartida, especialmente en el marco de sus exámenes de 2003 y 2009 de las medidas adoptadas para cumplir los compromisos contraídos por todos los gobiernos en el vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, celebrado en 1998. La responsabilidad compartida ha sido el principio básico de la actual estrategia decenal, como se refleja en la Declaración política y el Plan de Acción sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas<sup>12</sup>, aprobados durante la serie de sesiones de alto nivel del 52º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes, celebrado en 2009. En 2011 la Comisión aprobó una resolución (la resolución 54/12) encaminada a revitalizar la noción de que el principio de la responsabilidad común y compartida es uno de los pilares del sistema de fiscalización internacional de drogas.

21. Cabe citar numerosos ejemplos de instituciones regionales e internacionales que ejecutan estrategias y actividades centradas en la responsabilidad compartida en la lucha contra las drogas, entre ellas las siguientes:

a) La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), que promueve actividades de colaboración en el marco de la iniciativa del Pacto de París, así como de la Iniciativa Triangular, en que participan el Afganistán, Irán (República Islámica del) y el Pakistán;

b) La Organización de los Estados Americanos (OEA), que en 1986 creó la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) y en 1999 estableció el Mecanismo de Evaluación Multilateral con objeto de examinar los progresos realizados en las actividades emprendidas a título individual y colectivo por los gobiernos de los países de la región;

c) La Comisión de la Unión Africana, que supervisa la ejecución del Plan de Acción revisado de la Unión Africana sobre Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito (2007-2012) con el apoyo de algunas de las comunidades económicas regionales de África;

d) La Unión Europea, que actúa con arreglo al principio de la responsabilidad compartida, con el apoyo del Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías

<sup>12</sup> Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2009, Suplemento núm. 8 (E/2009/28)*, cap. I, secc. C.

(OEDT), a efectos de reaccionar de manera coordinada y equilibrada ante el problema de las drogas en la región.

22. Si bien los Estados asumen una gran responsabilidad en virtud de las disposiciones de los tratados de fiscalización de drogas, la sociedad civil y el sector privado también desempeñan una función importante aplicando el principio de la responsabilidad compartida en sus actividades cotidianas, en su labor sobre el terreno y en sus actividades de promoción. La Junta recuerda, por ejemplo, los resultados del foro mundial titulado “Más allá de 2008”, que concluyó con el examen de tres temas esenciales: en primer lugar, la responsabilidad compartida, la rendición de cuentas y el compromiso, en relación con los cuales se alentó a todas las instancias de gobierno a que aprovecharan la experiencia, los medios de acercamiento, el profesionalismo y la pasión de las organizaciones no gubernamentales; en segundo lugar, la necesidad de hacer oír la voz de los más afectados (es decir, las personas, sus familias y las comunidades) y, en tercer lugar, un llamamiento para emprender una acción enérgica.

## B. Ejemplos de buenas prácticas en materia de responsabilidad compartida a todos los niveles

23. La indicación más clara del compromiso de los gobiernos de todo el mundo en la tarea de luchar de manera coordinada, concertada y compartida contra el problema de las drogas es el hecho de que casi todos los Estados se han adherido a los tratados de fiscalización internacional de drogas.

24. A continuación se mencionan algunos ejemplos de buenas prácticas en las que se ha incorporado el principio de la responsabilidad compartida y que se han establecido y aplicado en todo el mundo.

### 1. Vigilancia del comercio lícito

25. Una esfera de aplicación práctica acertada del principio de la responsabilidad compartida es el sistema actual de reglamentación del comercio internacional lícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. El control estricto ejercido por los Estados parte, en combinación con la administración eficiente de sistemas reglamentarios y controles voluntarios -que en la actualidad se aplican casi universalmente- han logrado reducir sustancialmente la desviación de esas sustancias. Eso no se habría logrado sin los esfuerzos concertados y coordinados de los gobiernos y la JIFE.

26. Otro buen ejemplo de responsabilidad compartida es el acuerdo voluntario entre los gobiernos, administrado por

la JIFE, con objeto de garantizar la disponibilidad adecuada de materias primas de opiáceos para utilizarlas con fines médicos y científicos y, al mismo tiempo, prevenir la acumulación excesiva de existencias, lo que podría dar lugar a la desviación de sustancias. Eso ha exigido a) los esfuerzos de todas las partes por prevenir la proliferación de fuentes de producción de esas materias primas y b) un acuerdo en el sentido de que esas materias primas y los opiáceos obtenidos de ellas no son productos básicos ordinarios que no es necesario reglamentar.

### 2. Medidas de reducción de la demanda

27. Algunos países han promovido iniciativas concretas para reducir la demanda de drogas en que se incorpora el principio de la responsabilidad compartida. Por ejemplo, en 2008 Colombia inició una campaña internacional titulada “Responsabilidad Compartida”, encaminada a hacer llegar una señal inequívoca a la población de los países en que se consumen drogas y a despertar conciencia, en particular en América del Norte y en Europa, acerca de los perjuicios sociales y ambientales causados por la fabricación y el consumo de cocaína.

28. Otro ejemplo de esfuerzos conjuntos y concertados por reducir la demanda -y la oferta- de drogas es el modelo de asociación establecido en el marco del Mecanismo de Coordinación y Cooperación en Materia de Drogas entre los Estados de América Latina y el Caribe y la Unión Europea. El mecanismo presta apoyo, entre otras cosas, a la coordinación de posiciones comunes de las dos regiones en foros internacionales, facilita la cooperación y el intercambio de información y de buenas prácticas entre los organismos nacionales de lucha contra las drogas y promueve iniciativas mixtas sobre temas normativos esenciales como el de la reinserción social de los ex drogodependientes.

29. Los observatorios nacionales de drogas desempeñan una función esencial en lo que respecta a presentar una imagen más precisa de la situación con respecto a las drogas individualizando las nuevas tendencias desde el principio y facilitando a los planificadores y los encargados de adoptar decisiones las pruebas necesarias para elaborar estrategias antidroga nacionales y regionales, en particular en las esferas de la prevención, el tratamiento y la reinserción social. Esos problemas se vienen abordando cada vez más en el marco de actividades de cooperación en los planos nacional, regional y mundial. La publicación del OEDT y la CICAD titulada *Creación de un observatorio nacional de drogas: un manual conjunto*<sup>13</sup> es un ejemplo

<sup>13</sup> Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías y Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, *Creación de un observatorio nacional de drogas:*

notable de responsabilidad compartida de las organizaciones regionales para fortalecer las instituciones nacionales que se encargan de reunir información al respecto.

### 3. Medidas de reducción de la oferta y de interceptación

30. También se observan diversas prácticas acertadas en materia de responsabilidad compartida en las actividades encaminadas a combatir el narcotráfico. Una cuestión esencial es aumentar la cooperación y el intercambio de inteligencia entre los organismos encargados de reprimir el narcotráfico con respecto al empleo de técnicas como las operaciones de entrega vigilada, descritas en la Convención de 1988. En opinión de las autoridades competentes, la entrega vigilada puede ser una técnica eficaz que, sin embargo, exige confianza entre las autoridades policiales y judiciales.

31. En los últimos años se ha fortalecido la cooperación regional efectiva entre las autoridades policiales con iniciativas como el establecimiento del Centro Regional de Información y Coordinación de Asia Central en Almaty (Kazajstán). Ese Centro, creado tomando como modelo a la Oficina Europea de Policía (Europol), actúa con el apoyo de la UNODC y sirve de centro de coordinación del intercambio de información y la cooperación operacional entre los organismos policiales de Asia Central.

32. Son ejemplos de actividades concertadas fructíferas de los gobiernos las iniciativas internacionales contra la desviación de las sustancias químicas utilizadas para la fabricación ilícita de heroína, cocaína y estimulantes de tipo anfetamínico. En el Proyecto Prisma y el Proyecto Cohesión han participado muchos gobiernos y organizaciones, en colaboración con la JIFE, compartiendo responsabilidades en materia de intercambio de información, ejecución de un programa internacional de localización de remesas y cooperación e investigación entre las autoridades policiales en los planos nacional e internacional.

33. Hay muchos ejemplos de esfuerzos concertados y de colaboración en el marco de los programas para la creación de medios de vida alternativos que, complementados con medidas de interceptación, se ejecutan en las zonas rurales de los países en desarrollo en que se cultivan ilícitamente plantas narcóticas, principalmente adormidera y arbusto de coca.

### 4. Cooperación judicial

34. En los decenios transcurridos desde la aprobación de la Convención de 1988 se ha venido observando que la cooperación judicial entre los países es esencial para combatir el blanqueo de capitales, promover la asistencia judicial y facilitar la extradición. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus tres Protocolos<sup>14</sup> brindan oportunidades a los Estados parte para cooperar oficialmente en cuestiones de asistencia judicial. En particular, la Convención sirve de marco a las solicitudes de extradición, lo que es importante especialmente para los Estados que no han concertado tratados bilaterales.

35. El Grupo de Acción financiero (GAFI) ha alentado con éxito a los países a armonizar su legislación con los tratados y recomendaciones internacionales y a fortalecer los sistemas financieros contra el blanqueo de capitales. Una característica especial de la responsabilidad compartida en el contexto del GAFI es que los gobiernos vigilan periódicamente los progresos realizados en cuanto al cumplimiento de sus recomendaciones. Ese mecanismo de examen multilateral por homólogos refleja el firme compromiso de los gobiernos de aplicar el principio de la responsabilidad compartida en la lucha contra el blanqueo de capitales y de preservar la integridad del sistema financiero internacional.

36. El establecimiento de dependencias de inteligencia financiera en diversos países es otro ejemplo del fortalecimiento de la asociación y la colaboración. Esas dependencias intercambian información operacional y de otra índole sobre operaciones sospechosas denunciadas en el sector financiero, información esta que posteriormente puede transmitirse a los organismos policiales a fin de que la investiguen más a fondo.

37. La orden de detención europea es un buen ejemplo de responsabilidad compartida en materia de cooperación judicial, entre otras cosas, en lo que respecta a la fiscalización de drogas. Gracias a la utilización de esas órdenes, pueden llevarse a cabo procedimientos de extradición con rapidez y facilidad dentro de la Unión Europea, eliminando las instancias políticas y administrativas exigidas por el régimen anterior de la extradición. La orden de detención europea se ha venido utilizando cada vez más desde 2004, año en que se implantó. De modo análogo, en los últimos años ha aumentado la cooperación en asuntos judiciales, entre ellos los relativos a las solicitudes de extradición, entre los países de América Latina y el Caribe.

*un manual conjunto* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2010).

<sup>14</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vols. 2225, 2237, 2241 y 2326, núm. 39574.

### C. Resultados y problemas observados en la aplicación del principio de la responsabilidad compartida a la lucha contra las drogas

38. Hace tiempo que la división en las categorías de “países productores de drogas”, “países consumidores de drogas” y “países de tránsito” ya no tiene razón de ser. En mayor o menor medida, todos los países son productores y consumidores de drogas y todos se ven afectados por el tránsito de drogas a través de su territorio. Ejemplo de esto son las sustancias sintéticas. En los últimos años, el principio de la responsabilidad compartida se ha visto reforzado por el reconocimiento de que el problema de las drogas, en sus múltiples facetas, afecta a casi todos los países y no puede combatirse eficazmente sin una voluntad política firme, sin cooperación internacional, ni sin reforzar la coordinación entre los agentes estatales y no estatales a todos los niveles.

39. La aplicación efectiva a nivel nacional del principio de la responsabilidad compartida también es la clave del éxito de las políticas de fiscalización de drogas. Los Estados deben aplicar un criterio amplio, equilibrado y multidisciplinario de largo plazo en que se combinen las políticas de bienestar social, salud pública, educación, aplicación de la ley y justicia penal, con la intensa participación del sector privado y la sociedad civil.

40. Como se desprende de los exámenes emprendidos por la Comisión de Estupefacientes y de las conclusiones de la Junta, varios países han obtenido resultados considerables en muchas esferas de la lucha contra las drogas fortaleciendo la capacidad nacional en la materia y la legislación interna correspondiente, estableciendo mecanismos y procedimientos para reunir información, estimar el alcance del abuso de drogas, vigilar las tendencias e intercambiar información y ejecutando programas concretos para reducir la oferta y la demanda ilícitas de drogas y combatir el narcotráfico.

41. El potencial del principio de la responsabilidad compartida no podrá hacerse plenamente realidad a menos que cada uno de los países asuma la responsabilidad de reducir la oferta y la demanda ilícitas de drogas en su propio territorio. Los gobiernos de los países en que existen grandes mercados de drogas ilícitas han de elaborar políticas más eficaces de prevención de la drogodependencia, y los países en desarrollo y países con economía emergente, en colaboración con los donantes, deberían asignar más recursos para hacer frente a sus propios problemas de consumo de drogas. Habida cuenta de que el consumo, especialmente en los países ricos -aunque el problema también existe en los menos prósperos- sigue siendo uno de los factores importantes del problema de las drogas, los

gobiernos deberían aprovechar plenamente las posibilidades de las instituciones de enseñanza y de salud de sus respectivos países para prestar servicios de prevención de la drogodependencia, tratamiento y rehabilitación. Eso significa también que los países han de disponer de legislación nacional y de servicios adecuados en la esfera de la prevención, que estén en consonancia con las exigencias de los tratados de fiscalización internacional de drogas. Esas medidas deberían transmitir mensajes inequívocos a los jóvenes y a la sociedad en general.

42. En sus informes anuales anteriores la Junta ha señalado que el desarrollo alternativo es factible únicamente en las zonas en que reina suficiente seguridad y estabilidad, al amparo del estado de derecho. Si los gobiernos no pueden afianzar su autoridad y crear un entorno seguro, las actividades de desarrollo alternativo estarán condenadas al fracaso. La JIFE también ha exhortado a los gobiernos a abordar con más eficacia la cuestión de las comunidades marginadas que son vulnerables a problemas relacionados con las drogas, entre ellos la delincuencia y la violencia. Los gobiernos han de hacer extensivos los servicios de las instituciones nacionales a las comunidades marginadas, especialmente en las esferas de la seguridad ciudadana, la gobernanza, la salud y la educación.

43. En el contexto de la responsabilidad compartida, en los últimos años la Junta ha señalado a la atención de los gobiernos nuevos problemas relacionados con la lucha contra las drogas que exigen una respuesta más vigorosa, coordinada y concertada de los Estados Miembros, las organizaciones regionales e internacionales, el sector privado y la sociedad civil. Se trata de nuevas formas de delincuencia organizada y del alcance de estas, los mercados no reglamentados de productos farmacéuticos, el uso indebido de medicamentos de venta con receta, la oferta insuficiente de medicamentos a base de opioides en muchos países, la proliferación en la Internet de farmacias no reglamentadas, la publicidad de los medicamentos, la falsificación de medicamentos, el acceso limitado a los servicios de atención de la salud y la falta de capacidad y de recursos para reducir eficazmente la oferta y la demanda ilícitas de sustancias.

44. La cooperación internacional reviste especial importancia para poner freno a la venta ilegal por la Internet de sustancias sometidas a fiscalización internacional, debido al carácter mundial y dinámico del medio. Las actividades de las farmacias ilegales en línea que actúan en cualquier país tienen repercusiones mundiales, y la clausura de esa clase de actividades ilegales en un país suele dar lugar al traslado de estas a otro. Por consiguiente, adoptar medidas para combatir las ventas ilegales realizadas por farmacias a través de la Internet es una responsabilidad compartida de

todos los países, y para combatir con éxito esas actividades se necesita la cooperación internacional de las autoridades públicas y la colaboración de otros interesados, como las asociaciones farmacéuticas, la industria farmacéutica, los proveedores de servicios de Internet y los servicios financieros.

45. Los problemas relacionados con la fiscalización de precursores exigen la atención continua y concertada de la comunidad internacional. Es indispensable que todos los gobiernos reconozcan que la fiscalización de precursores es una responsabilidad compartida que exige la atención especial de las autoridades nacionales de lucha contra las drogas. También se necesita voluntad política para hacer frente a problemas como el empleo de sustancias no fiscalizadas en sustitución de los precursores fiscalizados, la desviación de precursores de los canales de distribución internos y la persistente vulnerabilidad de los países que no cuentan con recursos suficientes para desarrollar la capacidad y las aptitudes técnicas, ni con las instituciones necesarias para fiscalizar esas sustancias.

46. Si bien la mayoría de los Estados se han adherido a todos los tratados de fiscalización internacional de drogas, la integridad del sistema de fiscalización internacional en su totalidad también puede verse socavada por actos u omisiones de los Estados. La Junta ha señalado a la atención de los gobiernos la necesidad de que cumplan las obligaciones convencionales de manera sistemática a todos los niveles. La Junta ha observado que en algunos países que cumplen plenamente las disposiciones de los tratados a nivel nacional, las políticas y medidas adoptadas a nivel de los estados federales, provincias o municipios no están en consonancia con esas disposiciones.

47. La Junta también ha exhortado a los gobiernos a que refuercen la capacidad nacional de lucha contra las drogas y que velen por establecer las condiciones fundamentales necesarias para garantizar medidas y asistencia internacional efectivas, a saber, una legislación interna adecuada en la materia, un órgano nacional operativo de lucha contra las drogas y una estrategia antidroga actualizada, integral y equilibrada que abarque los aspectos de la oferta y la demanda ilícitas y el tráfico en tránsito.

48. Los problemas observados señalan la necesidad de aplicar el principio de la responsabilidad compartida con objeto de elaborar y ejecutar políticas nacionales antidroga más eficaces que sean compatibles con la letra y el espíritu de los tratados. También deben fortalecerse los vínculos institucionales en los planos nacional, regional e internacional, en particular entre los servicios de represión del narcotráfico, con miras a reforzar la confianza y promover una cooperación más estrecha para perseguir, investigar y dismantelar a los grupos de narcotraficantes.

## D. Conclusiones y recomendaciones

49. El apoyo al principio de la responsabilidad compartida en materia de lucha contra las drogas debe ir más allá de la mera retórica. Habida cuenta de su dimensión intersectorial, la lucha contra las drogas y su marco jurídico -el sistema de fiscalización internacional de drogas- pueden movilizar efectivamente a muchos agentes de organismos públicos, organizaciones no gubernamentales, el sector privado, asociaciones de profesionales de la salud, asociaciones de consumidores y organizaciones regionales e internacionales.

50. Los gobiernos han llegado a reconocer que el problema de las drogas afecta a casi todas las comunidades de cada país. Aplicar el principio de la responsabilidad compartida exige medidas sensatas y prácticas para que todos los agentes, estatales y no estatales, puedan actuar de manera concertada con miras a cumplir los objetivos de los tratados de fiscalización internacional de drogas. En realidad, la responsabilidad compartida en la lucha contra las drogas es un concepto que debería utilizarse para determinar el grado de cooperación de los países a nivel internacional, así como su acción a nivel nacional.

51. Habida cuenta de que en 2012 se conmemora el centenario de la aprobación del primer tratado de fiscalización internacional de drogas, es sumamente importante que los Estados Miembros adopten el principio de la responsabilidad compartida como fundamento de la lucha contra las drogas, conjuntamente con los tres tratados correspondientes, a efectos de salvaguardar la salud pública y de mitigar los peligros que plantearán los problemas de drogas a las generaciones futuras. Además, la experiencia adquirida en la lucha contra las drogas podría servir de ejemplo para combatir otras amenazas mundiales actuales.

52. Si bien no siempre es fácil orientar la acción mundial basándose en el principio de la responsabilidad compartida, ese principio resultará ser el más eficaz. Los gobiernos, la sociedad civil, las comunidades locales y el sector privado deben mancomunar esfuerzos para garantizar a los ciudadanos una vida sana y el respeto del estado de derecho.

53. A efectos de mejorar la acción concertada de la comunidad internacional para promover la aplicación del principio de la responsabilidad compartida a la lucha contra las drogas, la Junta formula las siguientes recomendaciones:

a) Los gobiernos deberían cumplir las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas. Deberían establecer prácticas más eficaces para reducir la demanda ilícita de drogas y concentrarse en la educación, la prevención, el tratamiento y la rehabilitación, y deberían



prestar más atención a la necesidad básica de prevenir el primer uso de drogas;

b) Los gobiernos, el sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales, la sociedad civil y el sector privado deberían reavivar su sentido de responsabilidad compartida en la lucha contra las drogas sobre la base de los valores fundamentales de la inclusión, una definición clara de los propósitos y cometidos y un criterio integral, equilibrado y multisectorial encaminado a obtener resultados sostenibles y promover la rendición de cuentas entre todos los interesados. Por otra parte, los gobiernos y las instituciones públicas deberían procurar reforzar el propósito común entre las políticas y estrategias de lucha contra las drogas y las de promoción de la justicia social, el desarrollo económico y los derechos humanos, así como las encaminadas a combatir la delincuencia organizada;

c) Los gobiernos, en el marco de esfuerzos concertados de colaboración, deberían promover la salud y el bienestar de las personas garantizando que las sustancias sometidas a fiscalización internacional únicamente se utilizaran con fines médicos y científicos;

d) Los gobiernos deberían integrar plenamente la lucha contra las drogas, con carácter de prioridad establecida, en los planes nacionales de desarrollo económico y social, especialmente asignando los recursos necesarios a sus programas de lucha contra las drogas. La acción emprendida a nivel nacional debe estar respaldada por la plena aplicación de los tratados a nivel subnacional y por un firme compromiso en favor de la cooperación regional e internacional y la cooperación para el desarrollo entre los colaboradores en la lucha contra las drogas;

e) En adhesión al principio de la responsabilidad compartida, los gobiernos deberían aprovechar plenamente la Convención de 1988, en particular su artículo 5, a fin de contribuir con el valor de los bienes y haberes incautados a los programas de desarrollo social y económico, y prestar apoyo, de ser procedente, a los acuerdos bilaterales y multilaterales concertados para combatir las drogas;

f) Los gobiernos deberían tener más en cuenta la importancia de la lucha contra las drogas en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015, lo que también fomentaría un compromiso más enérgico de parte de los Estados, las organizaciones internacionales y las instituciones financieras internacionales en favor de la plena integración de las comunidades marginadas que se ven afectadas por la producción, el tráfico y el consumo ilícitos de drogas en los programas de desarrollo social y económico;

g) Los gobiernos y organizaciones afectados deberían establecer mecanismos eficientes para intercambiar información sobre sus actividades, experiencias y buenas prácticas en materia de lucha contra las drogas. A efectos de evitar la duplicación de esfuerzos y de promover la colaboración, debería fomentarse la sinergia y la coordinación de la labor de las organizaciones regionales e internacionales pertinentes. Debería alentarse a esas organizaciones a que participaran más intensamente en las actividades conjuntas, especialmente las encaminadas a reducir la demanda ilícita de drogas. Al mismo tiempo, los Estados de las diversas regiones deberían proporcionar a sus organizaciones regionales los medios y recursos necesarios para ejecutar estrategias antidroga regionales;

h) A nivel nacional, los gobiernos deberían reforzar la responsabilidad compartida esforzándose más por integrar las actividades de reducción de la oferta y la demanda en una autoridad central unificada de lucha contra las drogas que coordinara la labor de los organismos y servicios públicos que actúan en las esferas de la ejecución de la ley, la salud, la educación, la justicia y el desarrollo económico, conjuntamente con representantes de la sociedad civil y del sector privado;

i) Los gobiernos deberían promover la participación de los ciudadanos, las organizaciones no gubernamentales y otros miembros de la sociedad civil, así como del sector privado, con miras a establecer nuevos medios para fortalecer el principio de la responsabilidad compartida en la lucha contra las drogas. Eso les ayudaría a garantizar un mayor nivel de cooperación y coordinación entre todos los interesados pertinentes y a distribuir los cometidos y obligaciones entre ellos, así como a promover la asignación de los necesarios recursos financieros y de otra índole entre esos servicios y organismos;

j) La UNODC y las organizaciones regionales deberían seguir apoyando el principio de la responsabilidad compartida por conducto de mecanismos de colaboración multilateral como la iniciativa del Pacto de París y la Iniciativa Triangular. También deberían prestar asistencia a los Estados mediante la elaboración y ejecución de programas integrados que abarcaran todos los aspectos de la lucha contra las drogas y los delitos conexos en los planos nacional y regional. Los programas que cuentan con un comité directivo integrado por Estados y asociados en la financiación constituyen un marco excelente de responsabilidad compartida que permite evaluar conjuntamente los progresos, resultados y problemas y llevar a cabo actividades conjuntas.